Humanistische Union

Die Menschen im Land befinden sich dann in einem Panoptikum: Die schlimmsten Grundrechts-eingriffe im Reformvorhaben der Nachrichten-dienste

Am 12. August 2026 hat das Bundeskabinett die Reform des Rechts der Nachrichtendienste beschlossen. Das Kabinett selbst spricht davon, dass der Gesetzentwurf die umfangreichste und grundlegendste Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) in der bundesdeutschen Geschichte darstelle.[1]

Das ist nicht untertrieben. Jedoch sorgt die Gesetzneufassung weniger für eine Modernisierung oder eine bessere Kontrolle von Nachrichtendiensten als vielmehr für einen massiven Umbau unseres Staates hin zu einem Überwachungsstaat.

Bevor der Bundestag über das mehr als 700 Seiten umfassende Paket entscheidet (BT-Drucksache 21/7868), appelliert die Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union (HU) an die Abgeordneten, gegen die Reform zu entscheiden, da sie in weiten Teilen verfassungswidrig ist und bürgerliche Freiheiten sowie Grundrechte angreift. Es wäre besser, lediglich die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) angemahnten Punkte bis Jahresende zu reformieren, statt einen Paradigmenwechsel einzuläuten, der deutlich mehr Autoritarismus und Grundrechtseingriffe bedeutet. Dazu haben wir die problematischsten Aspekte des Reformpakets hier gesammelt:

Die bislang im Artikel 10-Gesetz (G 10) geregelten Befugnisse zur Überwachung von Post und Telekommunikation unter Eingriff in Art. 10 GG werden nun in den einschlägigen Gesetzen der jeweiligen Nachrichtendienste geregelt. Die Überwachungsbefugnisse werden erheblich erweitert. Zudem erhalten sie operative Befugnisse, das heißt aktive Eingriffs- und Abwehrrechte. Die Kontrolle der Nachrichtendienste wird beim Unabhängigen Kontrollrat (UKRat) zentralisiert; die G-10-Kommission wird gleichzeitig aufgelöst, und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) verliert ihre Kontrollbefugnisse für die geheimdienstlichen Tätigkeiten der Nachrichtendienste.

In weiten Teilen halten wir den Entwurf für verfassungswidrig, in allen Teilen aber für demokratieschädlich. Der Entwurf ignoriert häufig die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, insbesondere, was Eingriffsschwellen und -befugnisse betrifft. Dies ist unverhältnismäßig. Am schwersten wiegt – und dies hat Bundesinnenminister Alexander Dobrindt (CSU) als seine Intention öffentlich hervorgehoben –, dass aus den Nachrichtendiensten „echte“ Geheimdienste gemacht werden sollen, Das bundesverfassungsgerichtliche Trennungsgebot zwischen überwachenden, aber nicht operierenden Nachrichtendiensten und der Polizei würde dadurch aufgehoben. Das würde zu einer Verpolizeilichung der Nachrichtendienste führen. Als ob es nicht schon schlimm genug wäre, dass die Bevölkerung vom intransparenten „Verfassungsschutz“ überhaupt überwacht werden kann und ihre verfassungsmäßigen Grundrechte vor dem „Verfassungsschutz“ nicht ausreichend geschützt werden können: Nun sollen beide Nachrichtendienste im Inland überwachen dürfen,

mehr Überwachungs- und polizeiliche Befugnisse erhalten. Somit wird die undemokratische Herrschaftsgewalt von immer schwerer zu kontrollierenden Geheimdiensten in einem heraufziehenden Autoritarismus erhöht. Ein Ausgleich zwischen Sicherheit und Freiheitsrechten wird so nicht erreicht. Die Dienste konnten diesen Ausgleich schon zuvor nicht gewährleisten – mit dem neuen Entwurf ist dies aber noch weniger gegeben. Zudem wird die Pressefreiheit – als für die Demokratie konstitutive Freiheit – gefährdet.

Verpolizeilichung

BND und BfV sollen also operative Befugnisse erhalten. Das soll der Vermeidung von Schutzlücken dienen. Tatsächlich entzieht ein solcher Paradigmenwechsel aber die Grundlage für die bisherigen Anforderungen an nachrichtendienstliches Handeln. Ein operativ tätiger Geheimdienst darf nämlich verfassungsrechtlich nicht, wie die deutschen Nachrichtendienste es jetzt schon können, unter geringeren Voraussetzungen als die Polizei bereits im Gefahrenvorfeld überwachen. Bisher wurden die Grundrechtseingriffe der Nachrichtendienste werden damit begründet, dass Nachrichtendienste eben keine operativen Befugnisse haben. Entscheidend ist nämlich für das Bundesverfassungsgericht, dass Nachrichtendienste höhere Datenerhebungsbefugnisse, aber dafür keine polizeilichen Eingriffsrechte haben (BVerfG, Urteil vom 26.04.2022 - 1 BvR 1619/17, BVerfGE 162, 1, Rn. 154-156). Dies ist das verfassungsrechtliche *Trennungsgebot*. Wenn die Nachrichtendienste nun operative Befugnisse bekommen sollen, müssten die Eingriffsschwellen für die Überwachung deutlich angehoben werden. Der Entwurf sieht aber sogar niedrigere Schwellen vor.

Bei den operativen Befugnissen geht es unter anderem darum, dass das BfV „selbst Schutzmaßnahmen bei einer Gefährdung für ein besonders gewichtiges Rechtsgut“ vornehmen kann, „um hierdurch im Interesse wirksamen Rechtsgüterschutzes Schutzlücken zu schließen“ (§ 59 BVerfG-E), wenn die dafür nötigen Informationen nicht an die Polizei als dritte Partei – im Sinne der Geheimhaltung – weitergegeben werden dürfen oder wenn ein Eingriff durch andere Sicherheitsbehörden nicht rechtzeitig erfolgen würde. Die neuen operativen Befugnisse des „Verfassungsschutzes“ sind in §§ 59ff. BVerfSchG-E geregelt. Die vorgesehenen Regelungen enthalten umfangreiche Eingriffsbefugnisse für solche Fälle. Dadurch wird das Trennungsgebot unterlaufen und damit das verfassungsrechtliche Gefüge und die jeweiligen Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden generell in Frage gestellt. Das hält die HU für verfassungswidrig und gefährlich.

Denn auch wenn die Begründung angibt, dass die Kompetenzen im nicht polizeitypischen nachrichtendienstlichen Gefüge verblieben, dürfen sie polizeilich handeln. Es handelt sich nicht um geringfügige Ergänzungsmaßnahmen der Kompetenzen, die bereits jetzt ausufern, sondern um operative Befugnisse. Der „Verfassungsschutz“ darf dem Entwurf zufolge weitläufig „auf Gegenstände, die für die Bedrohung gegenwärtig oder künftig eingesetzt werden“, sowie auf „Güter, die im Rahmen einer Bedrohung ausgeführt werden sollen“, einwirken (§ 59 BVerfSchG-E). Der Anwendungsbereich erschöpft sich folglich mitnichten in einigen wenigen Sonderfällen. Dass die Anwendung von Zwang immerhin erst einmal nur auf Dinge und nicht auf Personen bezogen wird (§ 59 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E), darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies dennoch weitreichende grundrechtsintensive Maßnahmen darstellen kann, die polizeilichen Befugnissen gleichkommen.

Die vorgesehenen Maßnahmen des BfV sind darüber hinaus kaum konkretisiert, was insbesondere für § 59 Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG-E zutrifft, der die möglichen Maßnahmen nicht begrenzt. Notwendig für eine operative Maßnahme des „Verfassungsschutzes“ ist lediglich, dass der Gegenstand für die Bedrohung gegenwärtig oder absehbar eingesetzt wird. Die daran anschließende Auflistung in lit. a)-d) ist nicht abschließend, kann also ausgeweitet werden. Somit kann auf sämtliche Gegenstände, inklusive digitaler Datenbestände, Software, digitale Infrastrukturen etc. eingewirkt werden, wenn diese für eine Bedrohung eingesetzt werden. Bei einer zweckoffenen digitalen Infrastruktur (wie einem sozialen Netzwerk) dürfte eine

solche Bedrohung schnell gegeben sein. Eine solche Regelung würde automatisch auch unbeteiligte Dritte in ihren Grundrechten betreffen. Das ist ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Rechte Unbeteiligter, und die genannten Schutzmaßnahmen genügen nicht dem Anspruch an die verfassungsrechtliche Normenklarheit. Anstatt Schutzvorschriften zu erfüllen, ermöglicht der neue operative Anwendungsbereich weitere Grundrechtseingriffe gegen Dritte, die sich nicht ausreichend dagegen schützen können.

Weiter noch gehen die Reformideen für den BND, denn der Entwurf weitet dessen Aufgaben durch eine neue, zu unbestimmte Bedrohungsdogmatik erheblich aus. Die vorgesehenen Rechtsgüter und Qualifikationsstufen (§§ 2ff. BNDG-E) sind zu unbestimmt formuliert und lassen die Zuständigkeit des BND bei faktisch jedem Auslandsbezug uferlos werden. Teilweise ist das nicht einmal mehr durch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt.

Der BND soll faktisch operative Kompetenzen erhalten, um Gefahren abzuwenden, wenn nur der BND dazu in der Lage ist und die Bedrohungslage von einer fremden Macht ausgeht oder die Geheimhaltung verhindert, dass eine andere Behörde aktiv wird. Unter anderem kann er im Cyberbereich eingreifen, aber auch der Einsatz mit kinetischen Mitteln ist möglich (wie dem Einsatz von Sprengstoff). Diese Maßnahmen sind in §§ 49ff. BNDG-E geregelt. Auch umfassende digitale Maßnahmen im Rahmen von Hackbacks sollen für den BND möglich werden. Die Feststellung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags von 2019, dass Hackbacks ineffizient und gefährlich sind, wird ignoriert. Der Entwurf weitet zusätzlich die Inlandstätigkeit des BND aus. Dadurch erhält der BND polizeiliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr. Sowohl die Begründung des Entwurfs (beispielsweise im Bereich der Cybersicherheit) als auch § 49 Abs. 1 Nr. 2 im Allgemeinen führen an, dass es der Polizei – im Gegensatz zum BND – an entsprechenden Fähigkeiten fehle oder der BND aktiv werden dürfe, wenn nur er über die erforderlichen Fähigkeiten verfüge. Ein Mangel an Fähigkeiten der Polizei kann aber doch nicht begründen, die Kompetenzen eines Nachrichtendienstes deswegen auszuweiten. Stattdessen müssten die Fähigkeiten der Polizei ihren tatsächlichen Amtsbefugnissen und neuen Bedrohungssituationen angepasst werden. Dies darf das Trennungsgebot nicht aushebeln.

Als operative Kompetenzen des BND sollen das „aktive Einwirken mit dem Ziel der Abwendung oder Einschränkung“ einer Gefährdung gelten (§ 49 Abs. 1 S. 1 BNDG-E). Das darf sich nur gegen eine fremde Macht richten und nicht gezielt physisch gegen eine Person (§ 51 Abs. 3 BNDG-E). Das schließt immerhin absichtliche Tötungen – vom Verteidigungsfall abgesehen (§ 129 Abs. 3 BNDG-E) – aus; Tötungen oder Verletzungen von Menschen als Kollateralschäden sind aber möglich. Zudem bedeuten solche Befugnisse, dass der Gesetzgeber dem BND erlaubt, im Ausland Taten zu begehen, die dort Straftaten sind. Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass Grund- und Menschenrechte nicht auf deutsches Territorium oder deutsche Staatsbürger begrenzt sind. Die Art der einzusetzenden Mittel ist indes nicht eingegrenzt. Das gewählte Mittel muss bloß erforderlich und angemessen sein (§ 51 Abs. 1 und Abs. 4 BNDG-E). Dem Einsatz solcher (insbesondere kinetischer) Mittel ist ein zweistufiges Verfahren vorgelagert: Erstens muss eine spezifische Gefährdungslage – tatsächliche Anhaltspunkte, dass besonders gewichtige Rechtsgüter in besonderem Maße durch das anhaltende und planvolle Handeln einer fremden Macht gefährdet sind – festgestellt werden (§ 49 Abs. 1 S.1 und Abs. 2 BNDG-E). Zweitens müssen Art und Umfang der Maßnahmen in einer Grundanordnung vom BND-Präsidenten angeordnet werden (§ 50 BNDG-E).

Obgleich die operativen Tätigkeiten des BND sich gegen fremde Mächte richten würden, ist die Betroffenheit von Grundrechtstragenden auch hier keinesfalls ausschließbar, zumal der BND diese durchaus signifikanten Mittel auch subsidiär im Inland einsetzen darf. Man kann außerdem nicht ausschließen, dass die Folgen einer solchen Maßnahme einer militärischen Maßnahme vergleichbar sind (wie dem Einsatz von Sprengstoff). Das birgt die Gefahr, dass es im Falle des BND nicht nur zur *Verpolizeilichung*, sondern sogar zur *Militarisierung* kommt. Damit könnte der Parlamentsvorbehalt in einem bewaffneten Konflikt ausgehebelt werden.

Die Verpolizeilichung der Geheimdienste und die Inlandsbefugnisse des BND stellen das Sicherheitsgefüge prinzipiell in Frage. Zudem ist es verfassungswidrig, wenn die Dienste operative Befugnisse erhalten, aber deutlich niedrigere Eingriffsschwellen bei der Überwachung haben als die Polizei. Auch wenn sich die

operativen Befugnisse vor allem auf Objekte beziehen, ist der massenhafte Grundrechtseingriff gegen Unbeteiligte (etwa im Internet) enorm. Zudem steht eine Slippery Slope zu befürchten, dass, wenn die Nachrichtendienste erst einmal zu „echten“ Geheimdiensten gemacht sind, eine künftige operative Kompetenzerweiterung sehr wahrscheinlich wird.

Ausnahmezustand per Besonderem Feststellungsfall

Im Falle bewaffneter Konflikte wird die Militarisierung des BND in Bezug auf Ausnahmezustände besonders grundrechtseinschränkend: §§ 125ff. BNDG-E führen die Möglichkeit eines Ausnahmezustands in das deutsche Sicherheitsrecht in Bezug auf den Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 80a und Art. 115a GG) sowie den Besonderen Feststellungsfall ein. Letzterer soll eintreten, wenn der Verteidigungs- oder Spannungsfall direkt bevorstünde und ein Eingreifen des BND zur Landesverteidigung zwingend notwendig sei. Mit Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums kann die Bundesregierung diesen Fall mit einfacher Mehrheit und ohne öffentliche Diskussion feststellen (§ 125 Abs. 3 BNDG-E). Dann können entscheidende Verfahrens-, Datenschutz- und grundrechtliche Sicherungen wegfallen.

Grundrechte sind jedoch auch in Krisen- und Konfliktfällen weiterhin gültig. Allgemein gesprochen kann ein Ausnahmezustand in Grundrechte eingreifen oder in manchen Fällen sogar suspendieren.[2] Gerade ein Spannungsfall könnte bei hybriden Bedrohungen lange bestehen. Die Hürden für den Zustimmungsfall wiederum sind ausgesprochen niedrig. Das eröffnet die Möglichkeit eines permanenten oder lang anhaltenden Ausnahmezustands, in dem die Ausnahme zur Regel wird.

Nach § 132 BNDG-E gelten zudem die Kontrollregelungen in solchen besonderen Krisenlagen nur in abgeschwächter Form. Im Verteidigungsfall entfällt insbesondere die Grundanordnung aus § 97 BNDG-E und damit die dort vorgesehene Kontrolle von Art und Umfang der Maßnahmen, während die weiteren Kontrollvorgaben nach Maßgabe der Abs. 3 und 4 modifiziert werden.

Zudem können Prüf-, Lösch- und Protokollierungspflichten während bestimmter Krisenlagen ausgesetzt und Benachrichtigungen aufgeschoben oder im Verteidigungsfall ausgeschlossen werden (§§ 126 Abs. 6, 130 Abs. 3f. BNDG-E). Die Begründung bestätigt, dass diese Pflichten für die Dauer des Verteidigungs-, Spannungs- oder Besonderen Feststellungsfalls ausgesetzt werden können (BR-Drs. 453/26). Besonders alarmierend ist daran der Wegfall der Protokollierung. Wo Protokollierungspflichten ausgesetzt werden, fehlt der nachträglichen Kontrolle die Dokumentationsgrundlage. Insbesondere bei heimlichen Eingriffen kann damit die Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit im Nachhinein erheblich erschwert oder verunmöglicht werden. Auch bei Gefahr im Verzug kann eine eigentlich erforderliche Vorabkontrolle nach § 31 UKRatG-E zunächst entfallen und erst nachträglich erfolgen. § 31 Abs. 1 UKRatG-E erlaubt die sofortige Vollziehbarkeit einer grundsätzlich vorabkontrollpflichtigen Anordnung; anschließend ist sie unverzüglich dem UKRat zur Bestätigung vorzulegen (§ 31 Abs. 1 und 2 UKRatG-E). Damit werden gerade in Situationen, in denen weitreichende Befugnisse besonders relevant werden, mehrere Kontrollmechanismen zurückgenommen oder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, sodass die Kontrolle dann noch weniger im Verhältnis zu den anwachsenden Kompetenzen steht. Der Besondere Feststellungsfall verschärft dieses Problem noch einmal, weil dessen Ausnahmeregelungen bereits in einer vorgelagerten und möglicherweise länger andauernden Bedrohungslage greifen können.

Überwachung und biometrischer Abgleich

Auch die Überwachung nimmt im Entwurf zu. Besonders ausufernd, unverhältnismäßig und verfassungswidrig sind die Videoüberwachung und der biometrische Datenabgleich des gesammelten Bildmaterials. Sowohl das BfV als auch der BND dürfen auch diverse öffentliche und nichtöffentliche Stellen zu Auskünften und teilweise sogar zur aktiven Mitwirkung bei Überwachungsmaßnahmen

verpflichten (§§ 10-15 BVerfSchG-E und §§ 10-17 BNDG-E).

So müssen zum Beispiel Anbieter von Telekommunikationsdiensten auf Verlangen die ihnen zur Übermittlung anvertrauten Kommunikationsinhalte ausleiten. Sollten diese Anbieter Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer solchen Anordnung haben, oder falls die verlangte Mitwirkung technisch nicht erfüllbar ist, haben sie in einigen Fällen keine Möglichkeit, ihre Mitwirkungspflicht gerichtlich überprüfen zu lassen, denn nach § 13 Abs. 7 BVerfSchG-E ist bis zur Mitteilung an die betroffene Person der Rechtsweg ausgeschlossen. Auch an den UKRat können sie sich nicht zur Überprüfung wenden.

Die Geheimdienste können dem Entwurf zufolge aber auch Verfügungsberechtigte privater und öffentlicher Videoüberwachungseinrichtungen verpflichten, die Mitnutzung ihrer Videoüberwachung zu ermöglichen, Daten (auch in Echtzeit) an den „Verfassungsschutz“ und den BND auszuleiten und gespeicherte Bild- und Tonaufzeichnungen zu übermitteln (§ 15 Abs. 1 BVerfG-E und § 11 Abs. 4, § 15 und § 16 Abs. 2 BNDG-E). Das sind ausufernde Kompetenzen, da sie sich auf die Überwachung des gesamten öffentlichen Raums beziehen, wodurch alle Menschen in Deutschland von den Nachrichtendiensten videoüberwacht werden können. Insbesondere bei der niedrigen Eingriffsschwelle zeigt sich eine große Unverhältnismäßigkeit.

Öffentlich zugängliches Bild- und Videomaterial (wie Videos aus dem Netz) dürfen beide Dienste außerdem zum biometrischen Datenabgleich nutzen (§ 8 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BVerfSchG-E und § 5 Abs. 3 BNDG-E). Dies wird an gar keine Eingriffsschwellen geknüpft, obwohl es ein schwerwiegender Grundrechtseingriff ist. Als ausreichende Legitimation des Eingriffs gilt dem Entwurf schon die extrem niedrige Zugriffshürde der Erforderlichkeit. Offenbar sieht der Entwurf Internetdaten als nicht schützenswert an. Doch die Streubreite biometrischer Abgleiche ist riesig und betrifft massenhaft Unbeteiligte, in deren Grundrechte dadurch eingegriffen wird, dass sie biometrisch erfasst werden. Das ist keine Lappalie, sondern betrifft teils sehr sensibles oder intimes Material oder solches, das ohne Zustimmung der Dargestellten online gestellt wurde. Das können so unterschiedliche Inhalte und Daten sein wie Daten von Dating-Plattformen, Videos, die sexualisierte Gewalt zeigen, Deep Fakes oder Aufnahmen von Versammlungen.

Da eine solche Maßnahme nicht einmal auf einer besonderen Bedrohung fußen muss, ist dies völlig unverhältnismäßig. Zudem widerspricht sie dem *Flächendeckungsverbot* des BVerfG. Demzufolge dürfen Kontrollen nur räumlich begrenzt durchgeführt werden, wenn dies erfolgversprechend ist, jedoch nicht um „kontrollfreie Bewegungen möglichst weiträumig oder gar im gesamten Zuständigkeitsbereich der Behörde auszuschließen“ (BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018, 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244, Rn. 115). Da dieses Verbot verhindern soll, dass der Staat ohne ausreichenden Anlass den gesamten öffentlichen analogen Raum nach möglichen Treffern durchsucht, muss dies im Sinne der grundrechtlichen Intention des BVerfG auch für digitale offen zugängliche Räume gelten.

Der Entwurf schafft die Möglichkeit der völligen Überwachung der Gesellschaft in Deutschland. Denn als ob nur eines dieser Instrumente nicht schon eine überbordende Überwachung bedeuten würde, entfalten sie in Kombination ihr volles „Potenzial“ der massenhaften Überwachung der analogen und virtuellen Öffentlichkeit. Denn die automatische Datenanalyse (§ 37 BVerfSchG-E) – dort als „qualifizierte Auswertung“ versteckt – sieht das Zusammenführen faktisch aller Daten des „Verfassungsschutzes“ sowie deren Analyse vor. Hier kommt auch künstliche Intelligenz zum Einsatz, wie die Sachverhaltsbeurteilung durch (fehlerhafte oder mit Biases im Algorithmus versehene) KI (siehe unten). Die Zahl der Stellen, die bei geringen Eingriffsschwellen umfassend auskunfts- und zusammenarbeitsverpflichtet werden, wird zudem deutlich steigen. Hinzu kommt die Möglichkeit, im öffentlichen Raum jede Videokamera mitnutzen zu können und so weitestgehende Übermittlungsmöglichkeiten zu erhalten. Kurz gesagt, sieht der Entwurf also eine massenhafte Überwachung von nahezu der gesamten Bevölkerung im Land vor – und dies ist nicht einmal an eine Vorabkontrolle des Unabhängigen Kontrollgremiums gebunden. Dieses Zusammenspiel der Überwachungsbefugnisse wäre eine Katastrophe für die Grundrechte und würde einen großen Schritt in Richtung Überwachungsstaat markieren. Die Menschen im Land befinden sich dann in einem Panoptikum.

Künstliche Intelligenz

Insbesondere der Einsatz von KI ist in dem Grad und der Art, wie er im Entwurf vorgesehen ist, in vielerlei Hinsicht weder grundrechtlich noch mit dem EU-Recht (etwa im Hinblick auf Datenschutz oder den AI Act) vereinbar.

KI-Systeme dürfen unbegrenzt auf alle personenbezogenen Daten zugreifen, die beim „Verfassungsschutz“ gespeichert sind, unabhängig davon, ob sie beispielsweise rechtmäßig erhoben wurden oder wie sensibel diese Daten sind. Fehler, die unter anderem zu Diskriminierung führen können, sind beim biometrischen Datenabgleich mit KI wahrscheinlich. Größer wird das Problem dadurch, dass BND und BfV ausländische private oder staatliche KI-Software verwenden können. Es besteht so die Gefahr, dass kommerzielle außereuropäische Anbieter genutzt werden, deren Tätigkeit nicht im Einklang mit dem deutschen und EU-Recht steht. Mit KI-unterstützten Auswertungsmöglichkeiten wird es außerdem wahrscheinlich, dass Daten generiert und qua Übermittlung mit allen geteilt werden.

37 Abs. 6 BVerfSchG-E sieht vor, dass automatisierte Auswertungen sogar „automatisiert veranlassen“, das heißt selbst unmittelbar Entscheidungen treffen können, die wiederum automatisch operative Maßnahmen nach sich ziehen. So dürfen auf Veranlassung einer KI direkt Daten gelöscht oder manipuliert werden, ohne dass ein Mensch davon zuvor auch nur Kenntnis nehmen müsste. Auf diese Weise wird die Entscheidung nicht nur dem Menschen abgenommen, sondern auch Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidung erheblich gestört. Im Namen der Sicherheit soll also eine unkontrollierte KI die Menschen überwachen und weitere grundrechtseinschränkende Entscheidungen treffen, ohne dass ein Mensch diese Entscheidung überprüfen würde.

Berufsgeheimnis

Problematisch sind auch die Regelungen zur Datenerhebung von Berufsgeheimnisträgern wie Anwältinnen und Anwälten sowie Journalistinnen und Journalisten, weil sie unter Umständen, die für die Berufsträger nicht notwendigerweise vorhersehbar sind, dennoch eine Überwachung zulassen. Das wäre für Professionen, deren elementarer Bestandteil die Verschwiegenheit ist, fatal. Dadurch sind etwa der rechtsstaatliche Mandantenschutz und die Pressefreiheit bedroht. Es ist außerdem völlig unverständlich, warum zahlreiche weitere Berufsgeheimnisträgerprofessionen (wie Heilberufe, Soziale Arbeit etc.) im BNDG-E nicht einmal aufgeführt werden, sondern lediglich Berufe wie Geistliche, Mitglieder von Parlamenten, Anwälte und Journalisten genannt werden. Folgerichtig wäre es, allen Professionen, denen der Strafprozessordnung zufolge ein Berufsgeheimnis (und damit ein Zeugenverweigerungsrecht) zustehen, auch im BNDG-E einen absoluten Schutz dieses Rechts zu gewährleisten.

Dass für die Beteiligung der Berufsgeheimnisträgerinnen und -träger (§ 3 Abs. 5 BVerfSchG-E) bereits jede direkte und mittelbare Unterstützung genügen soll, weitet die Regelung deutlich aus. Im Bereich der Rechtsanwältinnen und -anwälte beschränkt der Entwurf die Möglichkeiten auf vertrauliche Rechtsberatung, da Personen, die politisch oder ideologisch motiviert handeln, häufig jemanden, der bestrebungsnah ist, als Rechtsbeistand mandatieren. Bei nachrichtendienstlicher Überwachung im Vorfeld konkretisierter Gefahren und ohne strafrechtlichen Anfangsverdacht sind solche Einschränkungen des Vertraulichkeitsschutzes völlig unverhältnismäßig.

22 BNDG-E hebt zudem die Differenzierung zwischen Inland und Ausland für den BND auf, senkt die Schutzniveaus und weitet die Ausnahmeregelungen aus. Internationale Kontakte der Presse führen dazu, dass diese für den BND ausgesprochen interessant sind. Dies gilt auch für Clouds von Redaktionen, Medienbetreibenden sowie Reporterinnen und Reportern. Es ist schon ironisch, dass sich der Quellenschutz im Entwurf nur beim BND selbst findet, der seine verdeckten Ermittlerinnen und Ermittler schützt. Die Eingriffsschwellen und die fehlende Abwägung in Bezug auf Journalistinnen und Journalisten dürften verfassungswidrig sein. Die erhebliche Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut als Eingriffsschwelle wird nämlich in § 22 Abs. 2 Nr. 1. lit. b BNDG-E eingeschränkt. Eine Abwägung, der zufolge das öffentliche Interesse an der Information das Interesse der Diskretion des Berufsgeheimnisträgers im

Einzelfall überwiegen muss, ist nirgends vorgesehen, obwohl das BVerfG eine solche Abwägung verlangt.

§ 32 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E erklärt, dass die Abwägung ab der Eingriffsschwelle der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit der Bedrohung stets zugunsten des Aufklärungsinteresses ausfällt, und konkretisiert die Abwägung. Eine Schutzlücke besteht, wenn die Maßnahme Journalistinnen und Journalisten indirekt als Dritte erfasst. Zudem wählt der Entwurf hier für die Feststellung der Erheblichkeitsschwellen unklare und dehnbare Termini. Eine Stufe unterhalb der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit wird nicht einmal definiert. Liegt eine erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit vor, gelten Maßnahmen gegen journalistische Berufsgeheimnisträger als zulässig, sofern sie keinen Nachteil verursachen, der unverhältnismäßig zum versprochenen Maßnahmenerfolg steht. Eine solche vage Ermessensfrage erfüllt nicht die Anforderungen an die vom BVerfG vorgeschriebene Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall, da hier das Redaktionsgeheimnis als zentraler Bestandteil der Pressefreiheit angegriffen wird. Begründet wird § 32 Abs. 5 BVerfSchG-E damit, dass Folgeregelungen des Berufsgeheimnisträgerschutzes nicht auf Maßnahmen beschränkt seien, die direkt gegen den Berufsgeheimnisträger gerichtet sind. Einbezogen wird auch die Informationsgewinnung, die gegen andere gerichtet sind, wenn auch Berufsgeheimnisträger in die Angelegenheit involviert sind. Faktisch ist damit das Berufsgeheimnis gekippt.

Kontrolle der Dienste

Je stärker Nachrichtendienste operativ in Geschehensabläufe eingreifen, desto weniger trägt die traditionelle (aus unserer Sicht fragwürdige) Begründung für ihre besonderen Vorfeldbefugnisse. Umso höher sind die Anforderungen an eine entsprechend dichte und unabhängige Kontrolle (vgl. BVerfG, Urteil vom 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 153–166).

Wesentliche Kontrollzuständigkeiten sollen beim Unabhängigen Kontrollrat zusammengeführt werden; er übernimmt insbesondere die Aufgaben der G-10-Kommission und der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) (§ 3 Abs. 1 UKRatG-E). Entscheidend ist jedoch, ob die Kontrolle mit der Ausweitung der Befugnisse Schritt hält. Gelinde gesagt bestehen daran – etwa in Anbetracht der Vorgaben des BVerfG – erhebliche Zweifel.

Das BVerfG verlangt, dass die Anforderungen an heimliche Überwachungsmaßnahmen nach ihrem Eingriffsgewicht bestimmt werden. Bei besonders intensiven Maßnahmen kann deshalb eine unabhängige Vorabkontrolle erforderlich sein (BVerfG, Urteil vom 26.02.2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 160–166, 213–214).

Der Entwurf sieht dazu unterschiedliche Eingriffsstufen vor. Eine individuelle Vorabkontrolle durch den UKRat setzt aber teilweise erst bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen an. Auch darunter können aber bereits Maßnahmen liegen, die für Betroffene erhebliches grundrechtliches Gewicht haben. Damit klaffen materielle Eingriffsschwellen und Kontrollschwellen auseinander, wenn weitreichende Überwachungsbefugnisse mit unzureichenden Eingriffsschwellen und Kontrollmechanismen kombiniert werden. Etwa führt dies zu einer erheblichen Schwächung der bisherigen Aufsicht. Denn je größer die Streubreite und je stärker die automatisierte Verarbeitung durch die Dienste, desto weniger genügt es, nur einzelne Verarbeitungsschritte nachträglich zu kontrollieren. Mindestens erforderlich wäre vielmehr eine Kontrolle, die auch Reichweite, Auswahl und Einsatz solcher Verfahren insgesamt erfassen kann. Gerade bei Videoüberwachung und öffentlich verfügbaren Internetdaten trägt der Entwurf dieser großen Streubreite jedoch nicht erkennbar durch eine entsprechend verdichtete Kontrolle Rechnung.

Wichtig ist auch die Übernahme von Aufgaben der G-10-Kommission und der BfDI durch den UKRat. Dies ist zunächst nur eine Verlagerung und Bündelung von Zuständigkeiten (§ 3 Abs. 1 UKRatG-E). Sie ersetzt jedoch nicht automatisch die unterschiedlichen Perspektiven und Fachkompetenzen der bisherigen Kontrollstellen. Die BfDI kann komplexe Datenverarbeitungssysteme und Datenflüsse behördenübergreifend betrachten. Gerade bei automatisierten Datenanalysen ist diese Perspektive wichtig, weil solche Verfahren große Datenbestände zusammenführen und daraus neue Zusammenhänge oder

Verdachtsmomente abgeleitet werden können. Ihre Kontrolle erfordert neben juristischer auch technische und datenschutzrechtliche Sachkunde. Dies wird im Entwurf aber weitgehend ausgeblendet.

Hinzu kommt der behördenübergreifende Gesamtblick. Werden Daten etwa vom „Verfassungsschutz“ erhoben, in einem gemeinsamen Informationsverbund verarbeitet und anschließend von einer Polizeibehörde verwendet, können sich die Grundrechtswirkungen erst aus dem Zusammenspiel der einzelnen Verarbeitungsschritte ergeben. Der damalige BfDI Ulrich Kelber hat deshalb im Zusammenhang mit gemeinsamen Zentren auf die besonderen Risiken solcher Informationsverbünde hingewiesen. Der vorgesehene Austausch zwischen UKRat und BfDI (§ 37 Abs. 3 UKRatG-E) ersetzt diese eigenständige Kontrollperspektive keinesfalls. Gerade weil der Entwurf die automatisierte und behördenübergreifende Verarbeitung von Daten ausweitet, ist der Verlust dieser Perspektive umso problematischer.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Benachrichtungspflichten gegenüber von Überwachung Betroffenen und deren individuellen Rechtsschutz. Von geheimen Überwachungsmaßnahmen Betroffene wissen für gewöhnlich weder vom Eingriff noch von den erhobenen Informationen oder sollen – es soll ja ein Ausschnüffeln der Menschen *im Geheimen* sein – es auch zunächst gar nicht. Individueller Rechtsschutz wird dadurch erheblich erschwert oder gar unmöglich. Die im Entwurf vorgesehenen Benachrichtigungspflichten enthalten zudem zahlreiche Ausnahmen; Benachrichtigungen können zurückgestellt oder ausgeschlossen werden (§ 35 BVerfSchG-E; §§ 100, 101 BNDG-E).

Als ob die vorgesehene Überwachung noch keine hohe Eingriffsintensität hätte, kann das Auskunftsrecht den oben beschriebenen Mangel nicht zuverlässig ausgleichen. Bereits jetzt schon muss eine Person für ein Auskunftsersuchen an den „Verfassungsschutz“ auf einen konkreten Sachverhalt hinweisen und ein besonderes Interesse an der Auskunft darlegen (§ 15 Abs. 1 BVerfSchG). Diese Voraussetzung bleibt im Regierungsentwurf bestehen (§ 70 Abs. 1 BVerfSchG-E). Es ist aber davon auszugehen, dass die betroffene Person von der *heimlichen* Maßnahme für gewöhnlich nichts weiß. Das Auskunftsrecht bietet deshalb dort, wo Betroffene besonders auf nachträgliche Aufklärung angewiesen sind, keinen verlässlichen Zugang zu den über sie gespeicherten Informationen.

Darum verlangt das BVerfG bei heimlicher Nachrichtendiensttätigkeit eine kontinuierliche und umfassende unabhängige objektivrechtliche Kontrolle. Diese muss einen umfassenden Kontrollzugriff ermöglichen und über ausreichende Entscheidungsbefugnisse, Informationen, Personal und Mittel verfügen (BVerfG, Urteil vom 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17, Rn. 267–288, insb. Rn. 272, 275–276, 287–288). Die unabhängige Kontrolle muss damit eine Kontrollfunktion übernehmen, die Betroffene selbst meist nicht wahrnehmen können. Je weniger sie von einem Eingriff wissen und je schwerer sie nachträglich feststellen können, welche Informationen über sie erhoben und verarbeitet wurden, sprich, wo überhaupt in ihre Grundrechte eingegriffen wurde, desto größer muss doch die Verantwortung des UKRats sein, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen eigenständig und effektiv zu überprüfen. Diese unabhängige Kontrolle ersetzt indes nicht die Möglichkeit der Betroffenen, die Rechtmäßigkeit einer ihnen bekannt gewordenen Maßnahme selbst gerichtlich überprüfen zu lassen.

Doch es bestehen noch weitere Kontrolllücken. Beispielsweise kann der UKRat zwar die Rechtmäßigkeit deutscher Übermittlungsentscheidungen im Sinne der internationalen Zusammenarbeit mit ausländischen Geheim- und Nachrichtendiensten kontrollieren, nicht aber die Nutzung der Informationen und Daten durch die ausländischen Dienste. Umso wichtiger sind strenge Vergewisserungs- und Übermittlungsvoraussetzungen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt für Übermittlungen ins Ausland unter anderem einen datenschutzrechtlich angemessenen und mit Menschenrechtsgewährleistungen zu vereinbarenden Umgang mit den übermittelten Informationen im Empfängerstaat sowie eine entsprechende Vergewisserung (BVerfG, Urteil vom 26.02.2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 276–285; BVerfG, Urteil vom 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17, Rn. 263ff., 276–285).

Bestimmte neue nachrichtendienstliche Mittel können außerdem bis zu vier Jahre praktisch erprobt werden, bevor ihre dauerhafte gesetzliche Ausgestaltung feststeht (§ 4 Abs. 4 BVerfSchG-E und § 19 Abs. 1 BNDG-E). Damit werden grundrechtsrelevante Entscheidungen teilweise aus dem Gesetz in die exekutive Praxis verlagert

.

Wer schützt dann noch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Verfassung ausreichend vor dem „Verfassungsschutz“ und dem BND?

Fazit

Ohne Rechtsstaat und Demokratie wirkliche Resilienz zu verleihen, sorgt der Entwurf somit für eine massive Ausweitung der Kompetenzen der Nachrichtendienste. Diese soll nicht nur deutlich leichter alle Menschen in Deutschland und wesentlich leichter im Ausland überwachen dürfen – womit ein weiterer Schritt in Richtung Überwachungsstaat geschaffen ist –, sondern die Dienste sollen auch mit operativen Befugnissen ausgestattet werden, obwohl sie bereits frühzeitig überwachen dürfen. Das widerspricht dem Trennungsgebot und schafft Unklarheiten im institutionellen Gefüge der Sicherheitsbehörden.

Gleichzeitig sollen diese Geheimdienste de facto schlechter politisch kontrolliert werden. Besonders problematisch ist daran der eingeschränkte individuelle Rechtsschutz bei heimlichen Maßnahmen. Betroffene erfahren häufig nichts von einem Eingriff und können deshalb ihre Rechte vielfach nicht selbst wirksam wahrnehmen. Eben deshalb kommt der unabhängigen Kontrolle von Amts wegen besondere Bedeutung zu. In besonderen Krisenlagen werden zudem Kontroll-, Dokumentations- und Benachrichtigungsmechanismen teilweise zurückgenommen (siehe oben). Das Bundesverfassungsgericht verlangt für geheime Nachrichtendiensttätigkeit jedoch eine dauerhafte und umfassende unabhängige Kontrolle. Eingriffsvoraussetzungen und Kontrolldichte müssen zudem am jeweiligen Eingriffsgewicht ausgerichtet sein. Gewiss, es ist ohnehin unmöglich, Geheimdienste *demokratisch und transparent zu kontrollieren* – dies widerspricht dem Prinzip eines *Geheimdienstes* –, was solche Dienste per se undemokratisch macht. Nun aber die wenigen Möglichkeiten der teilweisen Kontrolle nicht entsprechend dem Zuwachs an Kompetenzen der Dienste zu stärken, würde für Geheimdienste sprechen, deren Leine so lang wird, dass es fraglich ist, inwiefern diese zum Schutze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beitragen. Stattdessen scheinen sie beide eher zu bedrohen.

Das zeigt einmal mehr, dass der „Verfassungsschutz“ nicht im rechtsstaatlichen und demokratischen Sinne reformiert wird (und wohl auch nicht reformiert werden kann), weswegen er ersatzlos abgeschafft gehört. Dies zeigt einen generellen Mangel an Transparenz, der sich auch an anderen Stellen zeigt. Denn während das Informationsfreiheitsgesetz, das Transparenz von Staat und Behörden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, geschliffen wird, wird die Intransparenz der Dienste ausgebaut.

Das Reformpaket, das die Freiheit der Menschen auf deutschem Boden bedroht, sollte daher abgelehnt werden. Wenn der „Verfassungsschutz“ schon nicht abgeschafft werden wird, so würde es bis Jahresende reichen, die vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Punkte zu reformieren, anstatt einen Paradigmenwechsel der Überwachung und Gewalt einzuführen.

Philip Dingeldey & Carola Otte

Anmerkungen

[1] Die Reform des Militärischen Abschirmdienstes gilt bereits seit 16. Januar 2026.

[2] Nun kann man rechtsphilosophisch kritisieren, dass eine rechtlich festgehaltene Möglichkeit der Suspension, Einschränkung oder starken Eingriffe in Grundrechte im Namen des Rechts oder der Sicherheit die Kraft des Gesetzes (durch die Staatsgewalt) im schlimmsten Fall noch wirkt, aber nicht mehr das Gesetz

(und seine grundrechtlichen Abwehrrechte gegenüber der Staatsgewalt) selbst. Solche Szenarien, obgleich im Entwurf nicht die Rede von Rechtssuspension ist, gilt es als Bedrohung (einer Slippery Slope) im Hinterkopf zu behalten, insbesondere wenn solche Zustände über einen längeren Zeitraum bestehen bleiben oder sich perpetuieren.

---

https://www.humanistische-union.de/thema/die-menschen-im-land-befinden-sich-dann-in-einem-panoptikum-die-schlimmsten-grundrechtseingriffe-im-reformvorhaben-der-nachrichtendienste/
Abgerufen am: 14.11.2026