

25.09.26

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Nachrichtendienstrechts

Der Bundesrat hat in seiner 1068. Sitzung am 25. September 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein (Erfüllungsaufwand im Landesvollzug)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Annahme, das beabsichtigte Gesetz induziere keinen Landesvollzug mit Erfüllungsaufwand, angesichts der unmittelbar auf die Landesbehörden für Verfassungsschutz erstreckten Regelungen und der erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen aufrechterhalten werden kann. Der tatsächlich zu erwartende einmalige und laufende personelle, organisatorische, technische und finanzielle Mehraufwand der Länder sollte unter Beteiligung der Länder ermittelt und bei der weiteren Ausgestaltung des Gesetzes angemessen berücksichtigt werden.

Begründung:

Der Gesetzentwurf geht unter den Gesetzesfolgen davon aus, dass das Gesetz keinen Landesvollzug mit Erfüllungsaufwand induziert. Diese Annahme erscheint nicht hinreichend nachvollziehbar. § 76 BVerfSchG-E erstreckt mehrere bundesrechtliche Regelungen unmittelbar auf die Landesbehörden für Verfassungsschutz. Dies betrifft insbesondere Datenerhebungen über Inhalte und Umstände von Post- und Telekommunikationsverkehren einschließlich der Quellen-Telekommunikationsüberwachung und Datenweiterverarbeitungen sowie bestimmte Übermittlungsregelungen.

Hieraus können für die Länder insbesondere Aufwände für die Anpassung des Landesrechts und behördeninterner Regelwerke, die Umstellung von Ge-

schäfts- und Kontrollprozessen, die Anpassung von IT-Verfahren und Schnittstellen sowie für die Aus- und Fortbildung der Bediensteten entstehen. Auch die Ablösung der bisherigen Verweisungen auf das Artikel 10-Gesetz erfordert auf Landesebene rechtliche und organisatorische Anpassungen.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt demgegenüber für den Bund erhebliche einmalige und laufende Umsetzungsaufwände insbesondere für Personal, IT-Strukturen und Kontrollverfahren. Ferner wird beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft ausdrücklich auch die Anwendung durch Landesbehörden für Verfassungsschutz als aufwandsrelevant benannt. Vor diesem Hintergrund bedarf die Annahme eines vollständig ausbleibenden Erfüllungsaufwands im Landesvollzug einer erneuten Überprüfung.

Die mit der Umsetzung verbundenen Kosten sollten deshalb unter Beteiligung der Länder belastbar ermittelt werden. Dabei sind sowohl einmalige Umstellungsaufwände als auch dauerhafte Personal-, Sach- und IT-Aufwände einzubeziehen.

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 3 BVerfSchG)

Artikel 1 § 3 Absatz 3 ist durch den folgenden Absatz 3 zu ersetzen:

„(3) Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes zählen:

- a) das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- b) die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- c) das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- d) die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- e) die Unabhängigkeit der Gerichte,
- f) der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
- g) die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.“

Begründung:

Die Anwendung des reduzierten fdGO-Begriffs, wie er vom Bundesverfassungsgericht im Kontext des Parteiverbotsverfahrens entwickelt wurde, engt die Aufgabenwahrnehmung der Verfassungsschutzbehörden übermäßig ein. Das Bundesverfassungsgericht hat die Reduzierung ausdrücklich mit dem Ausnahmecharakter des Parteiverbots begründet (BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, Rn. 535). Die einfachrechtliche Ausprägung des fdGO-Begriffs in § 4 Absatz 2 BVerfSchG-E ist hiervon zu unterscheiden (vgl. Löfelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, S. 89).

Die Übernahme des engen fdGO-Begriffs würde die Beobachtungsobjekte der Verfassungsschutzbehörden spürbar reduzieren und die Extremismusbekämpfung empfindlich schwächen. Zudem würde sich die Nachweislast zu Ungunsten der wehrhaften Demokratie verschieben, da tatsächliche Anhaltspunkte auf die wenigen Grundprinzipien zurückgeführt werden müssten.

Eine effektive Beobachtung und Bekämpfung extremistischer Bestrebungen erfordert daher die Anwendung des umfassenden fdGO-Begriffs, wie er im einfachen Recht ausgestaltet ist.

3. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 8 BVerfSchG)

In § 3 Absatz 8 BVerfSchG-E ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass bei der Definition der „besonders erheblich beobachtungsbedürftigen Bedrohungen“ der geltende Straftatenkatalog des § 3 Absatz 1 des Artikel 10-Gesetzes vollumfänglich abgebildet wird.

Begründung:

Die in § 3 Absatz 8 BVerfSchG-E enthaltene Beschränkung auf Straftaten, die im Höchstmaß mit mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe sanktioniert werden, reduziert gegenüber der geltenden Fassung des § 3 Absatz 1 des Artikel 10 Gesetzes den Anwendungsbereich der Brief-, Post- und Telekommunikationsüberwachung und führt somit zu nicht hinnehmbaren Sicherheitslücken. So wird zum Beispiel § 89b StGB (Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer terroristischen Straftat) nicht mehr erfasst.

4. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 2 Satz 1 BVerfSchG)

In Artikel 1 § 4 Absatz 2 Satz 1 ist die Angabe „Personenzusammenschlüssen“ durch die Angabe „Bedrohungen durch Personenzusammenschlüsse“ und die Angabe „die Bestrebungen zuvor“ durch die Angabe „die Personenzusammenschlüsse zuvor“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 4 Absatz 2 Satz 1 BVerfSchG-E sieht vor, dass eine „Aufklärung von Personenzusammenschlüssen wegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen“ nur zulässig ist, wenn die „Bestrebungen zuvor als Beobachtungsobjekt eingestuft worden sind“. Nach § 4 Absatz 1 BVerfSchG-E werden aber „Bedrohungen“ und nicht „Personenzusammenschlüsse“ aufgeklärt. Zudem dürften nicht „Bestrebungen“ als Verhaltensweisen (vgl. § 3 Absatz 1 BVerfSchG-E), sondern Personenzusammenschlüsse Beobachtungsobjekt sein. Vor diesem Hintergrund erfolgen sprachliche Anpassungen.

5. Zu Artikel 1 (§ 10 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 10 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG-E eine Konkretisierung dahingehend vorzunehmen ist, in welchen Fällen Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz eine entsprechende Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Informationsübermittlung auslösen. Eine derartige Konkretisierung erscheint zumindest für die Finanzbehörden im Sinne des § 6 Absatz 2 AO erforderlich, weil diese das Steuergeheimnis zu beachten haben (§ 30 AO), dessen Verletzung gemäß § 355 StGB strafbewehrt ist.

Begründung:

Nach der in § 10 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG-E vorgesehenen Regelung haben inländische öffentliche Stellen auf Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz ihnen vorliegende Informationen, einschließlich Personaldaten, (verpflichtend) zu übermitteln, wenn nicht besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen. Da nicht weiter unterschieden wird, betrifft die Neuregelung auch Finanzbehörden im Sinne des § 6 Absatz 2 AO.

Nach bislang geltendem Recht haben das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Verfassungsschutzbehörden der Länder die Befugnis („dürfen“), zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Finanzbehörden um Auskunft zu ersuchen, ob eine Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 9 KStG erfüllt. Die Finanzbehörden haben (nur) in solchen Fällen der ersuchenden Behörde die Auskunft zu erteilen (vgl. § 18 Absatz 3a BVerfSchG).

Die beabsichtigte Neuregelung in § 10 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG-E geht damit – anders als in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt – deutlich über die derzeitige Regelung und Mitteilungspflicht in § 18 Absatz 3a Satz 2 BVerfSchG hinaus.

Daneben wird in Bezug auf die Finanzbehörden unterstellt, dass deren Auskünften auf entsprechende Ersuchen das Steuergeheimnis (§ 30 AO) nicht per se entgegenstehe, weil bei den jeweiligen Ersuchen im Hinblick auf die aufzu-

klärenden Bedrohungen generell ein zwingendes öffentliches Interesse bestehe und damit (stets) eine Befugnis zur Offenbarung gemäß § 30 Absatz 4 Nummer 5 AO gegeben sei, weshalb es auch keiner gesonderten gesetzlichen Regelung im Sinne des § 30 Absatz 4 Nummer 2 AO bedürfe.

Diese generelle Annahme wird vor dem Hintergrund, dass es verschiedene Ab- bzw. Einstufungen in Bezug auf die Aufklärungstätigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz) gibt, seitens des Bundesrates nicht geteilt.

So bleibt nach der derzeitigen relativ offenen Formulierung des § 10 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG-E unklar, ob es für derartige Ersuchen tatsächliche Anhaltspunkte im Einzelfall zur Aufklärung von Bedrohungen geben muss (vgl. § 9 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG-E) oder niederschwellige Gründe, z. B. eine Einstufung als bloßer Prüffall (§ 4 Absatz 4 BVerfSchG-E), ausreichen würden. Gerade mit Blick auf den Umstand, dass das Steuergeheimnis das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt (vgl. Urteil des BVerfG vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 –, BStBl II S. 634) und nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden darf (vgl. Urteil des BVerfG vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1-71), sollte eine Übermittlungs- bzw. Auskunftspflicht seitens der Finanzbehörden nur dann bestehen, wenn mindestens eine Bedrohung anzunehmen ist, die als erheblich beobachtungsbedürftig im Sinne des § 3 Absatz 7 BVerfSchG-E einzustufen ist.

Sofern dies aus noch darzustellenden, übergeordneten Gründen nicht befürwortet werden sollte, erscheint es bereits aus Gründen der Normenklarheit vorzugswürdiger, eine ausdrückliche (bundesgesetzliche) Ausnahme vom Steuergeheimnis gemäß § 30 Absatz 4 Nummer 2 AO zu normieren.

6. Zu Artikel 1 (§ 13 Absatz 5 Satz 2 – neu –, 3 – neu – BVerfSchG)

Nach Artikel 1 § 13 Absatz 5 Satz 1 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Die Verpflichtung nach Absatz 4 und 5 umfasst weder die Entschlüsselung von Kommunikationsinhalten, zu deren Entschlüsselung der Anbieter technisch nicht in der Lage ist, noch die Schaffung, Offenhaltung oder Nutzung allgemeiner Zugänge, Schwachstellen oder Backdoors. Sie umfasst auch nicht die dauerhafte Veränderung oder strukturelle Schwächung bestehender Verschlüsselungs- oder Sicherheitsarchitekturen.“

Begründung:

Die Anpassung würde eine zentrale Grenze der Unternehmensmitwirkung ausdrücklich gesetzlich absichern. Die Nachrichtendienste könnten weiterhin rechtmäßig vorhandene technische Möglichkeiten nutzen und die Unternehmen zur erforderlichen Mitwirkung verpflichten. Ausgeschlossen wäre jedoch, dass Unternehmen zur Entwicklung neuer Zugriffsmöglichkeiten, zur Schwächung

sicherer Produkte oder zur Einrichtung dauerhafter Zugangsmöglichkeiten verpflichtet werden. Dies ist insbesondere für Ende-zu-Ende-verschlüsselte Dienste, Zero-Trust-Architekturen und vergleichbare Sicherheitskonzepte erforderlich. Eine strukturelle Schwächung solcher Systeme würde nicht nur einzelne Maßnahmen ermöglichen, sondern die Sicherheit sämtlicher Nutzerinnen und Nutzer beeinträchtigen. Der Entwurf sieht nach seinem Wortlaut zwar kein allgemeines Entschlüsselungs- oder Backdoor-Mandat vor. Diese Grenze sollte dennoch ausdrücklich im Gesetz klargestellt werden.

7. Zu Artikel 1 (§ 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG)

Der Bundesrat hält bezüglich der Überleitungsvorschrift des § 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E eine einheitliche Auslegung durch Bund und Länder für erforderlich. Der Bundesrat versteht deshalb die Vorschrift dahingehend, dass sie nur eine Anwendbarkeit der dort genannten materiellen Befugnisnormen auf die Landesbehörden umfasst; während die Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften durch den Landesgesetzgeber ausgestaltet werden müssen.

Sollte – über den jetzigen Wortlaut hinausgehend – im Laufe des parlamentarischen Verfahrens eine Aufnahme materieller Ergänzungsnormen, wie die §§ 31, 32, 35 dieses Gesetzes, in die Anwendungsliste des § 76 Absatzes 1 Nummer 2 BVerfSchG-E erfolgen, muss dies in normenklarer Weise und unter klar erkennbarer Abgrenzung zu den landesrechtlich zu regelnden Bereichen erfolgen.

Begründung:

Ein einheitliches Verständnis von Bund und Ländern, welche (Befugnis-) Normen aus dem BVerfSchG über die Überleitungsvorschrift des § 76 Absatzes 1 Nummer 2 BVerfSchG-E auch auf die Landesbehörden für Verfassungsschutz Anwendung finden, ist essenziell, um ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen der Länder bei G 10-Maßnahmen auf Landesebene sicherzustellen. Da diese zwischen dem fachlich zuständigen BMI und den Ländern konsentiert Auffassung aber keinen Eingang in die Entwurfsbegründung gefunden hat, soll sie auf diese Weise dokumentiert werden.

Für den auf Fachebene potenziell angedeuteten Fall einer Aufnahme weiterer Normen in die Anwendungsliste des § 76 Absatzes 1 Nummer 2 BVerfSchG-E muss klar abgegrenzt werden, welche Bereiche bundesrechtlich geregelt werden und wo eine landesrechtliche Regelung erfolgen muss. Anderenfalls droht erneut eine Unklarheit, wie weit die Überleitungsvorschrift des § 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E geht.

8. Zu Artikel 1 (§ 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und in welcher Weise in § 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E klargestellt werden sollte, in welchem Verhältnis die dort auf den Landesvollzug erstreckten bundesrechtlichen Regelungen zu landesgesetzlichen Regelungen über die Post- und Telekommunikationsüberwachung stehen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob den Ländern weiterhin die Befugnis verbleibt, für ihre Landesbehörden für Verfassungsschutz eigene konstitutive Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung vorzusehen. Relevant dürfte die Frage sein, ob eine hier mutmaßlich beabsichtigte abschließende bundesrechtliche Regelung auch für die Länder von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt ist.

Begründung:

§ 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E bestimmt, dass für die Landesbehörden für Verfassungsschutz die bundesrechtlichen Regelungen über Datenerhebungen von Inhalten und Umständen von Post- und Telekommunikationsverkehr nach den §§ 13, 14 und 22 BVerfSchG-E gelten, wenn im Landesrecht eine grundsätzlich vorherige und unabhängige Anordnungskontrolle vorgesehen ist. Die Einzelbegründung führt hierzu aus, dass die benannten Vorschriften auf den Landesvollzug erstreckt und die bisherige Geltung des Artikel 10-Gesetzes für den Landesvollzug fortgeführt werden soll.

Nach der bisherigen Rechtslage bestehen daneben landesrechtliche Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung. Der Gesetzentwurf lässt nicht eindeutig erkennen, ob § 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E lediglich verbindliche bundesrechtliche Mindestvorgaben für den Landesvollzug enthält oder ob die in Bezug genommenen Vorschriften die betreffenden Maßnahmen der Landesbehörden abschließend regeln sollen.

Diese Abgrenzung ist insbesondere dann von praktischer Bedeutung, wenn das Landesrecht abweichende Eingriffsschwellen, zusätzliche Verfahrensanforderungen oder weitergehende Kontrollvorgaben vorsieht als das Bundesrecht. Für die Landesbehörden muss normenklar erkennbar sein, ob diese landesrechtlichen Anforderungen weiterhin anzuwenden sind. Zugleich ist für die Landesgesetzgeber eindeutig zu bestimmen, welcher eigene Gestaltungsspielraum nach Inkrafttreten der Neuregelung verbleibt.

Eine ausdrückliche Klarstellung erscheint auch mit Blick auf die vom Gesetzentwurf angeführte Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 10 Buchstabe b und c des Grundgesetzes geboten. Die Reichweite der bundesrechtlichen Regelung gegenüber eigenständigem Landesverfassungsschutzrecht sollte daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren überprüft und normenklar bestimmt werden.

9. Zu Artikel 1 (§ 76 Absatz 2 BVerfSchG)

In Artikel 1 § 76 Absatz 2 ist nach der Angabe „Absatz 1“ die Angabe „und 4“ einzufügen.

Begründung:

Im Hinblick auf Übermittlungen an eine Landesbehörde für Verfassungsschutz durch eine Behörde eines anderen Landes oder des Bundes ist § 76 Absatz 2 BVerfSchG-E durch den Verweis allein auf § 10 Absatz 1 BVerfSchG-E nur die Übermittlungspflicht inländischer öffentlicher Stellen auf Ersuchen einer Landesbehörde für Verfassungsschutz geregelt. Die in § 10 Absatz 4 Satz 1 BVerfSchG-E geregelte Befugnis zu Spontanübermittlungen beziehungsweise die in § 10 Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG-E normierte Pflicht zu Spontanübermittlungen für bestimmte Behörden ist hingegen nicht in Bezug genommen. Dies führt dazu, dass entgegen der derzeit bestehenden Rechtslage (§ 18 BVerfSchG) Behörden eines anderen Landes oder des Bundes, insbesondere auch der Bundesnachrichtendienst, keine Befugnis beziehungsweise Pflicht zu Spontanübermittlungen an die Landesbehörden für Verfassungsschutz haben. Diese Regelungslücke soll durch die Aufnahme des Verweises auf § 10 Absatz 4 BVerfSchG-E geschlossen werden.

10. Zu Artikel 1 (§ 79 Absatz 5 BVerfSchG)

Der Bundesrat hält bezüglich der Überleitungsvorschrift des § 79 Absatz 5 BVerfSchG-E eine einheitliche Auslegung durch Bund und Länder für erforderlich. Der Bundesrat versteht deshalb die Angabe „Solange für Datenerhebungen nach § 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E nach Landesrecht keine grundsätzlich vorherige und unabhängige Anordnungskontrolle besteht“ dahingehend, dass dort der Fall gemeint ist, dass landesrechtlich noch keine Anpassung an die neue Rechtslage erfolgt ist. Damit soll nach der genannten Übergangsvorschrift das bestehende Artikel 10-Gesetz des Bundes für Maßnahmen der Landesbehörden für Verfassungsschutz so lange fortgelten, bis in dem jeweiligen Land eine landesrechtliche Anpassung an das neue BVerfSchG des Bundes erfolgt ist, das heißt insbesondere, die Anordnungskontrolle für G 10-Maßnahmen der Landesbehörden für Verfassungsschutz nach dem neuen BVerfSchG ausdrücklich durch Landesrecht geregelt wurde.

Begründung:

Ein einheitliches Verständnis von Bund und Ländern bezüglich der Über-

gangsvorschrift des § 79 Absatzes 5 BVerfSchG-E ist essenziell, um ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen der Länder bei G 10-Maßnahmen auf Landesebene in der vorgesehenen Übergangszeit sicherzustellen. Da diese zwischen dem fachlich zuständigen BMI und den Ländern konsentiert wurde, aber keinen Eingang in die Entwurfsbegründung gefunden hat, soll sie auf diese Weise dokumentiert werden.

11. Zu Artikel 1 (Anlage zu § 48 Absatz 2 Nummer 2 BVerfSchG Nummer 29a – neu –), Artikel 2 (Anlage zu § 81 Absatz 2 Nummer 2 BNDG Nummer 29a – neu –)

Nach Artikel 1 Anlage zu § 48 Absatz 2 Nummer 2 Nummer 29 und Artikel 2 Anlage zu § 81 Absatz 2 Nummer 2 Nummer 29 ist jeweils die folgende Nummer 29a einzufügen:

„29a. Volksverhetzung (§ 130 Absatz 1 und 3 StGB)“

Begründung:

Einer möglichst umfassenden Ausschöpfung der durch das BVerfG belassenen Spielräume zur Regelung eines effektiven Informationsaustauschs zwischen Verfassungsschutzbehörden und Strafverfolgungsbehörden kommt im Hinblick auf das Funktionieren der staatlichen Sicherheitsstruktur und die innere Sicherheit eine herausragende Bedeutung zu. Nur wenn die Strafverfolgungsbehörden möglichst frühzeitig durch die Nachrichtendienste über die dort vorliegenden Informationen zu extremistisch motivierten Straftaten informiert werden, kann auch mit Mitteln des Strafrechts eingeschritten und dadurch auch ggf. die Begehung noch schwererer Straftaten verhindert werden. Diese besondere Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Strafverfolgungsbehörden wird auch dadurch verdeutlicht, dass dieser Aspekt durch verschiedene parlamentarische Untersuchungsausschüsse zum NSU hervorgehoben wurde (z. B. 1. NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestags, BT-Drucksache 17/14600, S. 864).

Der Katalog derjenigen Straftaten, bei denen eine Höchststrafe angedroht wird, die nicht über fünf Jahren Freiheitsstrafe liegt, und die dennoch als besonders schwere Straftaten einzuordnen sind und daher grundsätzlich eine Informationsübermittlung an Strafverfolgungsbehörden ermöglichen können, soll daher um Volksverhetzung nach § 130 Absatz 1 und 3 StGB ergänzt werden. Es handelt sich dabei um Delikte, mit denen extremistische Straftäter typischerweise bereits auffallen können, bevor noch schwerere Straftaten begangen werden.

§ 130 Absatz 1 und Absatz 3 StGB erfüllen die vom BVerfG (vgl. Beschluss vom 17. Juli 2024, 1 BvR 2133/22) aufgestellten Anforderungen dadurch, dass der Tatbestand jeweils auf Handlungen abstellt, die geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu stören. Darin liegt eine entsprechend den Anforderungen des

BVerfG im Tatbestand selbst zum Ausdruck kommende Begehungsweise, die das besonders schwere Unrecht der Tat begründet. Die Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens setzt voraus, dass die Tatbegehung zu der Befürchtung Anlass gibt, dass das Vertrauen in die öffentliche Rechtssicherheit durch die Äußerung erschüttert werde. Die Tatbegehung hat damit Relevanz für grundlegende Bedingungen der inneren Sicherheit und freiheitlichen demokratischen Staatsordnung.

Allgemein ist noch darauf hinzuweisen, dass eine restriktive Regelung der Übermittlung von mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnenen Informationen dem Grundrechtsschutz zuwiderlaufen kann. Im Ergebnis sind die Verfassungsschutzbehörden dann nämlich darauf beschränkt, nur offene, nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangte Erkenntnisse zu übermitteln, obwohl ggf. bereits zusätzliche Daten durch nachrichtendienstliche Mittel erhoben wurden. Die Strafverfolgungsbehörden müssen dann diese zusätzlichen Daten erneut durch Nutzung strafprozessualer Befugnisse erheben, was Doppelarbeit und einen weiteren Grundrechtseingriff erforderlich macht. Als Beispiel kann die Übermittlung von Nutzeraccounts aus Chatgruppen angeführt werden, zu denen durch eine Bestandsdatenauskunft erlangte Klarpersonalien bei den Verfassungsschutzbehörden bereits vorliegen. Seitens der Strafverfolgungsbehörden muss eine erneute Bestandsdatenerhebung erfolgen, wenn die Verfassungsschutzbehörde die Daten mangels Übermittlungsbefugnis nicht weitergeben kann.

12. Zu Artikel 2 (§ 10 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 BNDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob auf die in § 10 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 BNDG vorgesehene Regelung verzichtet werden kann.

Begründung:

Nach der in § 10 Absatz 1 Satz 1 BNDG-E vorgesehenen Regelung können („dürfen“) inländische öffentliche Stellen von sich aus – auch ohne vorherige Ersuchen – dem BND Informationen einschließlich personenbezogener Daten übermitteln, wenn ihnen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Information für die Auslandsaufklärung erforderlich ist und dem besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen nicht entgegenstehen. Diese bloße Befugnis erstarkt in § 10 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 BNDG-E für Finanzbehörden in eine Verpflichtung zur eigenständigen Übermittlung.

Danach hat durch die Finanzbehörden, wenn ihnen im Einzelfall Tatsachen bekannt werden, die für den BND erforderlich sind, um Bedrohungssachverhalte, die zu erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl führen können, bekämpfen zu können, eine Offenbarung zu erfolgen. In solchen Fällen bestehe für diese Übermittlungen im Hinblick auf die durch den BND aufzuklärenden Bedrohungen ein zwingendes öffentliches Interesse (vgl. § 30 Absatz 4 Nummer 5

AO), weshalb es auch keiner gesonderten gesetzlichen Regelung im Sinne des § 30 Absatz 4 Nummer 2 AO bedürfe.

Eine vergleichbare oder zumindest abgeschwächte gesetzliche Regelung existiert – zumindest für Landesfinanzbehörden – bisher nicht. Soweit § 10 Absatz 1 und 2 BNDG eine Befugnis zur Informationsübermittlung beinhalten, sind Landesfinanzbehörden hierin nicht erwähnt. Der BND hat insoweit nur die Möglichkeit, gemäß § 10 Absatz 3 BNDG in Anwendung des § 18 Absatz 3 BVerfSchG jede Behörde um die Übermittlung der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personenbezogenen Daten zu ersuchen.

Mit der in § 10 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 BNDG-E beabsichtigten Regelung werden damit nicht nur erstmalig die Finanzbehörden als ausdrückliche „Informationsquelle“ des BND benannt; es wird sogar ein ausdrückliches Pflichtenverhältnis zum BND normiert.

Allerdings bleibt fraglich, wie seitens der Finanzbehörde abgeschätzt werden soll, dass die Information für die Auslandsaufklärung des BND tatsächlich erforderlich ist. Ein Pendant zu der kriminalistischen Erfahrung in Steuerangelegenheiten und deren Bedeutung für eine mögliche Strafbarkeit existiert hinsichtlich der Frage einer derartigen Erforderlichkeit in den Finanzbehörden nicht. Deren (primäre) Aufgabe ist nicht die Entdeckung relevanter Fälle anderer Behörden (Hinweis auf § 85 AO). Zwar sind in § 31 Absatz 2 und § 31b Absatz 2 und 3 AO Mitteilungspflichten der Finanzbehörden normiert; diese haben jedoch eine andere Qualität und weisen zumindest in Ansätzen Bezüge zum Steuerrecht auf.

In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung des Steuergeheimnisses hinzuweisen. Es schützt das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. Urteil des BVerfG vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 –, BStBl II S. 634) und darf nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden (vgl. Urteil des BVerfG vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1-44).

Zusätzlich sei darauf hingewiesen, dass letztlich jedweder Auslandsbezug (oder lediglich zu bestimmten Staaten) das einzige Kriterium ist, welches für Finanzbehörden indizielle Wirkung hätte. Eine damit einhergehende diskriminierende Wirkung von Steuerpflichtigen ist offensichtlich und sollte daher vermieden werden.

13. Zu Artikel 2 (§ 13 Absatz 5 Satz 2 – neu –, 3 – neu – BNDG)

Nach Artikel 2 § 13 Absatz 5 Satz 1 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Die Verpflichtung nach diesem Absatz umfasst weder die Entschlüsselung von Kommunikationsinhalten, zu deren Entschlüsselung der Anbieter technisch nicht in der Lage ist, noch die Schaffung, Offenhaltung oder Nutzung allgemeiner Zugänge, Schwachstellen oder Backdoors. Sie umfasst auch nicht die

dauerhafte Veränderung oder strukturelle Schwächung bestehender Verschlüsselungs- oder Sicherheitsarchitekturen.“

Begründung:

Durch die vorgeschlagene Anpassung wird eine zentrale Grenze der Unternehmensmitwirkung ausdrücklich gesetzlich abgesichert. Die Nachrichtendienste könnten weiterhin rechtmäßig vorhandene technische Möglichkeiten nutzen und die Unternehmen zur erforderlichen Mitwirkung verpflichten. Ausgeschlossen wäre jedoch, dass Unternehmen zur Entwicklung neuer Zugriffsmöglichkeiten, zur Schwächung sicherer Produkte oder zur Einrichtung dauerhafter Zugangsmöglichkeiten verpflichtet werden. Dies ist insbesondere für Ende-zu-Ende-verschlüsselte Dienste, Zero-Trust-Architekturen und vergleichbare Sicherheitskonzepte erforderlich. Eine strukturelle Schwächung solcher Systeme würde nicht nur einzelne Maßnahmen ermöglichen, sondern die Sicherheit sämtlicher Nutzerinnen und Nutzer beeinträchtigen. Der Entwurf sieht nach seinem Wortlaut zwar kein allgemeines Entschlüsselungs- oder Backdoor-Mandat vor. Diese Grenze sollte dennoch ausdrücklich im Gesetz klargestellt werden.

14. Zu Artikel 5 Nummer 6a – neu – (§ 33 Absatz 1, 2 MADG)

Nach Artikel 5 Nummer 6 ist die folgende Nummer 6a einzufügen:

„6a. § 33 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird nach der Angabe „schweren Straftat“ die Angabe „gemäß § 81 Absatz 2 des BND-Gesetzes“ eingefügt.
- b) Absatz 2 wird gestrichen.“

Begründung:

Einer möglichst umfassenden Ausschöpfung der durch das BVerfG belassenen Spielräume zur Regelung eines effektiven Informationsaustauschs zwischen Verfassungsschutzbehörden und Strafverfolgungsbehörden kommt im Hinblick auf das Funktionieren der staatlichen Sicherheitsstruktur und die innere Sicherheit eine herausragende Bedeutung zu. Nur wenn die Strafverfolgungsbehörden möglichst frühzeitig durch die Nachrichtendienste über die dort vorliegenden Informationen zu extremistisch motivierten Straftaten informiert werden, kann auch mit Mitteln des Strafrechts eingeschritten und dadurch auch gegebenenfalls die Begehung noch schwererer Straftaten verhindert werden. Diese besondere Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Strafverfolgungsbehörden wird auch dadurch verdeutlicht, dass dieser Aspekt durch verschiedene parlamentarische Untersuchungsausschüsse zum NSU hervorge-

hoben wurde (z.B. 1. NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages, BT-Drucksache 17/14600, S. 864).

Es ist daher nicht zielführend, die in § 33 Absatz 2 MADG derzeit enthaltene im Vergleich zu § 48 Absatz 2 BVerfSchG-E und § 81 Absatz 2 BNDG-E restriktivere Regelung für die Datenübermittlung an Strafverfolgungsbehörden durch den Militärischen Abschirmdienst beizubehalten.

Zudem entstehen auf diese Weise Abweichungen zwischen den Datenübermittlungsregelungen in den Gesetzen zu den verschiedenen Nachrichtendiensten, die sachlich nicht zu begründen sind. Durch die Änderung wird der insoweit sachgerechte Gleichlauf zwischen MADG, BNDG und BVerfSchG hergestellt.

15. Zu Artikel 13 (§ 2 Absatz 2 HStatG)

Artikel 13 § 2 Absatz 2 ist durch den folgenden Absatz 2 zu ersetzen:

„(2) Die Erhebungen nach Absatz 1 erstrecken sich nicht auf den Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sowie auf entsprechende Einrichtungen für die Ausbildung des Personals in den Nachrichtendiensten der Länder.“

Begründung:

Die in § 2 Absatz 2 HStatG-E vorgesehene Formulierung („Daten von Studierenden, Prüfungsteilnehmenden sowie Exmatrikulierten, die für die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder ausgebildet werden“) ist für die Berichtsstellen nicht hinreichend klar. Die Zuordnung zur Ausbildung für die Nachrichtendienste ist nicht in allen Studiengängen eindeutig, da auch in offenen Studiengängen (zum Beispiel Cybersicherheit oder KI) einzelne Teilnehmer dem betroffenen Personenkreis angehören können. Die Berichtsstellen müssten daher zunächst ermitteln, ob und welche ihrer Studierenden/Prüfungsteilnehmenden/Exmatrikulierten für die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder ausgebildet werden. Dies wiederum kann Sicherheitsfragen aufwerfen, die durch Absatz 2 aber gerade ausgeräumt werden sollen.

Die vorgeschlagene Neufassung des Absatzes 2 schafft die nötige Klarheit, was und wer in die Statistik einbezogen ist.

16. Zu Artikel 20 Nummer 1 Buchstabe a (§ 170 Absatz 1 Nummer 6 TKG), Buchstabe b (§ 170 Absatz 4 Satz 2 TKG)

Artikel 20 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe a § 170 Absatz 1 Nummer 6 ist die Angabe „des MAD-Gesetzes“ durch die Angabe „des MAD-Gesetzes oder nach landesgesetzlichen Vorschriften zur Telekommunikationsüberwachung“ und die Angabe „Kontrollrates“ durch die Angabe „Kontrollrates und den Mitgliedern und Bediensteten der nach Landesrecht für die Kontrolle dieser Maßnahmen zuständigen Kontrollorgane“ zu ersetzen.
- b) In Buchstabe b § 170 Absatz 4 Satz 2 ist die Angabe „polizeilich-präventiven“ zu streichen

Begründung:

Artikel 20 des Gesetzentwurfs berücksichtigt bei der Änderung des § 170 TKG landesrechtliche Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden zur Telekommunikationsüberwachung nicht vollständig. § 170 Absatz 1 Nummer 6 TKG-E erfasst für die Landesbehörden Maßnahmen nach § 22 BVerfSchG-E lediglich über die Anwendungserstreckung des § 76 Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG-E. Originär landesrechtliche Befugnisse zur nachrichtendienstlichen Telekommunikationsüberwachung werden nicht ausdrücklich genannt.

Die Länder verfügen jedoch über eigene verfassungsschutzrechtliche Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung. Mit der Neuordnung und Aufhebung des Artikels 10-Gesetzes muss auch für landesrechtlich angeordnete Maßnahmen eindeutig feststehen, dass die telekommunikationsrechtlichen Duldungs- und Zutrittspflichten fortgelten. Entsprechendes gilt für den Zugang der nach Landesrecht zuständigen unabhängigen Kontrollorgane.

Für die ausdrückliche Einbeziehung landesrechtlicher Maßnahmen spricht zudem die Systematik des Gesetzentwurfs. Artikel 21 berücksichtigt in der Telekommunikations-Überwachungsverordnung Maßnahmen „im Landesrecht“ beziehungsweise „nach Landesrecht“ ausdrücklich. Die entsprechende Ergänzung des § 170 TKG-E schafft einen Gleichlauf der Regelungen und vermeidet Auslegungs- und Vollzugsunsicherheiten.

Die Ergänzung des § 170 Absatz 4 Satz 2 TKG-E stellt darüber hinaus klar, dass neben entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen zur polizeilich-präventiven Telekommunikationsüberwachung auch landesgesetzliche Regelungen zur nachrichtendienstlichen Telekommunikationsüberwachung unberührt bleiben.