Keine „Lizenz zum Töten“

Grenzen nachrichtendienstlicher Einwirkungsbefugnisse

Heiko Meiertöns

13.10.2026 doi: 10.59704/715ccd9711891c84

Kein Aspekt der viel diskutierten, umfassenden Reform des Rechts der Nachrichtendienste ist vergleichbar kontrovers wie die Frage nach möglichen „operativen“ Befugnissen. Das hat die erste Lesung des 609 Seiten umfassenden Gesetzespakets am 24.09.2026 deutlich gezeigt. Der Befugniszuwachs der Nachrichtendienste wird als „zentrale Problematik“ des Entwurfs angesehen. Dabei ist entweder von notwendigen zeitgemäßen Reformen oder alarmistisch von einem Tabubruch die Rede. Schon deutlich vor Einbringung des eigentlichen Entwurfs wurde der Präsident des BND im Bundestag gefragt, ob das auf eine „Lizenz zum Töten“ hinausliefe. Allein schon die Frage verdeutlicht, wie groß die Ungewissheit ist, was denn genau mit den neuen Befugnissen gemeint sein soll. Bislang blendet die Diskussion die verfassungs- und völkerrechtlichen Grenzen aus, die sich zwingend aus Art. 26 Abs. 1 GG ergeben. Dabei zeigt gerade diese Norm, dass viele der Befürchtungen fehlgehen: Zahlreiche Maßnahmen, auch die „Lizenz zum Töten“, sind verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

„Den Schmerz spüren“ - Welche operativen Fähigkeiten?

BND-Präsident Martin Jäger hat sich vehement dafür eingesetzt, dass der BND in der Auseinandersetzung mit gegnerischen Diensten die Fähigkeit zu einer Art Gegenschlag als Abschreckung erhalten solle. Um die Gegenseite zu stoppen, müsse man „beweisen, dass wir in der Lage sind, sehr ähnliche Dinge zu tun, damit auch die andere Seite den Schmerz spürt“. Das wirft mehrere Fragen auf. Bisher sind deutsche Nachrichtendienste in ihrer Funktion beschränkt auf die Rolle als reine analytische Informationsdienstleister. Das Bundesverfassungsgericht verwendet für darüber hinausgehende Tätigkeiten variierende Begriffe. Die Rede ist – z.B. allein in einem einzigen Urteil – von: „operativen Befugnissen“, „operativen Anschlussbefugnissen“, „operativen Zwangsbefugnissen“, „polizeilichen Exekutivbefugnissen“ und „operativer Gefahrenabwehr“ (BVerfGE 162, 1).

Bislang dient das zu einer Unterscheidung zwischen nachrichtendienstlichen Eingriffen zur Erhebung personenbezogener Daten mit herabgesetzten Anforderungen im Gefahrvorfeld auf der einen Seite und der Ausübung polizeilicher Befugnisse auf der anderen Seite. Angedachte neue „operative Tätigkeiten“ lassen sich am ehesten als „Einwirkungsbefugnisse“ bezeichnen, da sie nicht unmittelbar an die Erhebung von Informationen anknüpfen (Arts/Jipp, GSZ 2026, S. 7 (10-11)). Bei Tätigkeiten des BND, die über das reine „Beschaffen und Auswerten“ von Informationen durch den BND hinausgehen, also typisch nachrichtendienstliche Tätigkeiten, wie eine Vermittlerrolle in Entführungsfällen (Meiertöns, GSZ 2018, S. 219) oder einen verdeckt arrangierten Gefangenenaustausch, handelt es sich bislang um eine Mischtätigkeit, die der BND sowohl in eigener Zuständigkeit als auch in Amtshilfe nach Art. 35 GG für das Auswärtige Amt wahrnimmt (Meiertöns, GSZ 2025, S. 13 (17)).

§ 51 BNDG-E sieht nun den Einsatz von „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ vor, wenn sie „zur Abwendung oder Einschränkung einer Gefährdung im Einzelfall“ erforderlich sind. Bei „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ handelt es sich um eine wenig konkrete Formulierung. Wenn ein Staat etwa mit Drohnen den Betrieb eines Flughafens stört, soll der BND im Gegenzug im Entsendestaat vergleichbar vorgehen dürfen? Was, wenn ein Staat einen Zug entgleisen lässt? Was, wenn staatlich gezielte Tötungen, wie z.B. der Tiergartenmord am 23.08.2019, verübt werden?

Keine Übertragung eines Inlandsregimes auf das Ausland

Denkt man darüber nach, was alles von den „erweiterten nachrichtendienstlichen Befugnissen“ erfasst ist, muss zunächst Inlands- und Auslandstätigkeit klar unterschieden werden. Ein polizeilich geprägtes Paradigma ist bei der Bestimmung der Grenzen der Auslandstätigkeit des BND schon deshalb nicht hilfreich, weil es in internationalen Beziehungen zwischen zwei souveränen, rechtlich gleichen Staaten keine polizeiliche Autorität im Über-Unterordnungsverhältnis gibt („par in parem non habet imperium“). Staatsgewalt wird in diesem Rechtsverhältnis allein zwischenstaatlich durch Völkerrecht begrenzt. Anders als innerstaatlich handelt ein Nachrichtendienst in diesem Umfeld mitunter aus einer Position der Schwäche.

Eines der absolut zentralen Probleme der Verweisungstechnik im bisherigen deutschen Nachrichtendienstrecht liegt in der fortlaufenden Bezugnahme des BNDG auf das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG). Damit werden innerstaatliche Rechtsvorstellungen schlicht „hochgezont“, die auf einen anarchischen, internationalen Kontext nicht wirklich übertragbar sind (Meiertöns, JBÖS 2022/23, S. 533 (542)). Die aktuelle Diskussion zur strukturellen Neukonzeption des Gesetzes läuft Gefahr, diesen Fehler zu wiederholen.

Friedensgebot des Grundgesetzes als Handlungsgrenze

Einer befürchteten „Militarisierung des BND“ (Schantz, Rn. 29) sind verfassungsrechtlich Grenzen gesetzt. Hierfür muss nicht das Streitkräfteverständnis nach Art. 87a GG erweitert werden, wie von Sofiane Benamour angeregt. Das würde schlicht die Grenze des Wortlauts überschreiten (abweichend Rieger, GSZ 2026, S. 86 (89)). Die Aufgabenbegrenzung des Art. 87a Abs. 2 GG, wonach Streitkräfte grundsätzlich nur „zur Verteidigung“ eingesetzt werden dürfen, richtet sich nicht an Nachrichtendienste – diese fallen nicht unter den Streitkräftebegriff. Indirekt ergeben sich aber Grenzen für eine Entwicklung des BND in das originär den Streitkräften vorbehaltene Tätigkeitsfeld hinein. Der im Kern militärische Verteidigungsauftrag und Kampfhandlungen sind zwingend den Streitkräften zugewiesen (Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 2006, IV, § 84, Rn. 10-14). Dieser den Streitkräften zugewiesene Auftrag in Art. 87a Abs. 1 GG („zur Verteidigung“) bildet daher eine äußerste Grenze für ein Tätigwerden des BND. Damit ist z.B. eine eigene paramilitärische Einheit des BND, wie sie etwa die CIA mit dem Special Activities Center unterhält, verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Einschlägig ist hier aber das allgemeine Friedensgebot des Art. 26 Abs. 1 GG, das in Art. 87a Abs. 2 GG letztlich nur konkretisiert wird. Dieses Verbot friedensstörender Handlungen aus Art. 26 Abs. 1 GG gilt für die gesamte Exekutive und setzt daher einer operativ einwirkenden Tätigkeit der Nachrichtendienste Grenzen. Zudem ist der Verfassungsgrundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit zu beachten, wonach verbindliches, überstaatliches Recht zu befolgen ist. Damit gewinnt die Frage nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer Handlung an Bedeutung für die Grenzen von Einwirkungsbefugnissen des BND. Die völkerrechtliche Zulässigkeit unterschiedlicher, vielseitiger nachrichtendienstlicher Aktivitäten lässt sich nicht generell bewerten, sondern nur im Hinblick auf konkrete Einzelmaßnahmen (*Deeks*, Virginia Journal of International Law (VaJIntL) 2015, S. 291). Nur für bestimmte Praktiken, wie gezielte Tötungen, lassen sich eindeutige Aussagen zu deren Rechtswidrigkeit und Unvereinbarkeit mit dem Interventionsverbot des Art. 2 (1) UN-Charta treffen. § 51 Abs. 3 S. 2 BNDG-E, wonach sich erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen „nicht gezielt gegen Leib und Leben von Personen richten“ dürfen, ist insofern redundant.

Ebenso lässt sich die gezielte Unterwanderung und Zersetzung fremder Regierungen mit dem Ziel eines Regimewechsels (z.B. in sog. CIA-„Black-Ops“) als völkerrechtswidrig qualifizieren. Einer pro-aktiven, derartigen „geheimdienstlichen“ politischen Beeinflussung sind mit Art. 26 Abs. 1 GG Grenzen gesetzt. Maßnahmen, die gegnerische Angriffshandlungen und Rüstungsvorhaben behindern oder verzögern, erscheinen dagegen mit dem Friedensgebot des Art. 26 Abs. 1 GG vereinbar, ja sogar geeignet, das Gebot eher zu fördern.

Das dem Grundgesetz zugrundeliegende demokratische Konzept von nationaler Sicherheit (Lustgarten/Leigh, 1994) begrenzt damit zugleich ein vermeintliches Eskalationspotential „erweiterter nachrichtendienstlicher Befugnisse“. Die Rechtsform der Bundesrepublik Deutschland als freiheitlicher, wehrhafter, demokratischer Rechtsstaat und vor allen Dingen als völkerrechtsfreundlicher Staat setzt ihrem Handeln im Außenverhältnis Grenzen. Ziel kann es daher nicht sein, gleichartige Fähigkeiten zu entwickeln, wie Dienste von Staaten mit aggressiven, ideologischen Sicherheitskonzeptionen, etwa Russland oder China. Diese Staaten werden insofern immer eine Eskalationsdominanz behalten. Der Koalitionsvertrag von 2025 gibt dementsprechend auch das Ziel vor: „[…] um mit der Leistungsfähigkeit relevanter europäischer Partnerdienste wieder Schritt zu halten“ (Zeile 2651-2655). Maßstab sollen also die Fähigkeiten ausländischer Partnerdienste sein, etwa des britischen MI6 oder der französischen DGSE.

Sogenannte „Gegensabotage“ als vergeltendes verdecktes Handeln kann aber völkerrechtskonform sein. Völkerrecht ist ein Koordinationsrecht und kein Subordinationsrecht, dem es an einer zentralen Stelle zur Rechtsdurchsetzung fehlt. Daher kennt das Völkerrecht die Repressalie als Form der Selbsthilfe. Konstruktiv ist dieses Institut prinzipiell der strafrechtlichen Notwehr nach § 32 StGB ähnlich, in der eine tatbestandlich an sich rechtswidrige Handlung als Reaktion auf ein vorangegangenes rechtswidriges Handeln ausnahmsweise rechtmäßig sein kann. Solange sich nicht vertragliche Einschränkungen für dieses Instrument ergeben, kann das durchaus weitreichende Maßnahmen beinhalten. Hieraus folgt die abschreckende Vorwirkung der Norm (§ 51 BNDG-E), die – wie auch ein DGAP-Whitepaper vom Juli 2026 hervorhebt – zentral ist für eine hybride Verteidigung.

Schwierigere Eingrenzung der Inlandsbefugnisse

Deutlich schwieriger gestaltet sich hingegen, wie die Einwirkungsbefugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) als „Schutzmaßnahmen“ in § 59 BVerfSchG-E begrenzt werden sollen. Da es keine vergleichbare generelle Begrenzung wie die Friedenspflicht des Artikels 26 Abs. 1 GG im Außenverhältnis gibt, fällt hier die Grenzziehung deutlich schwerer. § 59 Abs. 2 BVerfSchG-E räumt dem BfV die Kompetenz ein, verdeckt auf Gegenstände einzuwirken, die für eine Bedrohung eingesetzt werden. Ungeachtet der Frage, inwieweit Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b und c GG eine hinreichende Gesetzgebungskompetenz für solche Befugnisse enthält oder ein Rückgriff auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG erforderlich ist, wie es Codrin Timu aufgeworfen hat, besteht eine Notwendigkeit für eine solche weitergehende Befugnis, um Schutzlücken zu vermeiden.

Denkbar sind Szenarien, in denen zwar die für ein polizeiliches Handeln notwendige Gefahren- und Gefahrverdachtsschwelle übersprungen würde, die Polizei aber nicht aktiv werden kann: Zum Beispiel, wenn der Hinweis eines ausländischen Nachrichtendienstes auf eine Bedrohung, wie etwa ein verstecktes Waffenlager, aufgrund der Third-Party-Rule nicht an Strafverfolgungsbehörden weitergegeben wird. Eine Behördenerklärung eines Nachrichtendienstes kann als schwaches Beweismittel mitunter nicht ausreichen, um eine Gefahrenschwelle zu überspringen oder einen Anfangsverdacht zu begründen. Dies hätte die Konsequenz, sehenden Auges eine Gefahrentwicklung hinnehmen zu müssen. Die aktuelle Rechtslage stellt die Nachrichtendienste vor die unbefriedigende Alternative, entweder die Third-Party-Rule zu brechen – mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die künftige Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten – oder untätig zu bleiben. Diesem Dilemma hilft der neue § 59 Abs. 2 BVerfSchG-E ab, da so dem BfV selbst Abwehrbefugnisse eingeräumt werden.

Die niedrigen Voraussetzungen, wie sie bislang für nachrichtendienstliche Informationseingriffe definiert wurden, können bei weitergehenden Einwirkungsbefugnissen jedoch nicht überzeugen (BVerfGE 154, 152 Rn. 149, 165 f.). Das gilt allein schon, um keine Wertungswidersprüche zu polizeilichen Befugnissen entstehen zu lassen. Auch wenn ansonsten im Recht der Nachrichtendienste polizeirechtliche Anleihen eher verfehlt erscheinen, können hierfür jedenfalls keine niedrigeren Anforderungen gelten als bei entsprechenden polizeilichen Maßnahmen, denn es

handelt sich nicht um reine Informationseingriffe. Die „von einer besonderen Bedrohung ausgehende Gefährdung für ein besonders gewichtiges Rechtsgut“ (§ 59 Abs. 1 und 3 BVerfSchG-E) muss in diesem Zusammenhang daher als „Quasi-Gefahr“ verstanden werden.

Kein Notstand, sondern neue Normalität

In der im November 2025 bekannt gewordenen, auch sogenannten „Pressefassung“ des Entwurfs für das neue BNDG war noch die Rede von einer „Nachrichtendienstlichen Sonderlage“, die der neu geschaffene Kabinettsausschuss Nationaler Sicherheitsrat feststellen soll. Erweiterte Befugnisse sollten durch diese Feststellung eröffnet werden. Die damalige Einordnung als eine Art von Notstand erschien in der Tat dogmatisch verfehlt. Durch klar definierte Hürden und Verfahrensregelungen zur Entriegelung des Notstandes (Art. 80a, Art. 115a GG) will das Grundgesetz gerade ein unterschwelliges Hinübergleiten in einen Ausnahmezustand vermeiden. Eine „Logik des Ausnahmezustandes“ (Schantz, Rn. 27), wie sie § 125 BNDG-E, § 75 BVerfSchG-E und § 52 MADG mit einem „unmittelbar bevorstehenden“ Spannungs- oder Verteidigungsfall zugrunde legen, ist insofern kritikwürdig (Frau/Näther).

Drohnensichtungen, hybride Angriffe auf Infrastruktur, wie etwa Unterseekabel, müssen vielmehr als neue Normalität angesehen werden, nicht als Ausnahmezustand. Daher ist eine klare tatbestandliche Eingrenzung der Befugnisse im Regelbetrieb zielführender. Erweiterte nachrichtendienstliche Befugnisse sollten nicht erst über eine Art Notstandsregime ermöglicht werden. Hierbei ist allerdings verfassungsrechtlich eine unabhängige Vorabkontrolle geboten, gerade wenn es um schwerwiegende Grundrechtseingriffe durch Nachrichtendienste geht (dazu Löffelmann).

Eher „Nachrichtendienst Plus“ als „Geheimdienst“

Laienhaft werden die Begriffe „Nachrichtendienst“ und „Geheimdienst“ oft synonym verwendet. Wiederholt hat der Bundesinnenminister von einer Aufwertung zu „echten Geheimdiensten“ gesprochen. Auch der Bundeskanzler selbst hat dies als Zielsetzung definiert. Diese Aussagen verkennen, dass in der bewussten Wahl der Bezeichnung als „Nachrichtendienst“ statt „Geheimdienst“ auch eine Funktionsbegrenzung liegen soll (Dietrich, in: Dietrich/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, III § 2 Rn. 7). Bundes- und Landesgesetze verwenden durchgehend den Begriff „Nachrichtendienst“. Denn auch als „Nachrichtendienst“ darf der BND zwar nicht zur vorgelagerten Polizeibehörde werden. Ihm dürfen aber gleichermaßen Aufgaben, die über das bisherige Auswerten und Beschaffen nach § 1 Abs. 2 BNDG hinausgehen, zugewiesen werden, soweit derartige Aktivitäten nicht gegen geltendes Recht verstoßen (BVerfGE 100, 313 (369 ff.); 133, 277 (319)) – und ohne dass der BND zu einem „Geheimdienst“ wird. Konsequent wird auch in den Gesetzesentwürfen die Terminologie „Nachrichtendienst“ beibehalten. Die Frage ist also eher: Wie lässt sich der Nachrichtendienstbegriff so erweitern, dass es sich um eben keinen Wandel zum „Geheimdienst“ handelt. Die vorgesehene erweiterte Befugniszuweisung geht einher mit einem semantisch weiteren Verständnis des Begriffs „Nachrichtendienst“ im Sinne eines „Nachrichtendienst Plus“, der im Gegensatz zum „Geheimdienst“ weiterhin reaktiv defensiv tätig wird. Die Frage, ob der BND zum Geheimdienst wird, kann also im Rechtssinne klar verneint werden, selbst wenn der Begriff noch so sehr von verschiedenen politischen Amtsträgern bemüht wird, denn völker- und verfassungsrechtlich setzt die Friedenspflicht aus Art. 26 Abs. 1 GG nachrichtendienstlichem Handeln im Ausland Grenzen. Auch durch völkerrechtskonforme Vergeltungsmaßnahmen kann ein aggressiver Abschreckungseffekt durch „erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen“ erzielt werden und der BND dennoch zur außenpolitisch aktivsten und agilsten deutschen Behörde werden.

AUTOR*IN

Heiko Meiertöns

Prof. Dr. Heiko Meiertöns ist Professor für Öffentliches Recht, Schwerpunkt Sicherheitsrecht, an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Nachrichtendienste, Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION

Meiertöns, Heiko: Keine „Lizenz zum Töten“: Grenzen nachrichtendienstlicher Einwirkungsbefugnisse, Verfassungsblog, 13.10.2026, doi: 10.59704/715ccd9711891c84.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20261013-143302-0.