

Reform des Nachrichtendienstrechts – Paradigmenwechsel mit offenen Fragen

Lesedauer: 8 Minuten

Am 12.8.2026 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Nachrichtendienstrechts verabschiedet (abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/OES12/GE-ND-Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Der Entwurf enthält neben diversen Folgeänderungen vor allem drei zentrale Artikel:

- Artikel 1 verkündet das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz – Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) – neu.
- Artikel 2 verkündet das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG) neu und
- Artikel 3 schafft ein neues Gesetz, das Gesetz über die Rechtskontrolle durch den Unabhängigen Kontrollrat (UKRatG).

Die Kontrolle über Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und BND wird mit diesem Gesetz beim Unabhängigen Kontrollrat (UKRat), mit Ausnahme der Kontrolle über allgemeine Verwaltungstätigkeiten, zentralisiert. Letztere verbleibt bei der BfDI. Die G10-Kommission, zuständig in erster Linie für Maßnahmen der TK-Überwachung, wird aufgelöst. Die bisherige Gesetzeslage kann wegen verschiedener Entscheidungen des BVerfG seit 2022 nicht aufrechterhalten werden. Diese betreffen vor allem das materielle Recht, aber auch die bisherige Kontrolle durch die G10-Kommission, u.a. weil diese ihre Aufgabe nur als Ehrenamt durchführt.

Die Änderungen, die durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung erforderlich geworden sind, sind zahlreich. Im Kern hat das BVerfG insbesondere abgestufte Eingriffsschwellen für die unterschiedlichen Befugnisse gefordert, die sich aus dem geltenden Recht nicht ergeben. Laut der Gesetzesbegründung ist die Herstellung der Verfassungskonformität des Nachrichtendienstrechts in der Reihenfolge aber nur der dritte von drei Gründen für die Reform:

- Der erste Grund ist die verschärfte Bedrohungslage im In- und Ausland, die es notwendig macht, die Aufklärungs- und Weiterverarbeitungsfähigkeiten beider Nachrichtendienste zu modernisieren und durch zahlreiche Befugnisserweiterungen zu stärken.
- Der zweite Grund ist, dass die Kontrolle über beide Behörden gestärkt und effizienter ausgestaltet werden soll (vgl. Entwurf, S. 1). Laut Entwurf soll die „nachrichtendienstliche Tätigkeit ...

im rechtsstaatlichen Rahmen wirksam, zeitgemäß und zukunftsfest gestaltet werden“ (vgl. Entwurf, S. 239).

- Und erst der dritte Grund sind die notwendigen Anpassungen an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung.

Es gibt bereits jetzt zahlreiche Stimmen, die an die vom Gesetzgeber verwendeten Worte „im rechtsstaatlichen Rahmen“ und „zukunftsfest“ ein Fragezeichen setzen. Überhaupt stellen sich bei diesem Entwurf eine Menge Fragen, die sicherlich in naher Zukunft durch die wissenschaftliche Literatur und möglicherweise mittelfristig auch durch die Rechtsprechung beantwortet werden:

- Sind die Schwellen für die verschiedenen Befugnisse zum Eingriff in die Grundrechte (zB informationelle Selbstbestimmung, Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, Unverletzlichkeit der Wohnung, IT-Grundrecht) verfassungskonform gewählt worden? Unterliegen insbesondere alle Eingriffe, „bei denen damit zu rechnen ist, dass sie auch höchstprivate Informationen erfassen, und die gegenüber den Betroffenen heimlich durchgeführt werden“, einer vorherigen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle (so die Anforderungen des BVerfG Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 214 = ZD 2022, 441 (gekürzt) mAnm Stroscher/Schaller)?
- Sind in der Folge die Betroffenenrechte, insbesondere die Pflicht von BfV und BND zur Benachrichtigung nach Abschluss der Maßnahme, aber auch das Auskunftsrecht, ausreichend umgesetzt?

■ Haben die Betroffenen wie bislang gegenüber der BfDI ein sachgerechtes Beschwerderecht gegenüber dem UKRat?

- Muss sich der deutsche Gesetzgeber an EU-Recht halten, wenn er Nachrichtendiensten Zugriffe auf EU-Datenbanken ermöglicht, auch wenn die nachrichtendienstliche Tätigkeit als solche nicht vom Anwendungsbereich des EU-Rechts umfasst ist? Wie weit reicht der nationale Sicherheitsvorbehalt?

■ Wird die Ungleichbehandlung von Ausländern im BNDG den verfassungsgerichtlichen Anforderungen gerecht?

- Ist durch die geplanten operativen Befugnisse beider Nachrichtendienste das informationelle Trennungsprinzip zur Polizei so sehr berührt, dass das Gesetz nicht mehr als verfassungskonform angesehen werden kann?

■ Wird die Konzentrierung der Kontrolle beim UKRat zu einer wirksameren Kontrolle führen?



Dr. Sabine Sosna
ist Leiterin des Referats
SI5 bei der BfDI in Bonn.

■ Und jenseits dieser verfassungsrechtlichen Fragen: Wird dieses Gesetz BfV und BND in die Lage versetzen, die hohen Erwartungen, die an sie gestellt werden, zu erfüllen? Wird Deutschland dadurch sicherer werden? Und ist das Gesetz auch zukunftsfest, wenn möglicherweise eines Tages Gegner einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung in die Position kommen, die Macht auszunutzen, die das Gesetz den Nachrichtendiensten und der Bundesregierung gibt?

Auf all diese Fragen gibt der Entwurf keine ausreichende Antwort. Im Gegenteil: Der Ausgleich von Sicherheit und Freiheit ist nicht gelungen. Die Reform des Nachrichtendienstrechts stellt einen Paradigmenwechsel dar, bei dem die Trennung zwischen Informationsbeschaffung im Vorfeld durch Nachrichtendienste und konkreten Maßnahmen zur Gefahrenabwehr (vor allem) durch die Polizei aufgeweicht wird. Gleichzeitig werden neben der erheblichen Erweiterung von Befugnissen auch die Rechte der Betroffenen eingeschränkt. Dies alles geht einher mit einer mindestens vorübergehenden Beeinträchtigung der Kontrolle über den BND und das BfV, bedingt durch die Aufgabenübertragung.

Die BfDI ist bislang diejenige Stelle, die die Nachrichtendienste des Bundes (BfV, BND und MAD) betreffend die Einhaltung des Datenschutzes umfassend kontrolliert und die gleichzeitig auch Ansprechstelle für potenziell betroffene Personen nachrichtendienstlicher Überwachung ist. Weitere Kontrollorgane sind bislang noch die G10-Kommission, die sog. G10-Beschränkungsmaßnahmen nach dem G10-Gesetz sowie einige andere Eingriffe genehmigt. Sie soll durch den Gesetzentwurf aufgelöst werden. Seit Anfang 2022 existiert der UKRat, der das bisherige Unabhängige Kontrollgremium abgelöst hat. Er genehmigt bislang bestimmte Eingriffe des BND, u.a. sog. CNE(Computer Network Exploitations)-Maßnahmen oder auch Maßnahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung im Ausland. Außerdem kontrolliert er diese Maßnahmen auch im Nachgang. Dazu besteht er aus zwei Stellen, dem sog. gerichtähnlichen Teil und dem sog. administrativen Teil. Der UKRat soll nach dem Willen des Gesetzgebers die bisherigen Aufgaben von BfDI (jedenfalls betreffend die Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit beider Behörden) und G10-Kommission übernehmen sowie die neu geschaffenen Genehmigungserfordernisse.

Neben der gerade erläuterten exekutiven bzw. quasi-gerichtlichen Kontrolle unterliegen die Nachrichtendienste des Bundes zusätzlich auch der parlamentarischen Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Auch dieses soll mit dem vorliegenden Entwurf gestärkt werden – auch hier stellt sich die Frage, ob der Entwurf dieses Ziel einhalten kann.

Die BfDI fokussiert sich seit Veröffentlichung des Gesetzentwurfs darauf, zum einen auf verfassungsrechtliche Risiken hinzuweisen, zum anderen aber auch Verbesserungen für die künftige Kontrollarbeit des UKRat und damit auch Verbesserungen für die Betroffenen zu erreichen (vgl. die veröffentlichte Stellungnahme der BfDI, die sich auf eine Fassung des Referentenentwurfs v. 1.7.2026 bezieht, eine Version, die mit dem Referen-

tenentwurf, den das BMI am 6.7.2026 veröffentlicht hat, nicht ganz deckungsgleich ist; abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2026/Stgn_Reform-Nachrichtendienst.html).

In einem Punkt in Bezug auf die Rechte der Betroffenen hat die Bundesregierung sich ein wenig bewegt: Sollte der UKRat die Bearbeitung von individuellen Ersuchen zunächst erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes (geplant zum 1.1.2027) beginnen müssen, wurde dies verkürzt: auf 6 Monate für die Ersuchen von Inländern im Inland (genauer gesagt: von deutschen Staatsangehörigen, sich im Bundesgebiet aufhaltenden Personen oder inländischen juristischen Personen, § 42 Abs. 3 UKRatG-E) und auf 18 Monate für die Ersuchen von Ausländern im Ausland. Es dürfte sich von selbst verstehen, dass auch die Verkürzung dieser „rechtsschutzlosen Zeit“ weiterhin eine spürbare Verschlechterung darstellt. Auch ist fraglich, ob die Differenzierung in Bezug auf Ausländer im Ausland im BNDG-E den Anforderungen des Art. 3 GG standhält.

Aus Sicht der BfDI ist es wichtig, die Aufgabenverschiebung von der BfDI auf den UKRat mit einer adäquaten Regelung zum Wissenstransfer zu begleiten. Wenn eine Stelle eine Aufgabe neu übernimmt, die vorher bei einer anderen Stelle angesiedelt war, sollte es möglich sein, sie schnellstmöglich in die Lage zu versetzen, einen Überblick zB über bisherige Problemlagen und Streitpunkte mit den kontrollierten Stellen zu erlangen und auch laufende Vorgänge insbesondere aufgrund von Beschwerden zu übernehmen.

Die BfDI hatte sich daher gegenüber der Bundesregierung u.a. dafür eingesetzt, dass ein Austausch explizit auch zu Informationen möglich ist, die Geheimhaltungsvorschriften unterliegen. Die Bundesregierung hat auf diesen Hinweis reagiert und die Begründung zu § 37 UKRatG-E angepasst – allerdings mit nicht ganz eindeutigen Ergebnis. Dort heißt es jetzt sinngemäß, dass es dem UKRat unbenommen bleibt, den kontinuierlichen Austausch mit anderen Datenschutzbehörden (insbesondere der BfDI) „zu suchen und zu pflegen, solange hierbei keine geheimhaltungsbedürftigen Informationen, sondern allgemein datenschutzrechtliche Fragen und Erfahrungen in der Kontrolle geteilt werden.“ (vgl. Entwurf, S. 712). Wenige Absätze weiter heißt es dann aber: „Soweit erforderlich ist auch insoweit eine Übermittlung personenbezogener Daten sowie von eingestuftem Material zulässig.“ (vgl. Entwurf, S. 713). Für die Beschäftigten beider Stellen, die den rechtskonformen Umgang mit Verschlusssachen sicherstellen müssen, bleibt unklar, was sie dürfen. Es bleibt zu hoffen, dass im parlamentarischen Verfahren eindeutig klargestellt wird, dass auch geheimhaltungsbedürftige Informationen im notwendigen Umfang geteilt werden dürfen, und zwar sowohl für den Wissenstransfer als auch im künftigen Austausch iRd jeweiligen Zuständigkeiten. IÜ werden viele auch an anderen Stellen des Gesetzentwurfs auf Anpassungen durch den Bundestag hoffen, die zu einer Verringerung von verfassungsrechtlichen Risiken führen. Die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender und die potenziell Betroffenen würden es ihm danken.