Verfassungsrechtliches Ballett

Die paradigmatische Reform des BND im Spiegel grundrechtlicher und organisationsverfassungsrechtlicher Grenzen

Sofiane Benamor

07.09.2026 doi: 10.59704/73d0946b74d03667

Der vom Kabinett am 12.08.2026 beschlossene Entwurf der Nachrichtendienstreform von Bundesnachrichtendienst (BND) und dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) stellt nicht weniger als eine nachrichtendienstliche Zäsur dar. Mit insgesamt 732 Seiten hat der Gesetzesentwurf eine fachliche Komplexität erlangt, die ihresgleichen sucht. Das zeigt sich bereits daran, dass auf diesem Blog in kürzester Zeit bereits fünf Beiträge von unterschiedlichen Wissenschaftler*innen mit jeweils eigenen spezifischen Forschungsgebieten erschienen sind und sich dennoch mühelos zehn bis zwanzig weitere schreiben ließen, ohne dass es zu inhaltlichen Redundanzen kommen würde. Der wohl brisanteste Aspekt dieser Novelle: Sowohl BND als auch das BfV sollen operative Anschlussbefugnisse erhalten, mit denen die Bundesregierung vom bisherigen Paradigma der rein informationell konzipierten Nachrichtendienste abrücken will. In diesem Beitrag befasse ich mich mit den verfassungsrechtlichen Strukturbedingungen und Rechtfertigungsmöglichkeiten für solche Anschlussfähigkeiten – mit speziellem Fokus auf die auslandsnachrichtendienstliche Tätigkeit des BND. Dessen Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil liegt – so meine These – eine strukturell anders gelagerte Legitimationslinie zugrunde. Dies zeigt sich insbesondere im Vergleich zu anderen Sicherheitsbehörden, etwa dem BfV, und liegt an der Bedeutung dieser Aktivitäten für die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands.

Die Geheimdienstnovelle im Überblick

Mit der Nachrichtendienstreform will die Bundesregierung, unter Federführung des Bundesinnenministeriums (BMI), zum einen die verfassungsrechtliche Judikatur der letzten Jahre umsetzen und zum anderen auf die veränderte außen- und sicherheitspolitische Lage reagieren (so der Gesetzentwurf). Die Novelle ist, auch im Zusammenspiel mit der präventiv-polizeilichen Befugniserweiterung des Bundeskriminalamts (BKA) zur Cyberabwehr (dazu Ziegler/Kemper), als innen- und außenpolitische Reaktion auf zunehmende hybride Bedrohungen und asymmetrische Angriffe durch nicht- und parastaatliche Akteure auf z.B. Cyber- und KRITIS-Einrichtungen zu verstehen. Bereits im Koalitionsvertrag kündigte die Koalition an, die Befugnisse zu erweitern (Ziff. 2647 ff.) – auch danach forderten Regierungsvertreter*innen des Bundeskanzleramtes und des BMI medial immer wieder die Reform. Sie schafft in Artikel 1 und 2 zwei Ablösegesetze für das BVerfSchG und das BNDG und stärkt in Artikel 3 die Kontrollinstanz der Nachrichtendienste, den Unabhängigen Kontrollrat. Für diesen ist nun ein eigenes Gesetz, das UKRatG, vorgesehen und zugleich soll die Kontrolle nun zentral beim UKRat verortet werden. Dies soll die Erweiterung der Befugnisse verfassungsrechtlich ausgleichen (dazu Löffelmann). Neben einer erheblichen normativen Ausdifferenzierung des auslandsnachrichtendienstlichen Aufgaben- und Zuständigkeitskatalogs in §§ 2, 3 BNDG-E (dazu kritisch Schantz) wurde auch die Tatbestandsstruktur in Form akzentuierter Qualifikationsstufen der Bedrohungslagen novelliert und diverse neue und erweiterte Befugnisnormen ergänzt.

Operativbefugnisse in der spezifischen Gefährdungslage

Zunächst schafft der Entwurf neue, punktuelle und tatbestandlich eingegrenzte Spezialbefugnisse, etwa zur Manipulation von Postwarensendungen (§ 28 Abs.

3 Satz 2 BNDG-E). Die paradigmatische Zäsur hingegen findet sich erst im vierten Abschnitt in den §§ 49 ff. BNDG-E. Unter dem Topos der „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ darf der BND unter den Voraussetzungen des § 49 BNDG-E operative Maßnahmen ergreifen. Diese Norm definiert eine „spezifische Gefährdungslage“, die der BND im Rahmen seiner Auslandsaufklärung feststellen muss. Eine solche Gefährdungslage liegt vor, wenn eine fremde Macht die in § 2 Abs. 1 Nr. 1-5 BNDG-E aufgezählten Kollektivrechtsgüter anhaltend und planvoll sowie in besonderem Maße gefährdet. Damit konstituiert § 49 eine situativ eingeschränkte, qualifizierte Bedrohungslage (i.d.S. Begründung, S. 558). Die eigentliche Ermächtigungsgrundlage für die Maßnahmen findet sich sodann in § 51:

> *„Der Bundesnachrichtendienst darf im Rahmen einer Grundanordnung nach § 50 die zur Abwendung oder Einschränkung einer Gefährdung im Einzelfall erforderlichen erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen durchführen.“*

Es fällt sofort auf, dass die Norm ohne ergänzende einschränkende Tatbestands- oder Verhältnismäßigkeitskorrektive auskommt. Das ist kein Versehen des Gesetzgebers, sondern konzeptionell angelegt: Die rechtliche Einhegung soll der Begründung zufolge durch die Grundanordnung nach § 50 geschaffen werden, die inhaltliche Flexibilität der Maßnahmen in § 51 ist ausdrücklich gewollt, einzig die gezielte Verletzung oder Tötung von Menschen bleibt – anders als in der Spezialnorm des § 129 Abs. 4 Satz 2 für den Verteidigungsfall – ausgeschlossen (§ 51 Abs. 3 Satz 2). Zulässig bleibt damit aber die Tötung von Personen als Kollateralschaden (Schantz, Rn. 14).

Nachrichtendienstverfassungsrechtlicher Rahmen

Ein derartiger Umbruch dieses sogenannten No-Police-Paradigmas wirft offensichtlich einige verfassungsrechtliche Probleme auf. In der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur agieren die Nachrichtendienste (bisher) rein informationell und stehen somit den operativ handelnden Polizeibehörden gegenüber. Das Aufgabenprofil der Nachrichtendienste, die „politische Vorfeldaufklärung“, grenzt sich systematisch von der „operativen Verantwortung“ der Polizei- und Gefahrenabwehrbehörden ab (BVerfGE 133, 277 Rn. 119 f.), weswegen sowohl die Verfassungsschutzbehörden (BVerfGE 162, 1 Rn. 156) als auch der BND (BVerfGE 154, 152 Rn. 165) sich im Grundsatz nicht nach den tradierten polizeirechtlichen Eingriffsschwellen richten müssen. Diese nachrichtendienstlichen Eingriffsschwellen liegen für die Verfassungsschutzbehörden im vom BVerfG konstruierten Motiv des verfassungsschutzspezifischen Aufklärungsbedarfes (BVerfGE 162, 1 Rn. 181). Für den BND ist sie in kompetenzieller Rückbindung zu seiner Zuständigkeit für die Auslandsaufklärung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) sogar anlasslos und „lediglich final angeleitet zulässig“ (BVerfGE 154, 152 Rn. 162, 123 ff.). Diese beachtliche Abkehr von der sonst strengen Rechtsprechung des BVerfG im Sicherheitsverfassungsrecht und den „Kernelementen rechtsstaatlicher Anforderungen“ (Rn. 155) rechtfertigt das Gericht mit mehreren Argumentationslinien: den fehlenden territorialen Hoheitsbefugnissen der deutschen Staatsgewalt auf ausländischen Staatsgebieten (Rn. 165), kompensierenden Übermittlungsschwellen (Rn. 165, 220 ff.), dem überragenden öffentlichen Interesse an einer wirksamen Auslandsaufklärung (Rn. 160, dazu unten) und einer ergänzenden prozeduralen Steuerung durch institutionelle Kontrollmechanismen (Rn. 272 ff.).

Diese modifizierten Eingriffsschwellen hat das BVerfG ausdrücklich nur für rein informationelle Eingriffe gebilligt. Wie fügen sich nun operative Befugnisse in dieses verfassungsgerichtlich vorstrukturierte auslandsnachrichtendienstliche Profil ein? Jedenfalls nicht ohne offene Fragen. Denn der bewusst offen konzipierte § 51 BNDG-E, der ein mannigfaltiges Instrumentarium nachrichtendienstlicher Operativbefugnisse ermöglicht, bricht durch die Ermöglichung aktioneller Einwirkung mit diversen Kernelementen der behördlichen Aufgaben- und Befugnisstruktur, was sich auf unterschiedliche verfassungsrechtliche Begrenzungen auswirkt.

Kompetenzielle und organisationsverfassungsrechtliche Grenzen

Das fängt bei der kompetenziellen und organisationsverfassungsrechtlichen Dimension an: Wenn Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG den Handlungsrahmen des BND kompetenziell anleitet und begrenzt (Gärditz, JZ 2020, 825 (828)), stellt sich die Frage, ob operative Befugnisse noch von der ersten Alternative „auswärtige Angelegenheiten“ gedeckt sind. Verneint man diese und fasst diese neue operative Dimension unter die zweite Alternative „Verteidigung“, so steht man vor einem weiteren Problem: Thomas Rieger hat jüngst in einer Replik auf Robert Arts und Daniel Jipp die Frage aufgeworfen, ob eine „Militarisierung des BND“ nicht die wehrverfassungsrechtliche Organisationstrennung in Art. 87a Abs. 1, 2 GG unterläuft (Rieger, GSZ 2026, 86 (88)) und diese neue Dimension des auslandsnachrichtendienstlichen Befugnisprofils grundgesetzlich als „Streitkräfte“ qualifiziert. Rechtsprechung und Literatur verstehen den Streitkräftebegriff noch stark formal-organisatorisch und begründen die Abgrenzung des BND zu den Streitkräften damit, dass er nicht der Ressortzuständigkeit des BMVg zugeordnet sei (Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer, 110. EL März 2026, GG Art. 87a Rn. 70 f.). Es findet sich in der Rechtsprechung jedoch auch das Argument der fehlenden Bewaffnung bzw. des „fehlenden hoheitlichen Zwangs durch die Bundeswehr“ (BVerwGE 132, 110 Rn. 69), dass also die Bundeswehr als formell definierter Akteur selbst mit hoheitlichem Zwang handeln muss.

Dem Streitkräftebild des Grundgesetzes liegt das klassische offen-symmetrische und konfrontative Kriegsbild des frühen 20. Jahrhunderts zugrunde. Dieses hat sich bereits in den Stellvertreterkonflikten des Kalten Krieges aufgeweicht und wurde mit den insbesondere russischen und iranischen asymmetrischen Hybrid- und Proxyoperationen und dem Rückgriff auf None-State-Actors durch ein multidimensionales hybrides Konfliktbild abgelöst, wie Hoffman bereits 2007 auch am Beispiel der Terrormiliz Hezbollah beschrieben hat. Eindrücklich zeigt sich diese komplexe Empirie am Konfliktgeschehen zwischen Israel und dem Iran seit der israelischen Offensive im Gaza-Streifen und der zunehmenden zielgerichteten Bekämpfung iranischer Proxygruppen etwa im Libanon oder Syrien. Hier waren in den Jahren 2024 und 2025 gezielte, nachrichtendienstlich unterstützte Operationen auch unterhalb der völkerrechtlichen Gewaltschwelle zu verzeichnen, welche punktuell zu offenen Eskalationsepisoden in Form von gegenseitigen Raketenangriffen führten (Dolatabadi 2025). Würde sich der BND nun künftig an der gezielten Bekämpfung iranischer Proxystrukturen wie Hamas und Hezbollah aber auch neuartiger Terrormilizen (Lanches/Vlagyimirova 2026) beteiligen, stellte sich je nachdem, wie genau die „erweiterten Maßnahmen“ aussehen, die Frage, ob die wehrverfassungsrechtlichen Direktiven aus Art. 87a GG Begrenzungswirkung entfalten und sogar der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt gilt (Schantz, Rn. 19). Dringend notwendig scheint mir zudem, die theoretische Unterentwicklung des gesamten Wehrverfassungsrechtes – worauf Arne Pilniok zurecht hinweist – für insbesondere nachrichtendienstliche Gegenmaßnahmen zu neuartigen, hybriden Bedrohungslagen zu thematisieren (vgl. schon Frick, ZRP 2025, 52). Das klassische Streitkräftebild in Art. 87a GG als militärisch bewaffnete und strukturierte Organisation im Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums sollte zugunsten eines funktionalen und differenzierten Normverständnisses aufgegeben werden, um den sicherheitspolitischen Entwicklungslinien im Zeitalter asymmetrischer, hybrider Auseinandersetzungen gerecht zu werden.

Operativbefugnisse im Karlsruher Verhältnismäßigkeitsverständnis

Die primäre Grenze für die neuen Befugnisse dürfte jedoch im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liegen. Wenn Karlsruhe die partielle Ausnahme der sicherheitsverfassungsrechtlichen Begrenzungen nur für die rein-informationelle Konstruktion des auslandsnachrichtendienstlichen Befugnisprofils akzeptiert, so stellt jede, auch tatbestandlich und situativ eingegrenzte, aktionelle Komponente diese Konstruktion als solche in Frage. Wenn die modifizierten, herabgesetzten nachrichtendienstlichen Eingriffsschwellen aus dem Fehlen operativer Anschlussbefugnisse resultieren und

der Gesetzgeber genau diese operativen Anschlussbefugnisse schafft, sind die Eingriffsschwellen dann noch mit dem Grundgesetz vereinbar?

Genau hier entfalten die situativen Begrenzungen in § 49 BNDG-E und § 125 BNDG-E Wirkung, indem sie die erweiterten Befugnisse an spezifische, abstrakt-erhöhte Gefährdungslagen koppeln und damit das Rechtfertigungsgewicht erhöhen.

Verhältnismäßigkeit im Ausnahmezustand

Der Normkonzeption liegt erkennbar der Gedanke der „Ausnahmelage" zugrunde: eine vom regulären Normalzustand divergierende, abstrakt erhöhte Gefährdungssituation, welche stärkerer, respektive eingriffsintensiverer Maßnahmen zur Bekämpfung bedarf. Der dahinterstehende Gedanke: Der Abwägungssymmetrie der Angemessenheitsebene des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes liegt ein spezifisches Gleichgewicht im Normalzustand zugrunde, das sich in Krisenzeiten verschiebt. In diese Richtung lassen sich auch Robert Arts und Daniel Jipp verstehen, wenn sie ausführen: „Verhältnismäßigkeitserwägungen verschließen sich endgültigen Ergebnissen und behalten ihre Gültigkeit nur so lange, wie sich die abzuwägenden Positionen nicht grundlegend verändert haben." (Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (9)). Eben dieses Abwägungsmotiv findet sich auch in der auslandsnachrichtendienstlichen Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes wieder, wenn es für die Eingriffsrechtfertigung ausführt: „Dem ungleich weiteren Datenzugriff der strategischen Überwachung steht heute im Verhältnis zu der Situation, über die das Bundesverfassungsgericht 1999 zu entscheiden hatte, folglich auch ein *gesteigertes Gefahrenpotential* gegenüber." (BVerfGE 154, 152 Rn. 164). „Neue Zeiten, neue Regeln?", fragen Luca Manns und Markus Ogorek.

Die Karlsruher auslandsnachrichtendienstliche Dogmatik divergiert von seiner üblichen sicherheitsverfassungsrechtlichen Judikatur nicht nur im Ergebnis, sondern auch in der Herleitung. Wie bereits in einem früheren Beitrag ausgeführt, legitimiert der Erste Senat die auslandsnachrichtendienstlichen Überwachungsbefugnisse anhand eines spezifischen und ungewöhnlich ausführlich hergeleiteten objektiven Kollektivschutzgutes in Form der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland (vgl. auch BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 08. Oktober 2024 – 1 BvR 1743/16 -, Rn. 146). Ferner führt er als Argumentationsstrang die Kooperationsfähigkeit des Bundesnachrichtendienstes an (BVerfGE 154, 152 Rn. 160), für die er spezifische Befugnisse braucht: Es erscheint daher nicht fernliegend, dass Karlsruhe sein *judicial self restraint* bei der Auslandsaufklärung gerade mit Blick auf die internationale Kooperationsdimension der Auslandsaufklärung ausübt. Angesichts der europaweiten Prävalenz entsprechender aktioneller Eingriffsbefugnisse für Nachrichtendienste und der veränderten geopolitischen Bedrohungslage erscheint es jedenfalls plausibel anzunehmen, dass der Erste Senat grundsätzlich bereit sein wird, seinen materiellen Prüfmaßstab angesichts neu zu justieren (vgl. i.d.S. auch Aust, DÖV 2020, 715 (720)), um dem BND operative Befugnisse nicht prinzipiell zu verwehren, gleichzeitig aber eine grundrechtliche Einhegung zu gewährleisten.

Der nachrichtendienstliche Paradigmenwechsel und das Grundgesetz

Freilich können diese abstrakten, nachrichtendienstverfassungsrechtlichen Erwägungen nicht jedwede Regelungssystematik und Einzelbefugnis rechtfertigen. Im Gegenteil bedient sich der Erste Senat bei der verfassungsrechtlichen Korrektur von Sicherheitsgesetzen mit Vorliebe des „Zero-Trust-Modells" der Normenklarheit (Unterreitmeier, GSZ 2025, 273 (275)), um jede noch so kleine grammatikalische Konstruktion, die mehr als ein singuläres Auslegungsergebnis zulässt, zu korrigieren. Wenn das BVerfG eine fehlende Verständlichkeit der Normkonzeption beanstandet, weil die Normen seiner Ansicht nach zu komplex, zu lang, zu mehrdeutig sind oder einfach zu viele oder die falschen Verweisungen haben, hilft dem Gesetzgeber auch kein noch so überragendes Kollektivrechtsgut als Rechtfertigung. Dann wäre zwar sein abstraktes Regelungsmodell prinzipiell verhältnismäßig ausgestaltbar, die konkrete gesetzliche Regelung aber würde dennoch für verfassungswidrig erklärt: „Ja, aber" nennt Uwe

Volkmann diese Rechtsprechungslinie (Volkmann, NVwZ 2021, 1408 (1409).

Auch abseits dieser Schönheitskorrekturen bleiben zentrale Fragen offen: Wie verschieben sich die Rollen in der deutschen Sicherheitsarchitektur nach dieser Reform und von welchen verfassungsrechtlichen Leitplanken werden sie noch begrenzt? Wenn, der Logik der Gesetzgebungsbegründung folgend (S. 558), der BND deshalb „grundsätzlich" keine operativen Befugnisse innehat, weil sie als Ausnahmeinstrumente tatbestandlich an situative Sonderlagen gekoppelt sind, wann ist eine organisationale Gesamtprägung durch operative Regelbefugnisse wie in § 28 Abs. 3 Satz 2, 39 Abs. 4 erreicht, die diesen Ausnahmecharakter überdehnt? Genügt die ausgearbeitete, strukturell anders gelagerte Legitimationslinie des Bundesnachrichtendienstes, um seine als Ausnahmebefugnisse konstruierten aktionellen Instrumente zu rechtfertigen?

Klar ist, das BVerfG würde einige dogmatische Pirouetten drehen müssen, um sämtliche verfassungsrechtlichen Probleme aus der Welt zu räumen. Gleichzeitig sollte man nicht vorschnell die eklatante Verfassungswidrigkeit der Normkonstruktionen feststellen, denn das BVerfG hat in der Vergangenheit wiederholt gezeigt, dass es seine materiellen Anforderungen auch an veränderte geopolitische Rahmenbedingungen anpassen kann. Die nachrichtendienstliche Zäsur der Bundesregierung wirft eine Vielzahl verfassungsrechtlicher Fragen auf, schafft aber gleichsam die Möglichkeit, sicherheitsverfassungsrechtliche Grenzen in einer veränderten geopolitischen Lage neu zu justieren.

AUTOR*IN

Sofiane Benamor
Der Autor studiert Politikwissenschaft im Master an der FernUniversität Hagen.

EMPFOHLENE ZITATION

Benamor, Sofiane: Verfassungsrechtliches Ballett: Die paradigmatische Reform des BND im Spiegel grundrechtlicher und organisations-verfassungsrechtlicher Grenzen , Verfassungsblog, 07.09.2026, doi: 10.59704/73d0946b74d03667.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260907-145324-0.