

Nachrichten-Dienst, Geheim-Polizei, Hilfs-Streitkraft?

Zur beabsichtigten Stärkung der „operativen Fähigkeiten“ des Bundesnachrichtendienstes

von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel*

Abstract

Im Zusammenhang mit der anstehenden Novelle des Bundesnachrichtendienst-Gesetzes wird über das Vorhaben der Bundesregierung berichtet, die „operativen Fähigkeiten“ des Bundesnachrichtendienstes zu stärken und ihn zur „ersten Verteidigungslinie“ des Staates weiterzuentwickeln. Die dabei zu erwartende Schaffung operativer Befugnisse, beispielsweise zu Sabotagemassnahmen, „Hacker“-Angriffen und Desinformationskampagnen, wäre mehr als ein bloßer Modernisierungsschritt – es handelte sich um einen grundlegenden Funktionswandel in Richtung eines „Geheimdienstes“. Wäre eine solche fundamentale Veränderung eines wesentlichen Bausteins der Sicherheitsarchitektur verfassungsrechtlich zulässig?

In connection with the upcoming revision of the German Federal Intelligence Service Act, reports have emerged regarding plans of the Federal Government to strengthen the „operational capabilities“ of the Federal Intelligence Service and to further develop it into the state's „first line of defense“. The expected establishment of operational powers – for instance, concerning acts of sabotage, „hacking“ attacks, and disinformation campaigns – would constitute more than a mere modernization step; it would represent a fundamental shift in function toward becoming a „secret service“. Would such a fundamental alteration of a key component of the security architecture be constitutionally permissible?

I. Einleitung

Der Bundesnachrichtendienst muss reformiert werden – wie häufig im Sicherheitsrecht ist eine Novelle unmittelbar durch einen normativen Anpassungsauftrag des BVerfG geboten,¹ doch auch die tatsächlichen Entwicklungen der globalpolitischen Gefahren-, Konflikt- und

Spannungslagen erfordern eine Revision der Rechtsgrundlagen² für eine seit ihrer Gründung vornehmlich als „Nachrichtendienst“,³ nicht aber als „Geheimdienst“⁴ konzipierte und verstandene Behörde. Noch eher vage verhält sich der Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“ für die 21. Legislaturperiode vom 5. Mai 2025: Ihm zufolge streben die Regierungsparteien zur

„Stärkung unserer nationalen Souveränität und der operativen Fähigkeiten unserer Nachrichtendienste, und um mit der Leistungsfähigkeit relevanter europäischer Partnerdienste wieder Schritt zu halten, (...) eine grundlegende verfassungskonforme, systematische Novellierung des Rechts der Nachrichtendienste des Bundes an (...)“.⁵

Von rechtspolitischem Interesse ist in diesem Passus, dass die Stärkung der operativen Fähigkeiten der Nachrichtendienste beabsichtigt ist.⁶ Was meinen die Verfasser des Koalitionsvertrags damit, was sind „operative Fähigkeiten“? Offenbar existiert ein (dem Verfasser nicht im Wortlaut vorliegender) Gesetzentwurf des Bundeskanzleramts, der nach der (bislang freilich noch eher überschaubaren⁷) Berichterstattung vielfältige Bezüge zu den Zielsetzungen des Koalitionsvertrags aufweist. Insbesondere wird medial berichtet, es sei die Schaffung (temporärer) „operativer Befugnisse“ für den Bundesnachrichtendienst geplant, und er solle zur „ersten Verteidigungslinie“ Deutschlands gegen seine Gegner umgestaltet werden.⁸ Genaueres ist noch nicht öffentlich bekannt; aktuell scheint auch bislang keine Ressortabstimmung des Entwurfs erfolgt zu sein.

Eine sachliche Diskussion⁹ über solche „operative Befugnisse“, ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit und ihre Zweckmäßigkeit zur Aufgabenerfüllung des Bundesnachrichtendienstes (bzw. ihre Dienlichkeit für einen neu kon-

* Prof. Dr. Dr. Markus Thiel ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei.

¹ BVerfG, Beschl. v. 8.10.2024 – 1 BvR 1743/16, BVerfGE 170, 79 ff.; die Frist zur Umsetzung läuft am 31.12.2026 ab (bis dahin: Fortgeltung der verfassungsgerichtlich monierten Bestimmungen).

² Vgl. die weiterführenden Hinweise zu Reformbedarfen verschiedenster Art im BNDG bei Rieger, DVBl. 2025, 1257 ff.

³ S. auch Art. 45d Abs. 1 GG: „Der Bundestag bestellt ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes“; Unterreitmeier, JZ 2021, 175 ff.

⁴ Dazu Blome/Sellmeier, NVwZ 2021, 1739 (1739); zu den Begriffen Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung. Legitimation, Organisation und Abgrenzungsfragen, 1993, S. 35 ff.

⁵ Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“ v. 5.5.2025.

⁶ Zu weiteren angesichts des Koalitionsvertrags zu erwartenden möglichen Änderungen kritisch Rieger, DVBl. 2025, 1257 ff.

⁷ S. auch die wenig ergebnisreiche Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage („Parlamentarische Transparenz bei geplanten Befugnisserweiterungen des Bundesnachrichtendienstes“, BT-Drs. 21/4040 v. 10.2.2026), BT-Drs. 21/4302 v. 23.2.2026.

⁸ Handelsblatt v. 23.4.2026, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/geheimdienste-bnd-will-erste-verteidigungslinie-deutschlands-werden/100219249.html> (zuletzt abgerufen am 27.5.2026).

⁹ Vgl. etwa Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 ff. einerseits, Rieger, GSZ 2026, 86 ff. andererseits.

turierten Aufgabenbestand) ist nur dann möglich, wenn die Begrifflichkeiten zumindest handhabbar abgegrenzt sind – die Termini „operative Fähigkeiten“, „operative Befugnisse“, „operative Anschlussbefugnisse“, „polizeiliche Befugnisse“ werden oftmals nicht hinreichend voneinander unterschieden, und auch die Verfassungsgerichtsbarkeit gibt kein klares Bild.¹⁰ Die Begriffe betreffen dabei unterschiedliche Aspekte. So ist es ein Unterschied, ob der Bundesnachrichtendienst Personen, über die er Informationen erheben möchte, mit Zwangsmitteln zu Auskünften bewegen dürfen soll, ob er nach Erlangung entsprechender Erkenntnisse über einen drohenden „Hackerangriff“ auf Einrichtungen der kritischen Infrastruktur¹¹ zu entsprechenden Gegenmaßnahmen durch eigene Manipulationen von Netzwerken, Hard- und Software ermächtigt sein soll, oder ob er selbst ohne unmittelbaren Informationsanlass aus einer „Präventionserwägung“ hinaus z.B. Desinformationskampagnen gegen eine kriminelle ausländische Vereinigung oder die Regierung eines anderen Staates bzw. seine Behörden und Einrichtungen in die Wege leiten können soll. Derartige Instrumente werden häufig unter einem diffusen Oberbegriff der „operativen Tätigkeit“ dem „klassischen“ Aufgabenkernbestand des Sammelns, Auswertens, Aufbereitens und Bereitstellens von Informationen aus dem Ausland gegenübergestellt. Dass dem Bundesnachrichtendienst dabei wiederum vielfältige Handlungsoptionen eingeräumt sind, wird – neben elaborierten datenschutzrechtlichen Übermittlungsbestimmungen – nach der Konzeption des Nachrichtendienstrechts dadurch kompensiert, dass er nicht operativ tätig wird.¹²

Schüfe der Gesetzgeber derartige „operative Befugnisse“ für den Bundesnachrichtendienst, so wären erste Schritte einer grundlegenden Veränderung seines Charakters als „Auslandsnachrichtendienst“¹³ hin zu einem solchen als eigenständig agierender „Geheimdienst“ gemacht. Es liegt auf der Hand, dass dies – selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten erhebliche Modifikationen in der normativen Konzeption des Dienstes vorgenommen worden sind¹⁴ – zwar nicht einen *Dr. Jekyll* zu einem *Mr. Hyde* werden

ließe,¹⁵ dennoch aber eine fundamentale Umwandlung mit weitreichenden Konsequenzen für Sicherheitsarchitektur und grundrechtliche Belastungswirkungen darstellte. Wäre ein solcher Wandel, verbunden mit dem Verlust der „Reinheit“¹⁶ des Dienstes als „Informationsversorger“, verfassungskonform? Ist er sicherheitspolitisch und sicherheitspraktisch wünschenswert, und wie könnte er sinnvoll angestoßen und umgesetzt werden?

Dieser Beitrag beleuchtet die Hintergründe zum Trennungsgebot, zur Funktion, zu den Aufgaben und Befugnissen des Bundesnachrichtendienstes sowie zu seiner Reformbedürftigkeit (II.), erörtert den Begriff der „operativen Befugnisse“ und bewertet die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Regelung im Zuge der Reform des Bundesnachrichtendienstgesetzes (III.) und schließt mit einem Fazit (IV.)

II. Hintergründe

1. Zum Trennungsgebot und seiner Erosion

Die aktuelle Reformdiskussion spielt sich in einer recht betagten Kulisse mit neueren Requisiten ab. Zu den prägenden Grundsätzen der deutschen Sicherheitsarchitektur gehören verschiedene „Trennungsgebote“, die eine Grenzziehung zwischen Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Personal von Polizeibehörden, Nachrichtendiensten¹⁷ und Verfassungsschutzbehörden¹⁸ sowie der Streitkräfte¹⁹ vorsehen. Sie sind nicht allein Vorkehrungen zur Verhinderung einer Konzentration („Disaggregation“²⁰) von Informationen, Überwachungsbefugnissen und operativen Eingriffsmöglichkeiten bei einer (Polizei-)Behörde als Reaktion auf die Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und seinem zentralisierten und mit Machtfülle ausgestatteten Polizeiapparat bzw. in Umsetzung von Vorstellungen der Alliierten zur Sicherheitsarchitektur (und zur Rolle des Bundes darin), sondern lassen sich – wenngleich die dogmatische Einordnung im Einzelnen kontrovers diskutiert wird²¹ – auf verfassungsrechtliche Prinzipien, namentlich

¹⁰ Vgl. etwa *BayVGH*, *Entsch. v. 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18*, *GSZ* 2025, 241 ff.; *BVerfG*, *Beschl. v. 8.10.2024 – 1 BvR 1743/16*, *BVerfGE* 170, 79 ff.: „operative Befugnisse“; *BVerfG*, *Beschl. v. 17.7.2024 – 1 BvR 2133/22*, *BVerfGE* 169, 130 ff.: „operative Anschlussbefugnisse“; *BVerfG*, *Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17*, *BVerfGE* 162, 1 ff.: „operative Verantwortung“; *BVerfG*, *Beschl. v. 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13*, *BVerfGE* 163, 43 ff.: „operative Aufgaben“, „operative Zwangsbefugnisse“.

¹¹ Vgl. zum Begriff der „kritischen Dienstleistung“ § 2 Nr. 4 KRITIS-DachG: Versorgung der Allgemeinheit z.B. in den Sektoren Energie, Transport und Verkehr, Finanzwesen, Wasser, Ernährung etc.

¹² Vgl. etwa *BVerfG*, *Beschl. v. 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15*, *BVerfGE* 156, 11 ff., *juris* Rn. 104.

¹³ Zur Abgrenzung zu den auslandsbezogenen Tätigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz kontrovers *Meinel*, *NVwZ* 2018, 852 ff. sowie *NVwZ* 2019, 1739 ff.; *Warg*, *NVwZ* 2019, 127 ff.

¹⁴ Vgl. zum Begriff der „kritischen Dienstleistung“ § 2 Nr. 4 KRITIS-DachG: Versorgung der Allgemeinheit z.B. in den Sektoren Energie, Transport und Verkehr, Finanzwesen, Wasser, Ernährung etc. Vgl. etwa *BVerfG*, *Beschl. v. 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15*, *BVerfGE* 156, 11 ff., *juris* Rn. 104.

¹⁵ Vgl. die Novelle von *Robert Louis Stevenson*, *Strange Case of Dr. Jekyll and Mr. Hyde*, 1886.

¹⁶ *Rieger*, *GSZ* 2026, 86 (87).

¹⁷ Dazu etwa *Linzbach/Gärditz*, *ZG* 2020, 314 ff.; *Fremuth*, *AöR* Bd. 139 (2014), S. 32 ff.; *Nehm*, *NJW* 2004, 3289 ff.

¹⁸ Vgl. *Timu*, *VR* 2017, 121 ff.; *von Denkowski*, *Kriminalistik* 2008, 176 ff.; *Gusy/Pohlmann*, *Vorgänge* 2007, Nr. 2, 53 ff.

¹⁹ Zum Trennungsgebot zwischen Polizei und Streitkräften *Herold-Steinhof*, *Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Streitkräften*, 2025; s. auch *Walter*, *NZWehr* 2017, 89 ff.; *Brinkmann*, *NordÖR* 2010, 53 ff.

²⁰ Zu Begründungslinien vertiefend *Linzbach/Gärditz*, *ZG* 2020, 314 ff.

²¹ Eingehend etwa *Thiel*, *Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Grundlagen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung*, 2011, S. 372 ff. m.w.N.; teilweise wird auch abschwächend von einer „Trennungsobliegenheit“ gesprochen, etwa bei *Friehe/Wallrath*, *NVwZ* 2025, 201 ff.

das Rechtsstaatsprinzip, aber auch grundrechtliche Erwägungen zurückführen.²² Für das informationelle Trennungsgebot²³ zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden, also die nicht gänzlich undurchdringliche, aber doch nur mit argumentativem Aufwand zu überwindende Grenze der Informationsübermittlung hat das *BVerfG* eine Verwurzelung im Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angenommen.²⁴ Die Ratio dieser Erwägungen ist anschaulich von *Christoph Gusy* beschrieben worden: „Wer (fast) alles weiß, soll nicht alles dürfen; und wer (fast) alles darf, soll nicht alles wissen.“²⁵ Denn ein Staat, der sowohl über sämtliche durch andere Behörden gewonnene Informationen verfügt als auch umfangreiche operative Eingriffsbefugnisse ausüben darf, droht selbst zu einem Unsicherheitsfaktor zu werden – zumal dann, wenn die politische Macht und damit auch ihr Einwirkungsinstrumentarium in „falsche“, also: verfassungsfeindliche „Hände“ fällt. Das Tempo, mit dem einstmalig stabile Demokratien in den Sog autokratischer Fehlentwicklungen fallen, die sich aufgrund der Wahlsysteme und der Dysfunktionalitäten verfassungsrechtlicher Sicherungsvorkehrungen nicht kurzfristig korrigieren lassen, ist Besorgnis erregend. Umso bedeutsamer ist es, wesentliche und etablierte Verteidigungslinien der Rechtsordnung nicht allzu voreilig aus Praktikabilitätserwägungen preiszugeben.

Die verschiedenen Dimensionen des Trennungsgebots zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden bzw. Nachrichtendiensten (Trennung von Organisation, Personal, Aufgaben und Befugnissen; informationelles Trennungsgebot) sind ungeachtet der umstrittenen verfassungsrechtlichen Absicherung²⁶ und unabhängig von der Reichweite ihrer einfachgesetzlichen Ausprägungen²⁷ zwar (noch) weitestgehend anerkannt, geraten aber seit geraumer Zeit zunehmend in Bedrängnis. Die sich wandelnden Bedrohungslagen unterschiedlichster Art führen immer wieder zu Ansätzen, die oftmals auch in der Praxis als hinderlich bewertete Distinktion der Aufgabenfelder und Eingriffsbefugnisse aufzuweichen oder gar aufzuheben.

Teils geschieht dies offen,²⁸ und die Begründungen lassen sich durchaus hören. Sowohl im Polizeirecht als auch im Recht der Nachrichtendienste sind allerdings auch Entwicklungen festzustellen, die als „schleichende“ Erosion des Trennungsprinzips moniert werden.²⁹ Dies betrifft zum einen die – häufig aus der Perspektive des Trennungsgebots problematisierte – Kooperation³⁰ (z.B. in Gemeinsamen Zentren³¹ und mittels Verbunddateien³²) und Vernetzung der genannten Behörden,³³ zum anderen den Wandel in den gesetzlichen Rahmenbedingungen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung. Die Befugnisse der Nachrichtendienste und der Polizei haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten aufgrund gesetzgeberischer Entscheidungen „angenähert“.³⁴ Den Polizeien in Bund und Ländern wurden sukzessive normative Befugnisse zur verdeckten Informationsgewinnung eingeräumt, was gelegentlich als „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizei beklagt wird.³⁵ So strikt freilich, dass der Polizei „nachrichtendienstförmige“ Ermittlungsmethoden wie der heimliche Informationszugriff ganz generell versagt bleiben, wirkt das Trennungsgebot nicht.³⁶ Bleiben die polizeilichen Datenerhebungsmaßnahmen eng an den polizeilichen Aufgaben der Abwehr vor allem konkreter Gefahren und der Straftatenprävention orientiert, ist dies selbst dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn man dem befugnisbezogenen Trennungsgebot Verfassungsrang zugestehen möchte.³⁷ Unter Zugrundelegung einer solchen aufgabenakzessorischen Perspektive erscheint es als problematischer, wenn den Nachrichtendiensten operative Eingriffsbefugnisse eröffnet werden, die typischerweise den Polizeien als Gefahrenabwehrbehörden zustehen oder von den Streitkräften nach den für sie geltenden Regelungen wahrgenommen werden – eine solche Entwicklung wird unter dem Stichwort der „Verpolizeilichung“³⁸ kritisch beobachtet. Dies ist nicht nur ein „latent mitgeschleiftes Misstrauen gegenüber der Wissensmacht der Nachrichtendienste“³⁹, sondern Ausdruck einer Skepsis gegenüber der Erosion eines bislang überwiegend konsentierten Grundsatzes der deutschen Sicherheitsarchitektur.

²² *Thiel*, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Grundlagen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, S. 372 ff. m.w.N.

²³ *Bäcker*, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. (2026), Kap. 2 Rn. 368 ff.; *Eichenhofer*, in: Eichenhofer/Groh/Ziegler (Hrsg.), Selbstbehauptung der Demokratie. Freundesgabe für C. Gusy, 2025, S. 277 ff.; *Gusy*, GSZ 2021, 141 ff.; *Unterreitmeier*, AöR Bd. 144 (2019), S. 234 ff.

²⁴ *BVerfG*, Urt. v. 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 ff.; s. auch *Unterreitmeier*, AöR Bd. 144 (2019), S. 234 ff.; kritisch gegenüber einer Erosion des informationellen Trennungsgebotes *Arzt*, NVwZ 2013, 1328 ff.; in Bezug auf eine zunehmende „Vernetzung“ von Polizei und Verfassungsschutzbehörden *Gusy/Pohlmann*, Vorgänge 2007, Nr. 2, 53 ff.

²⁵ *Gusy*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/2004, 14 (15).

²⁶ *Thiel*, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Grundlagen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, S. 372 ff. m.w.N.

²⁷ Z.B. § 1 Abs. 1 BNDG als Ausdruck eines organisatorischen Trennungsgebots: Der Bundesnachrichtendienst darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden.

²⁸ Z.B. *Linzbach/Gärditz*, ZG 2020, 314 ff.

²⁹ Vgl. dazu schon *Fremuth*, AöR Bd. 139 (2014), S. 32 ff.

³⁰ Vgl. *Friehe/Wallrath*, NVwZ 2025, 201 ff.; *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2010.

³¹ Z.B. Gemeinsames Internetzentrum (GIZ); Nationales Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ): *Linke*, DÖV 2015, 128 ff.; Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ): *Weisser*, NVwZ 2011, 142 ff.

³² *Volkmann*, Jura 2014, 820 ff.; *Hörauf*, NVwZ 2015, 181 ff., zur Antiterrordatei.

³³ Kritisch hierzu etwa *Gusy/Pohlmann*, Vorgänge 2007, Nr. 2, 53 ff.

³⁴ *Gusy*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 2 BNDG Rn. 35.

³⁵ Vgl. auch *Fremuth*, AöR Bd. 139 (2014), S. 32 ff.

³⁶ Eingehend *Thiel*, „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizei – (verfassungs-)rechtliches Problem oder inhaltsleere Drohkulisse?, in: Schwier (Hrsg.), Polizeirecht im Wandel. Tagungsband zur Konferenz am 19. und 20.11.2018 in Schmochwitz bei Bautzen, 2019, S. 259 ff.

³⁷ Kritisch z. B. *Linzbach/Gärditz*, ZG 2020, 314 ff.; s. auch *Haynes*, Kriminalistik 2017, 559 ff.

³⁸ *Bäcker*, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 349; s. auch *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 60.

³⁹ *Linzbach/Gärditz*, ZG 2020, 314 ff.

2. Aufgaben und Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes

Der Bundesnachrichtendienst⁴⁰ ist neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem (zivilen) Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst einer der drei Nachrichtendienste des Bundes. Seine Rechtsgrundlagen enthält das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG), das nunmehr zur Novellierung ansteht. Es stammt im Kern aus dem Jahre 1990, ist seither mehrfach geändert worden und regelt insbesondere Organisation, Aufgaben, Befugnisse und Kontrolle des 1956 errichteten Dienstes.⁴¹ Dieser ist gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 BNDG eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts. Nach § 1 Abs. 2 BNDG sammelt er „zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus“. Wesentliche Aufgabe ist mithin die Aufklärung von Auslandssachverhalten⁴² mit nachrichtendienstlichen Instrumenten. Unterschieden werden kann dabei etwa zwischen *strategic intelligence*, also sog. Beratungswissen zur Einbringung in politische Prozesse, und der nachrichtendienstlichen Begleitung von militärischen Operationen im Ausland (*operational intelligence*).⁴³

Dass es in Deutschland Nachrichtendienste gibt, ist nach Einschätzung des *BVerfG* „Ausdruck der Grundentscheidung des Grundgesetzes für eine wehrhafte Demokratie, des Selbstbehauptungswillens des Rechtsstaates und damit Bestandteil des Sicherheitssystems der Bundesrepublik Deutschland.“⁴⁴ Der verfassungsrechtliche Rahmen ist nur rudimentär ausgestaltet. Der 2009 in das Grundgesetz eingefügte Art. 45d Abs. 1 GG⁴⁵ lautet: „Der Bundestag bestellt ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes“. In der Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b) GG wird der „Verfassungsschutz“ als Funktion erwähnt, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG erlaubt die Errichtung von Zentralstellen „zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden“.⁴⁶

Weitere unmittelbare Bezüge zu den Nachrichtendiensten finden sich nicht; namentlich für die Ausgestaltung eines Auslandsnachrichtendienstes lässt das Grundgesetz damit grundsätzlich einen weiten Spielraum,⁴⁷ soweit die übrigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Beachtung finden. Dass die verfassungsrechtliche Hinterlegung für die Tätigkeit eines Auslandsnachrichtendienstes mit erheblichen Informationserhebungsbefugnissen solche „Lücken“ aufweist, ist kein sicherheitsverfassungsrechtlicher Fehlgriff, sondern beruht darauf, dass diese Tätigkeit lange Zeit als nicht bis wenig eingriffsintensiv bewertet worden ist. Die (ausschließliche) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird vor allem aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (auswärtige Angelegenheiten) hergeleitet.⁴⁸ Die Befugnis zur Errichtung wird meist Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG entnommen, der für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, die Schaffung selbständiger Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz gestattet. Mitunter wird auch Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG herangezogen.⁴⁹ Jedenfalls ergibt sich aus den Regelungen zur Errichtungskompetenz eine institutionelle Garantie für Behörden mit nachrichtendienstlichen Aufgaben.⁵⁰

Das *BVerfG* sieht die wesentliche Aufgabe des Bundesnachrichtendienstes in der Auslandsaufklärung – er soll „die Bundesregierung mit Entscheidungsgrundlagen zur Sicherung ihrer außen- oder verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit“ versorgen.⁵¹ Seine durch die Sammlung und Auswertung von Informationen gewonnenen Erkenntnisse werden in Lageberichte, Analysen und Berichte über Einzelvorkommnisse umgesetzt, deren Adressat die Bundesregierung ist – dies soll diese in den Stand versetzen, Gefahrenlagen rechtzeitig zu erkennen und ihnen (politisch) zu begegnen. Auf diese Rolle als „Informationsversorger“ des politischen Raums⁵² ist der Bundesnachrichtendienst aber nach der Konzeption des Gerichts nicht beschränkt: Ihm könne

„als eigene Aufgabe auch die Früherkennung von aus dem Ausland drohenden Gefahren anvertraut werden, wenn diese eine hinreichend internationale Dimension aufweisen. Maßgeblich ist, dass es sich um Gefahren handelt, die sich ihrer Art und ihrem Gewicht nach auf die Stellung der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft auswirken können und gerade in diesem Sinne von außen-

⁴⁰ Porzner, Die Verwaltung Bd. 26 (1993), S. 235 ff.; zur Rechtsbindung bei Auslandstätigkeiten Gärditz, Die Verwaltung Bd. 48 (2015), S. 463 ff.

⁴¹ Vgl. kritisch z. B. Gusy, Die Verwaltung Bd. 17 (1984), S. 273 ff. – Zu historischen Perspektiven der Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes vgl. die Beiträge in Krieger (Hrsg.), Die Auslandsaufklärung des BND – Operationen, Analysen, Netzwerke, 2021; zur Entstehung Wolf, Die Entstehung des BND – Aufbau, Finanzierung, Kontrolle, 2018; Wolf, VfZ Bd. 64 (2016), S. 191 ff.; Weisser, Die Entwicklung des Bundesnachrichtendienstes. Historische Einflüsse, Grundlagen und Grenzen seiner Kompetenzen, 2014; zur Geschichte des Nachrichtendienstrechts Dietrich, in: Eichenhofer/Groh/Ziegler (Hrsg.), Selbstbehauptung der Demokratie. Freundesgabe für C. Gusy, 2025, S. 249 ff.

⁴² Zur Abgrenzung zu Kompetenzen des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Ausland Meinel, NVwZ 2018, 852 (853 f.).

⁴³ Meinel, NVwZ 2018, 852 (853).

⁴⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 ff., juris Rn. 126; *BVerfG*, Beschl. v. 13.6.2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 ff., juris Rn. 110.

⁴⁵ Dazu Hecker, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 2 Rn. 2.

⁴⁶ Hecker, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 2 Rn. 2.

⁴⁷ Hecker, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 2 Rn. 8.

⁴⁸ *BVerfG*, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 ff., juris Rn. 128 f.; Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (8).

⁴⁹ So Bäcker, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 333.

⁵⁰ Lindner/Unterreitmeier, DÖV 2019, 165 ff.; Rieger, GSZ 2026, 86 (88).

⁵¹ *BVerfG*, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 ff., juris Rn. 128; *BVerfG*, Urt. v. 14.7.1999 – 1 BvR 2226/94 u.a., BVerfGE 100, 313 ff., juris Rn. 205.

⁵² Vgl. Bäcker, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 347.

und sicherheitspolitischer Bedeutung sind. Zu denken ist hier etwa an Gefahren durch staatenübergreifend machtvoll agierende Netzwerke der organisierten Kriminalität, durch von außen gesteuerte Cyberangriffe auf wichtige Infrastruktur oder durch Terrorakte, die sich als Ausdruck international verflochtener Konfliktlagen darstellen.“⁵³

Auch diese „Gefahrenfrüherkennung“ kann mithin Teil der Funktion des Bundesnachrichtendienstes als Informationsversorger sein, ist aber erkennbar ebenfalls eine informationsbezogene Aufgabe.⁵⁴ Diese Funktion beschränkt sich allerdings nicht auf die Bundesregierung; vielmehr darf der Dienst seine Erkenntnisse nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen auch an andere Sicherheitsbehörden übermitteln.⁵⁵

Vor diesem Hintergrund sind die Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes einfachgesetzlich ausgestaltet. Er darf nach § 2 Abs. 1 S. 1 BNDG insbesondere „die erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten verarbeiten“, soweit nicht die anzuwendenden Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes oder besondere Regelungen in diesem Gesetz entgegenstehen. Diese können dienen: zum Schutz seiner Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Quellen gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten (Nr. 1), für die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die für ihn tätig sind oder tätig werden sollen (Nr. 2), für die Überprüfung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Nachrichtenzugänge (Nr. 3) und zur Aufklärung von Vorgängen im Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, wenn sie nur auf diese Weise zu erlangen sind und für ihre Erhebung keine andere Behörde zuständig ist (Nr. 4). Gemäß § 2 Abs. 1a BNDG darf der Bundesnachrichtendienst zum Schutz seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, seiner Einrichtungen und seiner Quellen Legenden einsetzen sowie die hierfür erforderlichen Tarnmittel herstellen und nutzen. Ebenfalls noch auf die Informationsbeschaffung bezogen ist etwa die Ermächtigung in § 34 Abs. 1 BNDG zum Eingriff in informationstechnische Systeme von Ausländern im Ausland. Über diese informationsbezogenen Befugnisse reicht in § 2 allein Absatz 1b hinaus: Der Dienst darf eine nach § 21h Abs. 3 Nr. 4 der Luftverkehrs-Ordnung unzulässige Benutzung des Luftraums seiner Dienststellen durch unbemannte Fluggeräte durch geeignete technische Mittel gegen das Fluggerät, dessen Steuerungseinheit oder Steuerungsverbindung abwehren. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme der technischen Eigensicherung gegen Drohnen und andere Fluggeräte.⁵⁶ Gemäß § 65b BNDG darf der Bundesnach-

richtendienst innerhalb seiner Dienststellen verdachtsunabhängige Kontrollen und Durchsuchungen von Personen, Taschen und Fahrzeugen sowie mitgeführten Gegenständen durchführen bzw. vornehmen. Weitere „Exekutivbefugnisse“ sind ihm nicht zugewiesen.⁵⁷

Das Trennungsgebot im Verhältnis zur Polizei bringt die als wesentliche Grundentscheidung zu verstehende Bestimmung in § 2 Abs. 3 BNDG zum Ausdruck: „Polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse stehen dem Bundesnachrichtendienst nicht zu. Er darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen er selbst nicht befugt ist.“ Historischer Hintergrund dieser Regelung ist der „Polizeibrief“⁵⁸ der alliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949 an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, in dem es zu einem künftigen deutschen Nachrichtendienst heißt: „*This agency shall have no police authority*“. Der „Polizeibrief“ wurde im Genehmigungsschreiben der Alliierten zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 als Vorbehalt festgeschrieben; unabhängig von der Frage, ob seinen Regelungen damit Verfassungsrang zuzubilligen war oder ob sie das Grundgesetz materiell „überlagerten“, haben sie diesen Charakter spätestens mit der Erlangung der vollen Souveränität infolge des Zwei-plus-Vier-Vertrags vom 12. September 1990 verloren.

Im Schrifttum wird der Begriff der „polizeilichen Befugnisse“ in § 2 Abs. 3 BNDG (wie auch in § 8 Abs. 3 BVerfSchG⁵⁹ und § 4 Abs. 2 MADG) häufig im Sinne von Instrumenten verstanden, die zur Informationserhebung „unter Einsatz rechtlicher oder faktischer Zwangsmittel oder -befugnisse durchgeführt werden“, namentlich „die (vorläufige) Festnahme, das Anhalten, Durchsuchen, Beschlagnahmen, Vernehmungen und Befragungen, erkennungsdienstliche Maßnahmen, sonstige Kontrollbefugnisse (...) sowie Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung“.⁶⁰ Es fällt auf, dass es sich bei diesen Maßnahmen durchweg um „offene“ Handlungen mit dem Ziel der Gewinnung (personenbezogener) Daten handelt. Es läge also nahe, die dem Bundesnachrichtendienst normativ vorenthaltenen polizeilichen Befugnisse mit der offenen Datenerhebung gleichzusetzen; auch diese kann den Einsatz etwa von Zwangsmitteln wie körperlicher Gewalt und ihrer Hilfsmittel erfordern. Mitunter wird § 2 Abs. 3 BNDG als rein deklaratorische Norm eingeordnet: Polizeiliche Befugnisse stünden dem Bundesnachrichtendienst deshalb nicht zu, weil sie ihm einfachgesetzlich nicht zugewiesen seien.⁶¹ Das ist angesichts des rechtsstaatlichen Vorbehalts des Gesetzes eine bestechend plausible Annahme, führte aber im Umkehrschluss zu dem Er-

⁵³ BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 ff., juris Rn. 128.

⁵⁴ Auf diesen Charakter des „in der Gefahrenaufklärung liegende(n) Polizeimoment(s)“ weist auch Rieger, GSZ 2026, 86 (87) hin.

⁵⁵ Dazu Gärditz, GSZ 2022, 161 (165 f.); Unterreitmeier, GSZ 2018, 1 (3); vgl. auch Bäcker, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 349.

⁵⁶ Zur Eigensicherung der Nachrichtendienste eingehend Manns, GSZ 2025, 30 ff.; Zähler, GSZ 2024, 114 ff.

⁵⁷ Zähler, GSZ 2024, 114 (115).

⁵⁸ Dazu etwa Nehm, NJW 2004, 3289 (3290); zur Übernahme des anglo-amerikanischen Modells Unterreitmeier, GSZ 2018, 1 (2), unter Hinweis auf die dort verbreitete Sichtweise, dass nachrichtliche Beobachtung eine „zivilbürgerliche Tätigkeit“ ohne Eingriffscharakter sei.

⁵⁹ Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 8 BVerfSchG Rn. 48: „Maßnahmen mit Zwangscharakter“; Lampe, NSTZ 2015, 361 (366); Baldus, ThürVBl. 2013, 25 (29).

⁶⁰ Gusy, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 2 BNDG Rn. 35; vgl. auch Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (11); kritisch Rieger, GSZ 2026, 86 ff.

⁶¹ Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (9).

gebnis, dass durch eine simple Gesetzesänderung ohne weiteres polizeiliche Befugnisse eingeräumt werden könnten.⁶²

3. Reformbedarf

Die gesetzlichen Regelungen für den Bundesnachrichtendienst gelten als in erheblichem Maße reformbedürftig. Nicht minder bedeutsam als die verfassungsgerichtlichen Vorgaben sind dabei die Veränderungen im globalen Aktionsfeld des deutschen Auslandsnachrichtendienstes. Er wurde bewusst nicht als „Geheimdienst“ konzipiert, sondern (nur) als „Nachrichtendienst“. Makropolitisch relevant sind nicht nur die bewaffneten Konflikte etwa zwischen Russland und der Ukraine oder den USA und dem Iran, sondern vor allem der Wandel in den transatlantischen Beziehungen. Schon der „Brexit“ zum 1. Januar 2021 hat mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus dem engeren Sicherheitsverbund der Europäischen Union zu Herausforderungen geführt, weil die deutschen Sicherheitsbehörden einen umfassenden Informationsaustausch mit den Briten gepflegt haben und dieser nunmehr aufgrund verschärfter datenschutzrechtlicher Bestimmungen im Verhältnis zu Nicht-Mitgliedstaaten der Europäischen Union erschwert ist. Durch verschiedene Abkommen der Europäischen Union mit dem Vereinigten Königreich sowie bilaterale Vereinbarungen z.B. mit Deutschland sind diese Probleme in weiten Teilen kompensiert worden. Lockern sich die Bindungen auch zum bislang weitestgehend verlässlichen Kooperationspartner USA und seinen Geheim- und Nachrichtendiensten weiter, sind die europäischen Behörden zunehmend auf sich allein gestellt. International ist es dann aus praktischem Blickwinkel von besonderer Bedeutung, dass auch der Bundesnachrichtendienst „auf Augenhöhe“⁶³ mit den Diensten anderer Staaten agieren, also: sich an gemeinsamen Projekten und Operationen beteiligen sowie Informationen für Kooperationspartner bereitstellen kann.⁶⁴ Gewiss: Nachrichtendienstliche Informationen sind keine „Panini“-Bilder, und doch liegt es auf der Hand, dass nur derjenige Informationen erhält, der seinerseits Informationen übermitteln kann – und darf. Dieses „Schritthalten-Können“ mit anderen Nachrichtendiensten wird in der Diskussion häufig als Argument vorgetragen.⁶⁵ Überzeugend ist es vorrangig in Bezug auf den Informationsaustausch und andere Kooperationsformen, weniger hinsichtlich operativer Fähigkeiten. Auch die Veränderungen der Gefährdungsszenarien, vor allem: die sog. hybriden Bedrohungen⁶⁶ (Gewalt- und Sabotageakte,

Aufklärung mit Drohnen⁶⁷ und andere Ausspäh-Attacken, Cyberangriffe, Desinformations- und Propagandakampagnen⁶⁸ usw.), geben Veranlassung, die Funktionsfähigkeit, Effizienz und Zukunftsfähigkeit des Normbestands zu überprüfen.

Damit besteht zugleich Anlass wie Gelegenheit zu einer umfassenden Revision des Rechts des Bundesnachrichtendienstes, die nicht nur Ausbesserung und „Stückwerk“ sein, sondern die Chance wahrnehmen sollte, den Dienst zukunftsfähig auszugestalten. Das Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst ist bereits novelliert worden; die Neufassung kann allerdings aufgrund der Bereichsspezifika nur begrenzt als Vorlage für die Reform des BND dienen.⁶⁹ Nachdem es in den zurückliegenden Jahrzehnten bereits zu durchaus beachtlichen Neuerungen und Anpassungen gekommen ist (die häufig als normative Formulierung des bislang Praktizierten, als „Legalisierung des Illegalen“ kritisiert werden⁷⁰), rückt nun die wesentliche Frage in den Fokus, ob der Bundesnachrichtendienst seinen Charakter als „reiner Nachrichtendienst“ („Informationsversorger“⁷¹) künftig beibehalten kann oder nicht.⁷² Soll sich dieser Charakter in Richtung eines „Geheimdienstes“ wandeln, kämen Instrumente in Reichweite wie eigene Manipulations- und Desinformationskampagnen,⁷³ „Hackbacks“ und andere über das „Informations-Sammeln“ und -Auswerten hinausreichende Tätigkeiten mit dem Ziel, die Realität faktisch zu verändern und nicht lediglich über sie unterrichtet zu sein und andere zu unterrichten.

III. Einräumung operativer Befugnisse?

1. Begriffsklärungen

Der Bundesnachrichtendienst soll nun also „schlagkräftiger“ werden. Nach der bisherigen Berichterstattung ist dazu die Einräumung operativer Befugnisse zu erwarten. Dieser Begriff, vor allem das Adjektiv „operativ“, ist zwar schon lange in Gebrauch (namentlich als wesentliches Kriterium für die Abgrenzungsdogmatik des *BVerfG* für die Datenübermittlung⁷⁴), aber – soweit ersichtlich – nicht eindeutig definiert.⁷⁵ Zu denken wäre an eine schlichte Gleichsetzung der operativen Befugnisse mit den polizeilichen Befugnissen in § 2 Abs. 3 BNDG. In Anlehnung an das diesbezüglich herrschende Verständnis sind im Schrifttum als operative Befugnisse solche eingeordnet worden, die zu einer (sofortigen) Zwangsausübung im Zusammenhang mit vorherigen Anordnungen ermächtigen,

⁶² Kritisch Rieger, GSZ 2026, 86 ff.

⁶³ Vgl. dazu Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (8).

⁶⁴ Vgl. den Hinweis bei Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (8).

⁶⁵ Vgl. etwa Flade/Schmitt, Mit der Lizenz zum Hacken, SZ v. 8.1.2026, <https://www.sueddeutsche.de/politik/innere-sicherheit-hacking-bnd-geheimdienst-bnd-gesetz-vorratsdatenspeicherung-li.3364665?reduced=true> (zuletzt abgerufen am 27.5.2026).

⁶⁶ Engelstätter, GSZ 2025, 257 ff.

⁶⁷ Frick, ZRP 2025, 52 f.; Schramm, DVBl. 2026, 146 ff.; zur hybriden Kriegsführung durch Drohnen Hennig/Jungmann, GSZ 2026, 64 ff.

⁶⁸ Vgl. auch Lapp/Faßbender/Lopes, Kriminalistik 2024, 600 ff.; Prausmändel, Kriminalistik 2022, 510 ff.; Pawlowsky/Evans/Manns, GSZ 2025, 107 ff.; Mafi-Gudarzi, ZRP 2019, 65 ff.; Hong, RW 2022, 126 ff.; Gehringer, NJ 2024 Beil. 1, 818 ff.; zu ausländischen Perspektiven Schlömer/Kehrberg, ZRP 2025, 2 ff.; spezifisch zu Russland Frühwirth, BWV 2025, 217 ff.

⁶⁹ Dazu vor allem aus datenschutzrechtlicher Perspektive Sosna, GSZ 2026, 69 ff.

⁷⁰ Vgl. etwa Kurz, Der BND soll neue mächtige Instrumente bekommen, netzpolitik.org v. 12.1.2026, <https://netzpolitik.org/2016/neues-bnd-gesetz-alles-was-der-bnd-macht-wird-einfach-legalisiert-und-sogar-noch-ausgeweitet/> (zuletzt abgerufen am 27.5.2026).

⁷¹ Rieger, GSZ 2026, 86 (87); s. auch Unterreitmeier, GSZ 2018, 1 (3): „Informationsdienstleister“.

⁷² Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (8).

⁷³ Vgl. Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (8).

⁷⁴ Unterreitmeier, GSZ 2023, 34.

⁷⁵ Unterreitmeier, GSZ 2023, 34 f.

deren gerichtliche Kontrolle sodann erst nach dem Vollzug zu erreichen sei.⁷⁶ Es finden sich jedoch auch weiter gefasste Begriffsverständnisse, z.B. eine Gleichsetzung mit Maßnahmen der Gefahrenabwehr.⁷⁷ Wichtig ist allerdings der Hinweis, dass diese Begriffsbestimmungen jeweils im Kontext der Rechtsprechung des *BVerfG* zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer Datenübermittlung seitens der Nachrichtendienste stehen. Erstaunlich ist, dass das Gericht den Begriff selbst nicht abschließend geklärt hat.⁷⁸ Jenseits der Übermittlungsdogmatik kann er jedenfalls nicht auf Anordnungen bzw. imperative Maßnahmen beschränkt sein, die einen Adressaten erfordern. Denn polizeiliche Maßnahmen etwa können „adressatenneutral“ bzw. in Form eines Realakts erfolgen (z.B. die Sicherstellung eines herrenlosen Gepäckstücks) und gleichwohl als „operativ“ zu qualifizieren sein. Die Ausrichtung auf zwangsweise durchsetzbare Anordnungen rückt in die Nähe der polizeilichen Befugnisse; dies verkennt das breite Spektrum an Maßnahmen-, „Zwischenformen“, die nach gegenwärtiger Rechtslage dem Bundesnachrichtendienst (auch) nicht gestattet sind. Das restriktive Begriffsverständnis beruht vermutlich vor allem auf dem Bedürfnis, im Hinblick auf das befugnisrechtliche Trennungsgebot⁷⁹ eine klare Abgrenzung zu den zulässigen Instrumenten der Informationsbeschaffung vornehmen zu können. Für die Frage, welche operativen Befugnisse de lege ferenda normativ zur Verfügung gestellt werden können bzw. dürfen, bleibt der dogmatische Distinktionsvorteil solcher Ansätze daher äußerst überschaubar. Im Hinblick auf die anstehenden Reformdiskussionen ist der Begriff der operativen Befugnisse jedenfalls weiter zu verstehen, weil gerade nicht lediglich Veränderungen der Übermittlungsbefugnisse oder imperative Anordnungen in Rede stehen. Im sicherheitsrechtlichen Sprachgebrauch bezeichnet „operativ“ auch nicht nur Zwangsmaßnahmen bzw. durch solche durchsetzbare Anordnungen, sondern grenzt einsatzbezogene Maßnahmen von rein informationsbezogenen und strategischen Instrumenten ab.⁸⁰ Es erscheint daher für die weitere Diskussion sachgerecht, jede Maßnahme als „operativ“ einzuordnen, die auf eine unmittelbare, finale Änderung der Realität gerichtet ist – sei es durch imperative Anordnungen oder ein tatsächliches, insbesondere verdecktes Handeln durch Realakt („Exekutivbefugnisse“).⁸¹

Einen Sonderfall bilden die sog. operativen Anschlussbefugnisse,⁸² also solche, die sich eng an einer vorausgehende Informationsgewinnung anlehnen und mit dieser in engem Zusammenhang stehen, also: von ihr letztlich veranlasst werden. Diese operativen Anschlussbefugnisse – der Begriff wird in der Rechtsprechung des *BVerfG* im Kontext der Datenübermittlung ebenfalls eng verstanden,

ist aber von dieser unabhängig weiter zu fassen⁸³ – dürften in der Diskussion um die Revision des BNDG eine zentrale Rolle spielen. Sie können genutzt werden, um „proaktiv“ die Angriffsfähigkeit des ausländischen Gegners zu schwächen, etwa durch Sabotagehandlungen, „Hacker“-Angriffe usw. Solche Instrumente bildeten eine gänzlich andere Kategorie nachrichtendienstlicher Maßnahmen, wären etwas völlig anderes als das Sammeln und Auswerten von Informationen (auch als manipulative Eingriffe in fremde Datensysteme etwa zur Ermöglichung oder Erleichterung der Datengewinnung) oder imperative Anordnungen bzw. verdeckte Maßnahmen zur Informationsgewinnung. Der Gesetzgeber könnte solche Anschlussbefugnisse besonderen Anforderungen unterwerfen, sie etwa nur temporär bzw. nur im Verteidigungs-, Spannungs- oder Bündnisfall⁸⁴ (oder aber in einer anderen Voraussetzungen unterliegenden, gesetzlich konturierten spezifischen Situation) zulassen. Mit solchen operativen Anschlussbefugnissen verließ das Nachrichtendienstrecht das bisherige, „aufgabenakzessorische“ Spektrum typischer nachrichtendienstlicher Betätigung – es ginge eben nicht mehr um die Informationsgewinnung, -auswertung und -übermittlung zur Unterstützung der Gefahrenabwehr, sondern um eine eigene Gefahrenabwehrtätigkeit. Wenngleich die Entwicklungen in den zurückliegenden Novellen und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung eine zunehmende „Verzahnung“⁸⁵ der Nachrichtendienste mit den Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden erkennen lassen, bewegte sich der Bundesnachrichtendienst damit in Richtung eines „Geheimdienstes“. Eine solche Änderung der Befugnisse würde die Aufgabe des Dienstes grundlegend verändern.

2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Dies wirft die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auf. Bisher unterwirft das *BVerfG* die Übermittlung von Informationen durch die Nachrichtendienste an Behörden mit operativen (Anschluss-)Befugnissen hohen Hürden – und nun sollen solche Befugnisse in die Hand (auch) des Bundesnachrichtendienstes gegeben werden? Auch wenn die konkreten Pläne noch nicht im Detail bekannt sind, ist eine zumindest allgemein gehaltene Bewertung der Verfassungskonformität möglich.

Nachweisbar in der Praxis der Sicherheitsbehörden benötigte Instrumente sind zwar zu begrüßen – allerdings unter der ebenso entscheidenden wie selbstverständlichen Voraussetzung, dass sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen und die von der Verfassung gezogenen Grenzen nicht überschreiten. Diese Anforderungen

⁷⁶ Vgl. etwa Gärditz, GSZ 2022, 161 (166 f.); Unterreitmeier, GSZ 2023, 34 (35); Ramm, GSZ 2024, 105 (107 f.); Müller, GSZ 2025, 46 (48).

⁷⁷ Warg, ZD 2024, 434 (435).

⁷⁸ Vgl. Unterreitmeier, GSZ 2023, 34; Löffelmann, JR 2022, 433 (436).

⁷⁹ Bäcker, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 362 f.

⁸⁰ Unterreitmeier, GSZ 2023, 34, unter Hinweis auch auf die unionsrechtlichen Regelungen für Europol.

⁸¹ Bäcker, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 360: „imperative Sozialgestaltung“; Manns, ZRP 2026, 63 (64): „realweltliche Befugnisserweiterungen“

⁸² Dazu etwa Warg, ZD 2024, 434 ff.

⁸³ A. A. wohl Manns, ZRP 2026, 63 (65).

⁸⁴ Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (12), auch hier ggf. für eine „Lockerung“ des Gebots informationeller Trennung: es würde „infolge der übertragenden Bedrohungen gegen Bestand und Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland mindestens verblässen, regelmäßig verschwinden“.

⁸⁵ Bäcker, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 349.

und Grenzen werden nicht allein durch die möglicherweise betroffenen Grundrechte konturiert; auch andere Normen des Grundgesetzes und weitere Werte mit Verfassungsrang können einer allzu beherzten Ausweitung sicherheitsbehördlicher Eingriffsinstrumentarien entgegenstehen. Pauschale Bewertungen verbieten sich; das Überschreiten der „roten Linien“ des Verfassungsrechts ist für jede einzelne Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu überprüfen. Zu beachten ist dabei, dass nicht nur die konkrete Maßnahme als Grundrechtseingriff qualifiziert werden kann (und dementsprechend bei der Normgestaltung verfassungsrechtlich spezifische Eingriffsschwellen formuliert werden müssen), sondern dass auch Begleitregelungen wie Anordnungs Kompetenzen, Durchführungsbestimmungen, Vorschriften zum Kernbereichsschutz, Vorgaben zu technischen Anforderungen etc. ebenso Teil des verfassungsrechtlich zu überprüfenden „Gesamtpakets“ sind wie die häufig vernachlässigte Bewertung der Folgen einer gesetzlichen Regelung. Eine akribische, gegebenenfalls auch empiriegestützte Gesetzesfolgenabschätzung muss sich wieder als „Kernelement“ einer verfassungsrechtlich fundierten Analyse geplanter Rechtsnormen etablieren. Dies gilt umso mehr, als bei Informationsgewinnungs- und -auswertungsmaßnahmen mittels moderner Technik auch die durch die Sicherheitsbehörden (voraussichtlich) zum Einsatz gebrachten Systeme (Hardware, Software etc.) teils erhebliche grundrechtsrelevante Konsequenzen haben können.

Im Schrifttum finden sich Stellungnahmen, die zwischen einer „kleinen Lösung“ (nur Einwirkungsbefugnisse im Zusammenhang mit der Informationsgewinnung) und einer „großen Lösung“ unterscheiden⁸⁶ („Hacking“, „Staatstrojaner“ und Schadsoftware, Sabotageakte) und eine einfachgesetzliche Schaffung solcher Befugnisse für verfassungsgemäß halten.⁸⁷ Die Erwägungen des *BVerfG* zum Trennungsgebot werden dabei als „bloße Momentaufnahme einer übergeordneten Verhältnismäßigkeitsprüfung“ qualifiziert, in der Rechtsprechung wird eine Entwicklung vom „Gebot“ zum „Prinzip“ festgestellt und betont, dass das Gericht in seiner Argumentation (lediglich) auf die „aktuell geregelte Sicherheitsarchitektur“ abstelle.⁸⁸ Dies erscheint zunächst plausibel, enthebt aber nicht von der Pflicht, eine gesetzliche Etablierung operativer (Anschluss-)Befugnisse im Einzelnen einer strikten verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen.

Die Gesetzgebungskompetenz für das BNDG und damit für die normative Ausgestaltung des Auslandsnachrichtendienstes ergibt sich grundsätzlich aus der ausschließlichen Legislativzuständigkeit des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG).⁸⁹ Die Gesetzgebungskompetenz ist allerdings nicht umfassend für jegliche Konstellation mit Auslandsbezügen eröffnet. Das *BVerfG* hat ausgeführt, dass der Kompetenztitel aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG den Gesetzgeber nicht dazu berechtige, dem Bundesnachrichtendienst deshalb, weil es sich um Fälle mit Auslandsbezug handelt, Befugnisse einzuräumen, die auf die Verhütung, Verhinderung oder Verfolgung von Taten als solche gerichtet sind.⁹⁰ Bestimmungen, die auf diese Gesetzgebungskompetenz gestützt werden sollen, müssten „in einen Regelungs- und Verwendungszusammenhang eingebettet sein, der auf die Auslandsaufklärung bezogen ist und der politischen Information der Bundesregierung dient“.⁹¹ Von der primären Aufgabe der Informationsversorgung muss das „Gesamtpaket“ des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützten Dienstes nach der Rechtsprechung des *BVerfG* auch „geprägt bleiben“.⁹² Man muss dieser eng gezogenen Betrachtungsweise nicht folgen; jede gesetzgeberische Entscheidung, die operative Befugnisse als Anschlussbefugnisse, nicht als Ermöglichung der Informationsgewinnung oder als Eigensicherungsmaßnahmen gewähren will, hat indes diese Hürden der bisherigen verfassungsgerichtlichen Judikatur zu nehmen.

Ein Lösungsansatz wäre es, Regelungen zu operativen Befugnissen auf einen anderen Kompetenztitel zu stützen. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass der Bundesnachrichtendienst auch „militärisch mandatiert“⁹³ sei und seine Tätigkeit enge Bezüge zu derjenigen der Streitkräfte aufweise. Für den Militärischen Abschirmdienst wird die Gesetzgebungskompetenz daher (auch) auf die „Verteidigung“ (ebenfalls Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) gestützt.⁹⁴ Dies wäre auch für einen Bundesnachrichtendienst denkbar, der durch die Einräumung operativer Befugnisse gewissermaßen (weiter) „militarisiert“ würde.⁹⁵ Er erhielte einen Hybridcharakter aus nachrichtendienstlicher Informationstätigkeit, polizeiartigen Eingriffsoptionen und paramilitärischen Instrumenten. Die damit geweckten Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Trennungsgeboten verstellen zwar den Blick auf die wesentliche Tatsache, dass die Nachrichtendienste funktional durchaus der auf den Schutz des Staates gerichteten Gefahrenabwehr zuzuordnen sind.⁹⁶ Dass aber die Nachrichtendienste aufgrund ihrer Erkenntnisse nicht gegen Verdächtige einschreiten dürfen, verringert konzeptionell die Eingriffsintensität der Informationsgewinnung durch nachrichtendienstliche

⁸⁶ *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7 (11).

⁸⁷ Kritisch *Rieger*, GSZ 2026, 86 ff.

⁸⁸ *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7 (9).

⁸⁹ *BVerfG*, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 ff., juris Rn. 128 f.; *BVerfG*, Urt. v. 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 ff., juris Rn. 101; *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7 (8).

⁹⁰ *BVerfG*, Urt. v. 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 ff., juris Rn. 101.

⁹¹ *BVerfG*, Urt. v. 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 ff., juris Rn. 101.

⁹² *BVerfG*, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 ff., juris Rn. 128.

⁹³ S. *Neumann/Meyer/Conrad*, Was könnte in einem neuen BND-Gesetz stehen?, 2025, verfügbar unter: <https://www.gknd.org/papiere/reform-der-nachrichtendienstgesetzgebung-chance-fuer-eine-neubesinnung>, S. 9 (zuletzt abgerufen am 27.5.2026).

⁹⁴ *BVerfG*, Urt. v. 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 ff., juris Rn. 102.

⁹⁵ So *Rieger*, GSZ 2026, 86 (87), der auch auf die rüstungstechnische Bedeutung der Satellitenaufklärung hinweist.

⁹⁶ Eingehend *Unterreitmeier*, GSZ 2018, 1 (3 f.); vgl. auch *Rieger*, GSZ 2026, 86 (88): gegen eine Gefahrenabwehr des Bundesnachrichtendienstes sei „gemessen an der Errichtungskompetenz (...) nichts zu erinnern“.

Mittel.⁹⁷ Jede Erweiterung operativer Fähigkeiten jeglicher Art ist also auch im Hinblick auf die „rückschlagende“ Steigerung der Eingriffsintensität der verdeckten Informationsgewinnungsmaßnahmen verfassungsrechtlich zu würdigen. Zudem sind die unter den strikten verfassungsrechtlichen Bindungen des informationellen Trennungsgebots an Polizeibehörden weitergegebenen Informationen unter Berücksichtigung des Übermittlungszwecks „gefiltert“ und verdichtet.⁹⁸ Eigene operative Befugnisse könnten sich dagegen – soweit dies nicht normativ eingehengt würde – auf die volle Bandbreite der vorhandenen nachrichtendienstlichen Erkenntnisse stützen, auch wenn diese im Ausland aufgrund der eher punktuell in Anspruch genommenen Quellen im Vergleich mit dem Informationsbestand des Verfassungsschutzes geringer sein dürfte.⁹⁹ Umfassende Informationstätigkeit und Gefahrenabwehrbefugnisse mit zumindest partieller (para-)militärischer Prägung „in einer Hand“ begegnen auch aus dieser grundrechtlichen Perspektive Bedenken. Denn selbst wenn man den Trennungsgebots in Bezug auf Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Personal keinen Verfassungsrang zubilligen möchte, kann man angesichts der dargestellten Rechtslage von einem verfassungsrechtlich verfestigten und verfassungsgerichtlich klar konturierten Charakter des Bundesnachrichtendienstes ausgehen. Der *Erste Senat* des *BVerfG* hat die Funktion des Dienstes als reiner Informationsversorger „in Stein gemeißelt“,¹⁰⁰ also jedenfalls als Status quo unmissverständlich geklärt. Ohnehin ist fraglich, ob es sich bei den „operativen Fähigkeiten“ überhaupt um „Verteidigung“ im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG handelte,¹⁰¹ und ob in diesem Falle nicht die wehrverfassungsrechtlichen Bestimmungen unüberwindbare Hindernisse errichten.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber einem Wandel des Bundesnachrichtendienstes in Richtung eines „Geheimdienstes“ mit operativen (Anschluss-)Befugnissen lassen sich auch nicht mit dem Hinweis ausräumen, aufgrund der Eigenschaft des Dienstes als Auslandsnachrichtendienst sei die „Sorge vor hoheitlicher Allmacht, die von einer ‚Geheimpolizei‘ ausgeht“, für ihn unbegründet, und es stehe „regelmäßig nicht zu befürchten, dass Informationserhebungen zu hoheitlicher Intervention führen könnten“.¹⁰² Dies erscheint doch als allzu unbekümmert, wengleich zu konzedieren ist, dass die Besorgnisse einer Kumulation von Wissen und Aktionsmacht beim Bundesamt für Verfassungsschutz und den Landesverfassungsschutzbehörden (die neben „reinen Nachrichtendiensten“ auch „Hilfsorgan[e] der Informationsbeschaffung“¹⁰³

sind) deutlicher zu fassen sind.¹⁰⁴ Im und aus dem Ausland gewonnene Informationen werden häufig eingriffintensiv beschafft¹⁰⁵ und könnten zur Grundlage operativer Maßnahmen werden, die Grundrechtseingriffe darstellen. Dies ist sogar wünschenswert, wenn etwa im Ausland eine Gefahr erkannt wird, die überragend wichtige Rechtsgüter im Inland betrifft.¹⁰⁶ Dass der Bundesnachrichtendienst auch im Ausland nicht verfassungsexempt agieren darf, dürfte nicht ernstlich in Zweifel gezogen werden können; die Geltung der Grundrechte im Ausland ist verfassungsrechtlich anerkannt.¹⁰⁷ Nicht außer Acht gelassen werden darf andererseits, dass sich jedenfalls die bislang in Rede stehenden Maßnahmen wie Sabotageakte oder „Hackbacks“ nicht unmittelbar gegen natürliche Personen als Grundrechtsträger richten.

Eine grundlegende Veränderung des funktionalen¹⁰⁸ Charakters des Bundesnachrichtendienstes bzw. die dargestellten „Funktionsverschmelzungen“¹⁰⁹ erscheinen nach alledem nicht als verfassungsrechtlich absolut versperrt, insbesondere weil auch die Auslegung des Grundgesetzes als „lebendige Verfassung“ angesichts tatsächlicher Veränderungen dynamisch ist und einem Wandel unterliegt, bedürfte aber eines erhöhten verfassungsrechtlichen Begründungsaufwands. Ansatzpunkt wäre eine rechtsgüterorientierte Perspektive: Der Wandel der globalen Bedrohungslagen fordert einen möglichst effektiven Schutz der damit latent gefährdeten höchstrangigen Rechtsgüter, der von einem funktional umgestalteten Bundesnachrichtendienst (auch) in Fällen mit Auslandsbezug geleistet werden könnte. Die entsprechenden grundrechtlichen Schutzpflichten gelten sowohl im Inland als auch – gegebenenfalls mit grundrechtsdogmatischen Modifikationen – im Ausland, und selbst für im Ausland lebende Menschen nicht deutscher Staatsangehörigkeit, wenn die fraglichen Gefahren einen hinreichenden Bezug zur deutschen Staatsgewalt haben.¹¹⁰ Kann der Staat seinen Schutzpflichten nur dadurch wirksam nachkommen, dass dem Bundesnachrichtendienst (auch) operative (Anschluss-)Befugnisse eingeräumt werden, kann die darin liegende funktionale Verschiebung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein. Dies dürfte zumindest für eine „punktueller“ Einräumung gelten. Ob eine konkrete Befugnisnorm diese Anforderungen erfüllt, ist jeweils im Einzelnen zu untersuchen. Zwar ist es angesichts der relativen Ausgestaltungsfreiheit auch eine rechtspolitische Entscheidung, wie der Auslandsnachrichtendienst organisiert sein und arbeiten soll; zu einer „Gefahrenabwehrbehörde“ mit weitrei-

⁹⁷ *Unterreitmeier*, GSZ 2018, 1 (4); *Bäcker*, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 348.

⁹⁸ *Unterreitmeier*, GSZ 2018, 1 (4).

⁹⁹ Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17, BVerfGE 162, 1 ff., juris Rn. 161.

¹⁰⁰ *Rieger*, GSZ 2026, 86 (87).

¹⁰¹ Vgl. *Rieger*, GSZ 2026, 86 (89).

¹⁰² *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7 (10).

¹⁰³ *Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 8 BVerfSchG Rn. 48.

¹⁰⁴ Daher weisen *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7 (10) richtigerweise auf eine „Schwäche in der begrifflichen Nivellierung der ‚Nachrichtendienste‘“ hin, und sprechen sich für entsprechende Differenzierungen (z. B. eine „Lockerung“ des informationellen Trennungsgebots) aus.

¹⁰⁵ Vgl. dazu *Rieger*, DVBl. 2025, 1257 ff., unter Hinweis auf die „Quellenarbeit“.

¹⁰⁶ Vgl. *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7 (10).

¹⁰⁷ Vgl. etwa *BVerfG*, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 ff., juris Rn. 89, 104 f.

¹⁰⁸ Für eine Stärkung einer aufgaben- bzw. funktionsbezogenen Betrachtungsweise auch *Bäcker*, in: Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, Kap. 2 Rn. 353.

¹⁰⁹ *Rieger*, GSZ 2026, 86 (89).

¹¹⁰ *BVerfG*, Urt. v. 15.7.2025 – 2 BvR 508/21, NJW 2025, 3560 ff., juris Rn. 85, 94.

chenden operativen Instrumenten, die neben die Polizeibehörden des Bundes tritt, darf er angesichts der dargestellten verfassungsrechtlichen Bindungen nicht umgestaltet werden.

Darüber hinaus ist bei der Schaffung operativer Befugnisse eine wirksame Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit gesetzlich zu gewährleisten; so lassen sich funktionale Verschiebungen jedenfalls teilweise kompensieren. Das Kontrollinstrumentarium im Hinblick auf den Bundesnachrichtendienst ist bereits nach geltendem Recht ausdifferenziert. 2021 wurde der Unabhängige Kontrollrat¹¹¹ als oberste Bundesbehörde geschaffen; er ersetzte das Unabhängige Gremium beim Bundesgerichtshof und vereint ein gerichtsähnliches Kontrollorgan, das im Vorfeld technischer Aufklärungsmaßnahmen des Bundesnachrichtendienstes tätig wird, mit einem administrativen Kontrollorgan, das nachgelagert prüft. Das Parlamentarische Kontrollgremium überwacht die Nachrichtendienste des Bundes nach Maßgabe des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG).¹¹² Die G 10-Kommission des Bundes,¹¹³ deren Mitglieder vom Parlamentarischen Kontrollgremium bestellt werden, entscheidet über die Notwendigkeit und Zulässigkeit sämtlicher durch die Nachrichtendienste des Bundes durchgeführten Eingriffsmaßnahmen mit Bezug zum Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis.¹¹⁴ Daneben treten die Kontrollaufgaben der bzw. des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach dem Bun-

desdatenschutzgesetz (BDSG) sowie die regulären gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten der von nachrichtendienstlichen Maßnahmen Betroffenen (die dafür freilich erst Kenntnis von ihnen erlangen müssen). Für eventuelle operative Maßnahmen des Bundesnachrichtendienstes wird man insbesondere die vorausgehende Kontrolle durch ein gerichtsförmiges Gremium deutlich stärken müssen. Die bereits diskutierte „Bündelung“ der Kontrollinstrumente (etwa beim Unabhängigen Kontrollrat) darf jedenfalls nicht zu einer Absenkung des materiellen Kontrollniveaus führen.

IV. Fazit

Eine gesetzliche Schaffung operativer (Anschluss-)Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes würde zu einem grundlegenden Wandel seines Charakters beitragen und ihn in Richtung eines „Geheimdienstes“ weiterentwickeln. Die vor allem durch das *BVerfG* konturierte Funktion des Dienstes als „Informationsversorger“ für den politischen Raum und (unter Geltung des informationellen Trennungsgebotes) für andere Sicherheitsbehörden sowie als Behörde zur „Gefahrenaufklärung“ mit vereinzelt Eigensicherungsbefugnissen würde entscheidend verändert. Angesichts der grundgesetzlichen Rahmenbedingungen wäre eine solche Modifikation zwar nicht ausgeschlossen, jedoch kompetenziell, im Hinblick auf den Grundrechtsschutz und die verfassungsrechtliche Fundierung des Charakters des Dienstes besonders legitimationsbedürftig.

¹¹¹ Tombrink, GSZ 2021, 28 ff.; Schmidt-Räntsch, GSZ 2025, 164 ff. (Teil 1), 213 ff. (Teil 2); Fritze/Kaiser/Schmidt-Räntsch/Zahner, GSZ 2025, 1563 ff.; zur Bewertung der Tätigkeit des Kontrollrats Hoch/Schmidt-Räntsch/Brunst, NVwZ 2023, 712 ff.; Schmidt-Räntsch/Tombrink, NVwZ 2025, 1041 ff.; zur Kontrolle vor seiner Errichtung vgl. Hörauf, Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes. Ein Rechtsvergleich vor und nach 9/11, 2011; Baier, Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, 2009; Brenner, Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat. Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle, 1990.

¹¹² Zur parlamentarischen Kontrolle eingehend Dietrich, in: Hofmann (Hrsg.), Zeiten der Bewährung – Festschrift 75 Jahre Grundgesetz, 2024, S. 705 ff.; kritisch etwa Neskovic, Vorgänge 2016, Nr. 3, 21 ff.

¹¹³ Vgl. auch Huber, NVwZ 2009, 1321 ff.

¹¹⁴ Zur Bedeutung des Grundrechts Gröpl, ZRP 1995, 13 ff.