BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 60
September 2026

Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Reform des Nachrichtendienstrechts

Mitglieder des Ausschusses Strafrecht (Strauda)

RAin Dr. Carolin Arnemann
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm
RA Prof. Dr. Björn Gercke
RA Dr. Mayeul Hiéramente (Berichterstatter)
RA Thomas C. Knierim (Berichterstatter)
RA Dr. Daniel M. Krause
RAin Theres Kraußlach
RA Prof. Dr. Holger Matt (Vorsitzender)
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus
RA Prof. Dr. Tido Park
RAin Dr. Hellen Schilling
RA Dr. Jens Schmidt
RAin Dr. Annette von Stetten

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Datenschutzrecht

RA Klaus Brisch, LL.M.
RA Malte Dedden
RA Michael Dreßler
RA Peter Hense,
RA Prof. Dr. Armin Herb, (Vorsitzender)
RAin Heike Kraus, MLE, LL.M
RA Jörg Martin Mathis
RAin Simone Rosenthal
RA Dr. Hendrik Schöttle
RA Sebastian Schulz
RA Dr. Volker Schumacher

RA André Haug, Vizepräsident, Bundesrechtsanwaltskammer
RA Sebastian Aurich, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer
Ass. jur. Frederic Boog, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

Verteiler: Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
Bundesministerium des Innern
Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages
Justizministerien der Länder
Innenministerien der Länder
Finanzministerien der Länder
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Arbeitsgruppe Recht
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag
Der Generalbundesanwalt beim BGH
Bundesgerichtshof
Rechtsanwaltskammern
Bund Deutscher Rechtspfleger e.V.
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Anwaltverein
Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e.V.
Deutscher Juristinnenbund e.V.
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Steuerberaterverband
Neue Richtervereinigung e.V.
Strafverteidigervereinigungen
Deutsche Strafverteidiger e.V.
Bund Deutscher Kriminalbeamter
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis,
Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag,
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht,
Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,
wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht,
Kriminalpolitische Zeitschrift,
FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Tagesspiegel, LTO, Der Spiegel, Focus, Die ZEIT, dpa

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 167.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten[1] gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die Bundesregierung hat einen Regierungsentwurf zur Reform des Nachrichtendienstrechts (RegE) vorgelegt. Dieser umfangreiche Entwurf enthält u.a. strukturelle Änderungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) sowie des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BNDG). Darüber hinaus soll die Kontrolle der Nachrichtendienste in einem neuen Stammgesetz geregelt werden (UKRatG). Schließlich enthält der Regierungsentwurf Anpassungen an zahlreichen weiteren Gesetzen, die u.a. den Informationsaustausch mit den Nachrichtendiensten betreffen.

Ziel des Regierungsentwurfes ist u.a. eine anwenderfreundlichere Strukturierung der Gesetzeslage, die Verweisungen minimiert und deutlich zwischen der Phase der Erhebung der Daten und der Phase der Verwendung dieser Daten, inklusive durch Zweckänderung für operative Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung differenziert.[2] Darüber hinaus soll der Regierungsentwurf Vorgaben der (neueren) verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung umsetzen und normenklar regeln.[3] Ferner soll die Rechtskontrolle über die Nachrichtendienste gestärkt werden.[4]

Darüber hinaus sollen den Nachrichtendiensten neue Befugnisse eingeräumt werden, um aktuellen Bedrohungslagen besser entgegentreten zu können.[5] Dies betrifft zunächst die Phase der Erhebung von Daten durch die Nachrichtendienste.[6] Ferner regelt der Regierungsentwurf Befugnisse zur automatisierten Datenauswertung der jeweiligen Nachrichtendienste sowie des (automatisierten) Datenaustauschs mit inländischen und ausländischen Nachrichtendiensten sowie Gefahrenabwehrbehörden.[7] Schließlich werden für bestimmte Eilfälle operative Befugnisse eingeräumt.[8]

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist als Interessenvertretung der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte besorgt, dass durch die Neuregelung erweiterte Überwachungsinstrumente der Nachrichtendienste geschaffen werden sollen, die weit im Vorfeld von konkreter Gefahrenabwehr und Strafverfolgung in die Vertrauensverhältnisse von Rechtsanwälten zu ihren Mandanten unverhältnismäßig eingreifen.[9] Als Organ der Rechtspflege stellen Rechtsanwälte das Funktionieren des Rechtsstaats, sowie das Vertrauen des Einzelnen in eine demokratisch legitimierte Rechtsordnung sicher. Ihre berufliche Tätigkeit gewährleistet die Wirksamkeit von Menschenrechten und Grundrechten

[1] Die im Folgenden willkürlich gewählte weibliche oder männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert.
[2] RegE, S. 1.
[3] RegE, S. 1.
[4] RegE, S. 1.
[5] RegE, S. 1.
[6] RegE, S. 239 f., 246.
[7] RegE, S. 344 ff., insbesondere S. 352 ff.
[8] RegE, S. 240, 246.
[9] Vgl. zur verfassungsrechtlichen Bedeutung bereits BVerfG, NJW 2005, 1917, 1919.

gegenüber jeglicher staatlichen Gewalt, auch gegenüber Nachrichtendiensten. Mit dem Regierungsentwurf sollen die Nachrichtendienste Befugnisse erhalten, die tief in das Privatleben hineinreichen. Solche Eingriffe müssen auf den Schutz oder die Bewehrung hinreichend gewichtiger Rechtsgüter begrenzt sein. Sie setzen voraus, dass eine Gefährdung dieser Rechtsgüter hinreichend konkret absehbar ist, und dürfen sich nur unter eingeschränkten Bedingungen auf nichtverantwortliche Dritte aus dem Umfeld der Zielperson erstrecken. Zudem verlangen sie überwiegend besondere Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie einen Schutz von Berufsgeheimnisträgern. Sie unterliegen Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle und müssen mit Löschungspflichten bezüglich der erhobenen Daten flankiert sein. Bezogen auf Eingriffsbefugnisse der Gefahrenabwehr- und Sicherheitsbehörden entspricht es zudem der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Vertraulichkeitsbeziehungen zwischen Rechtsanwälten und ihren Mandanten, insbesondere der Schutz des Berufsgeheimnisses von Rechtsanwälten, umfassend und einheitlich zu gewährleisten ist.[10] Von der Ausweitung der Befugnisse der Nachrichtendienste können auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte betroffen sein. Dies zum einen, wenn sie der Vertraulichkeit unterliegende anwaltliche Leistungen gegenüber natürlichen und juristischen Personen erbringen, die – berechtigt oder unberechtigt – in den Fokus der Nachrichtendienste gelangen. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte können aber auch persönlich in den Fokus der Nachrichtendienste gelangen und daher Objekt von Maßnahmen sein. In beiden Fallkonstellationen kann die geschützte Sphäre der Berufsausübung tangiert sein. Es besteht die Gefahr, dass vertrauliche Kommunikation, u.a. auch von unbeteiligten Mandanten, staatlichen Stellen zur Kenntnis gelangt. Es bedarf daher eines angemessenen Schutzniveaus auf Ebene der Erhebung, Speicherung und Weitergabe von geschützten Informationen aus dem anwaltlichen Mandatsverhältnis.

I. Regierungsentwurf zum BVerfSchG

Der Regierungsentwurf sieht in § 32 BVerfSchG-E eine Regelung zum Schutz der Kommunikation mit Berufsgeheimnisträgern vor. Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt ausdrücklich, dass der Regierungsentwurf eine allgemeine Regelung geschaffen hat, die auf sämtliche Formen des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel (§§ 16 ff. BVerfSchG-E) Anwendung finden soll.[11] Für den Bereich der „Allgemeinen Informationsgewinnung“ weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht (§ 43a BRAO) den Rechtsanwalt nicht zur Mitwirkung bei Informationsersuchen verpflichtet.[12] Zudem wird klargestellt, dass Rechtsanwälte, die grundsätzlich Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 GwG sein können, von der Mitteilungspflicht des § 11 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG-E regelmäßig ausgenommen sind.[13]

Es ist zu begrüßen, dass der Regierungsentwurf in § 32 Abs. 1 BVerfSchG-E ein Verbot eines gezielten Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel gegen Rechtsanwälte postuliert und die Regelung auf sämtliche Maßnahmen im Sinne des §§ 16 ff. BVerfSchG-E Anwendung finden soll.

Im Einzelnen bestehen allerdings Bedenken hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelung.

[10] BVerfG, Urteil v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, BVerfGE 141,220.
[11] RegE, S. 247, 326.
[12] RegE, S. 269.
[13] Vgl. auch RegE, S. 276.

1. Eingriff in die Berufsfreiheit der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Art. 12 Abs. 1 GG)

Die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unverzichtbare Bedingung der anwaltlichen Berufsausübung und nimmt am Schutz des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG teil[14]. Sie ist Ausdruck der bereits zitierten objektiven Bedeutung der freien Advokatur (vgl. oben Fn. 10): Der Rechtsanwalt ist „unabhängiges Organ der Rechtspflege“ (§ 1 BRAO) und „berufener unabhängiger Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten“ (§ 3 Abs. 1 BRAO), dessen Unabhängigkeit gerade dem Rechtsuchenden dient.

Gegen diesen Maßstab (sowie die in Ziffer 5 dargestellten Justiz- und Persönlichkeitsrechte) ist insbesondere die in § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E i. V. m. § 3 Abs. 5 Nr. 2 BVerfSchG-E geregelte Verstrickungsausnahme zu messen.

2. Verstrickung beschränken auf doloses Handeln von Berufsgeheimnisträgern

Bedenklich ist die Regelung des § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E. Die vorgeschlagene Regelung lautet:

„Die Absätze 1 bis 3 sind nicht anzuwenden, wenn die Maßnahme wegen tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass die Person an den aufzuklärenden Bedrohungen beteiligt ist, durchgeführt wird.“

Der Regierungsentwurf erklärt hierzu in der Begründung:

„Der Anwendungsausschluss in Absatz 4 entspricht der bisherigen Verstrickungsregelung in § 3 Absatz 4 G 10. [Anm.: gemeint dürfte sein: § 3b Abs. 4 G 10]“

Allerdings formuliert § 3b Abs. 4 G 10, dass die Verstrickungsregelung nur auf „Verdächtige“ Anwendung finde und auf solche Personen, bei denen „*tatsächliche Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass sie dessen in § 3 Abs. 1 bezeichnete Bestrebungen durch Entgegennahme oder Weitergabe von Mitteilungen* ***bewusst*** *unterstützt*.“

Die bisherige Verstrickungsregelung in § 3b Abs. 4 G 10 ähnelt insoweit den strafprozessualen Verstrickungsregelungen und ist als solche nicht zu beanstanden. Bedenklich ist hingegen die Unbestimmtheit der vorgeschlagenen Regelungen der „Beteiligung“ an einer Bedrohung.

Hierzu führt die Gesetzesbegründung aus:

„Der Beteiligtenbegriff ist gefahrenabwehrrechtlich zu verstehen, erfasst also Sachverhalte der objektiven Förderung der Bedrohungen, wobei auch mehrstufige Wirkungsketten einbezogen sind, beispielsweise verschleiernde Transaktionsketten bei Finanzierungssachverhalten oder Nachrichtenmittler. Gefahrenabwehrrechtlich ist eine subjektive Tatseite grundsätzlich unmaßgeblich.“

Mit anderen Worten: Der Regierungsentwurf will eine Verstrickung auch dann annehmen, wenn hinsichtlich des Berufsgeheimnisträgers keine Anhaltspunkte für eine „bewusste“ Mitwirkung vorliegen. Unklar ist auch, welche Bedeutung insbesondere § 3 Abs. 5 Nr. 2 BVerfSchG-E bei der Auslegung des § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E zukommen soll. Dieser findet in der Gesetzesbegründung zu § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E keine Erwähnung. Es bleibt mithin unklar, wie der Verstrickungsausschluss genau auszulegen ist.

---

[14] BVerfG, Urt. v. 30.03.2004 – 2 BvR 1520/01, BVerfGE 110, 226, 251 f. (Geldwäsche-Entscheidung): Die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht rechnet zu den anwaltlichen Grundpflichten und hat als unverzichtbare Bedingung der anwaltlichen Berufsausübung teil am Schutz des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG.

Eine Ausweitung der Verstrickungsregelung auf nicht-doloses Handeln des Berufsgeheimnisträgers ist auch wegen der häufigen Parallelität der Tätigkeit des Verfassungsschutzes auf der einen und Staatsschutzermittlungen der Staatsanwaltschaften auf der anderen Seite bedenklich. In strafrechtlichen Ermittlungsverfahren setzt eine Verstrickung des Berufsgeheimnisträgers nach § 97 Abs. 2 S. 2 StPO, § 160a Abs. 4 S. 1 StPO zu Recht den Verdacht einer Tatbeteiligung voraus. Ließe man es zu, im Bereich des Recht des Verfassungsschutzes nicht-doloses Handeln des Berufsgeheimnisträgers für die Annahme einer Verstrickung ausreichend zu lassen, bestünde die Gefahr des „*Forum-Shoppings*“. So könnte der Verfassungsschutz für Zugriffe in die geschützte Vertraulichkeitssphäre genutzt werden, um diese Daten dann über § 48 BVerfSchG-E den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Zwar erlaubt die Regelung nur eine Übermittlung zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten. Allerdings ist der Anwendungsbereich der Übermittlungsvorschrift durch das kumulative Abstellen auf Straftaten mit einem Höchstmaß von über fünf Jahren und einem Katalog von Straftaten in der Anlage zu BVerfSchG-E, insbesondere im Bereich der Staatsschutzdelikte äußerst weit.[15]

Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert daher eine Klarstellung, dass eine Ausnahmeregelung zu § 32 Abs. 1 BVerfSchG auf Fallkonstellationen beschränkt bleibt, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für einen *bewussten* Verstoß des Berufsgeheimnisträgers vorliegen.

3. Klare Kontierung der Verstrickungsregelung erforderlich

Darüber hinaus könnte die rechtliche Beratung und Vertretung von Personen oder Organisationen unter nicht näher konkretisierten Umständen als eine „nachdrückliche Unterstützung“ iSd § 3 Abs. 5 BVerfSchG-E einer Bestrebung gewertet werden – und damit nachrichtendienstliche Mittel gegen den beratenden Rechtsanwalt rechtfertigen.[16] Diese Unschärfe entfaltet eine Abschreckungswirkung, die die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte freie und unreglementierte Wahrnehmung des Mandats bereits im Vorfeld beeinträchtigt: Wer als Verteidiger oder Rechtsberater mit Bezug zu extremistischen, sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Sachverhalten tätig wird, muss in einer solchen unbestimmten Rechtslage damit rechnen, *allein aufgrund der Wahrnehmung dieses Mandats* selbst zum Gegenstand nachrichtendienstlicher Maßnahmen zu werden, obgleich sein Verhalten objektiv betrachtet der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Organ der Rechtspflege dient. Zu den betroffenen Tätigkeitsfeldern gehören insbesondere auch die digitale Kommunikation mit unbeteiligten Dritten, Behörden, Gerichten und anderen Berufsgeheimnisträgern und Mandatsträgern. Deshalb ist klarzustellen, dass die berufsmäßige Ausübung der Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Mandanten, insbesondere vor Behörden und Gerichten, keine „Unterstützung“ einer solchen Bestrebung darstellt.

---

[15] Ob diese Regelung mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang zu bringen ist, bedarf der genauen Prüfung, vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 25.06.2025 – 1 BvR 180/23, Rn. 207 ff. mwN.

[16] Vgl. Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 49/2026 (Juli 2026) zum Referentenentwurf, S. 2: Die rechtliche Beratung und Vertretung von Personen oder Organisationen könne u.U. i.S.v. § 3 Abs. 4 Nr. 2 BVerfSchG-E als „nachdrückliche Unterstützung“ einer Bestrebung gewertet werden und damit nach dem derzeitigen Entwurfsstand (§ 32 Abs. 4 BVerfSchG-E) nachrichtendienstliche Mittel gegen den beratenden Rechtsanwalt rechtfertigen. Die Vorschrift ist im dem Rechtsausschuss vorliegenden Entwurfstext als § 3 Abs. 5 Nr. 2 BVerfSchG-E gezählt (RegE S. 11).

4. Ungleichbehandlung gegenüber dem Schutzniveau des BND-Gesetz-Entwurfs (Art. 3 Abs. 1 GG)

Der Regierungsentwurf regelt den Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen für den Bundesnachrichtendienst in § 22 BND-G-E enger als in § 32 BVerfSchG-E für den Verfassungsschutz[17]. Nach der Gesetzesbegründung zu § 22 Abs. 2 BND-G-E heißt es, „tatsächliche Anhaltspunkte" seien für eine Verstrickung nicht hinreichend.[18] Der Regierungsentwurf selbst gibt hierzu ein deutlich engeres Anwendungsbeispiel: Zulässig soll die Überwachung eines Rechtsanwalts danach „*ausnahmsweise*" nur sein, „*wenn dieser sich an terroristischen Anschlagsplänen beteiligt*".[19]

Für Eingriffe durch den Verfassungsschutz soll demgegenüber nach § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E die niedrigere Schwelle „*tatsächlicher Anhaltspunkte*" für eine bloß objektive Förderung genügen, ohne dass es auf eine subjektive Tatseite ankäme (s. unter 2.). Für ein und dasselbe Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant würden bei einem Inkrafttreten mithin je nach handelndem Nachrichtendienst unterschiedliche, in ihrer Eingriffsintensität erheblich divergierende Maßstäbe gelten, ohne dass hierfür ein sachlicher Differenzierungsgrund erkennbar wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat – bezogen auf die Differenzierung zwischen Strafverteidigern und Rechtsanwälten – im BKA-Urteil gerade für den – hier einschlägigen – Bereich der Gefahrenabwehr entschieden, dass eine Differenzierung des Schutzniveaus für Rechtsanwälte verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist und alle Rechtsanwälte in der Gefahrenabwehr gleichermaßen zu schützen sind.[20] Die Bundesrechtsanwaltskammer hat dies in zahlreichen Stellungnahmen (Stellungnahme 29/2008, Presseinformation 10/2010, 4/2016, Stellungnahme 34/2025)[21] bekräftigt und betont, dass das Mandatsgeheimnis keine Unterscheidung zulässt. Wenn schon eine Differenzierung zwischen Verteidigern und sonstigen Rechtsanwälten innerhalb ein und derselben Befugnisnorm verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist, muss dies erst recht für eine Differenzierung zwischen zwei Nachrichtendiensten gelten, die im Ergebnis auf dieselbe Vertrauensbeziehung zugreifen.

Zu begrüßen ist hingegen, dass der vorliegende Regierungsentwurf in § 32 BVerfSchG-E und § 22 BND-G-E – anders als das BKA-Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung – keine Differenzierung des Schutzniveaus nach der Art des Mandats vorsieht, sondern alle Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Grundsatz einheitlich als Berufsgeheimnisträger behandelt. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht sich darin in ihrer langjährigen rechtspolitischen Forderung bestätigt. Sie regt an, im weiteren Gesetzgebungsverfahren an diesem Grundsatz konsequent festzuhalten und ihn auch auf das Verhältnis der beiden Novellen zueinander zu erstrecken, indem die divergierenden

---

[17] § 22 Abs. 1, 2 BND-G-E, RegE S. 101 f.

[18] RegE, Begründung zu § 22 Abs. 2 BND-G-E, S. 479 f.: „Andererseits sind tatsächliche Anhaltspunkte für eine Verstrickung nicht hinreichend; vielmehr bedarf es Tatsachen, welche die Annahme einer Verstrickung rechtfertigen."

[19] RegE, Begründung zu § 22 Abs. 2 BND-G-E, S. 480: „Somit wäre es beispielsweise ausnahmsweise zulässig, die Kommunikation eines Rechtsanwaltes zu überwachen, wenn dieser sich an terroristischen Anschlagsplänen beteiligt."

[20] BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, BVerfGE 141, 220, 318 f. Rn. 256, 258 (BKA-Urteil): Die Differenzierung des Schutzniveaus zwischen Strafverteidigern und sonstigen Rechtsanwälten im gefahrenabwehrrechtlichen Kontext des BKA-Gesetzes ist verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

[21] Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 29/2008 (September 2008) zum Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (BT-Drucks. 16/10121), S. 6 f., abrufbar unter https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/16_wp/terrorismusabwehr_int_bka/stellung_brak_0809.pdf: „Insbesondere ist die Unterscheidung zwischen Strafverteidigern und Rechtsanwälten nicht sachgerecht. Eine Gleichbehandlung von Strafverteidigern und Rechtsanwälten ist schon im Hinblick auf das Mandatsgeheimnis geboten."

Verstrickungsschwellen der § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E und § 22 Abs. 2 BND-G-E aneinander angeglichen werden.

5. Schutz von Geheimnissen insbesondere unbeteiligter Mandanten

Die vorstehend beschriebenen Eingriffe erschöpfen sich nicht in der Berufsfreiheit der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, dass die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht „*nicht nur den individuellen Belangen des Rechtsanwalts und seines Mandanten, sondern auch dem öffentlichen Interesse einer wirksamen und geordneten Rechtspflege*“ dient[22]. Der Mandant hat einen aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl; das Vertrauensverhältnis zwischen dem Beschuldigten und seinem Verteidiger genießt danach einen eigenständigen verfassungsrechtlichen Schutz[23]. Wird die Vertraulichkeit dieses Verhältnisses durch eine zu weit gefasste Verstrickungsausnahme faktisch zur Disposition des Verfassungsschutzes gestellt, wird nicht nur die Berufsfreiheit des Rechtsanwalts, sondern zugleich dieses eigenständige Grundrecht des Mandanten berührt.

Entsprechendes gilt außerhalb des Strafverfahrens für das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Mandanten aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Zur Beschlagnahme des gesamten Datenbestands einer Rechtsanwaltskanzlei hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass ein solcher Zugriff „*wegen seines Umfangs in schwerwiegender Weise das für das jeweilige Mandatsverhältnis vorausgesetzte und rechtlich geschützte Vertrauensverhältnis zwischen den Mandanten und den für sie tätigen Berufsträgern*“ beeinträchtigt und dadurch auch die Grundrechte der Mandanten, namentlich deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung, unmittelbar berührt.[24] Diese Erwägung lässt sich auf die hier in Rede stehende Konstellation übertragen: Wird ein Rechtsanwalt aufgrund einer nach § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E angenommenen Verstrickung dem vollen Instrumentarium nachrichtendienstlicher Mittel unterworfen, entfällt der Schutz nicht nur für die dem Verstrickungsvorwurf zugrunde liegende Kommunikation, sondern – wie sich aus dem systematischen Verhältnis der Absätze 1 bis 4 ergibt – im Grundsatz für sämtliche Kommunikation und Datenbestände dieses Rechtsanwalts, mithin auch für die zahlreichen anderen, am behaupteten Sachverhalt gänzlich unbeteiligten Mandate. Diese weiteren Mandantinnen und Mandanten haben auf die Verstrickungsfeststellung keinen Einfluss und keine rechtliche Handhabe, sind von deren Folgen aber ebenso betroffen wie der Rechtsanwalt selbst. Der Regierungsentwurf übertrüge damit das Risiko einer objektiv fehlerhaften oder überschießenden Verstrickungsbewertung faktisch auf unbeteiligte Dritte – ein Ergebnis, das mit der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Schutzbedürftigkeit der Mandantengrundrechte kaum in Einklang zu bringen ist.

---

[22] BVerfGE 110, 226, 252: Die Verschwiegenheitspflicht diene „nicht nur den individuellen Belangen des Rechtsanwalts und seines Mandanten, sondern auch dem öffentlichen Interesse einer wirksamen und geordneten Rechtspflege“.

[23] BVerfGE 110, 226, 253 f.: Jeder Beschuldigte habe einen aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl; das Vertrauensverhältnis zwischen dem Beschuldigten und seinem Verteidiger genieße eigenständigen verfassungsrechtlichen Schutz.

[24] BVerfG, Beschl. v. 12.04.2005 – 2 BvR 1027/02, BVerfGE 113, 29, 46: Der Zugriff auf den gesamten Datenbestand einer Rechtsanwaltssozietät beeinträchtigt wegen seines Umfangs in schwerwiegender Weise das für das jeweilige Mandatsverhältnis vorausgesetzte und rechtlich geschützte Vertrauensverhältnis zwischen den Mandanten und den für sie tätigen Berufsträgern und berührt dadurch auch die Grundrechte der Mandanten, namentlich deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

6. Weitergabe an Strafverfolgungsbehörden (§ 48 BVerfSchG-E)

Die vorgesehene Übermittlungsvorschrift erscheint mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar. Nach § 48 Abs. 1, 2 BVerfSchG-E darf das Bundesamt für Verfassungsschutz personenbezogene Daten – einschließlich solcher, die aufgrund einer nach § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E angenommenen Verstrickung ohne die Schutzmechanismen der Absätze 1 bis 3 erhoben wurden – an Strafverfolgungsbehörden übermitteln, wenn „*bestimmte Tatsachen den Verdacht einer besonders schweren Straftat begründen*“. Als besonders schwer sollen Straftaten gelten, die im Höchstmaß mit Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren bedroht sind oder solche, die in einer Anlage zum Gesetz aufgeführt werden.[25] Das Bundesverfassungsgericht hat für eine strukturell vergleichbare Anlassschwelle entschieden, dass die abstrakte Bestimmung eines Straftatenkatalogs allein nicht genügt; der Gesetzgeber habe zusätzlich sicherzustellen, dass bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass die Tat auch im Einzelfall das erforderliche Gewicht aufweist.[26] Diesem Erfordernis der Einzelfallbezogenheit trägt § 48 Abs. 1, 2 BVerfSchG-E nicht hinreichend Rechnung, insbesondere in Fällen, in denen die zugrunde liegenden Daten – wie bei einer Verstrickung nach § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E – ursprünglich ohne die besonderen Schutzmechanismen für Berufsgeheimnisträger erhoben wurden, und deshalb ein erhöhtes Fehlerrisiko in sich tragen. Auch insofern werden durch die niedrige Verstrickungsschwelle des Verfassungsschutzrechts die strengeren strafprozessualen Anforderungen gem. §§ 97 Abs. 2 Satz 2, 160a Abs. 4 Satz 1 StPO für Berufsgeheimnisträger unterlaufen.

II. Fehlen weiterer Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe

Indem Nachrichtendienste Befugnisse erhalten sollen, die das historisch gewachsene Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Gefahrenabwehrbehörden verwischen, der Verfassungsschutz erstmals Online-Durchsuchungen und operative „Schutzmaßnahmen" ausführen können soll und der BND künftig aktiv in fremde IT-Infrastrukturen eindringen, Daten löschen/verfälschen und sabotieren können soll, werden zudem die auf Terrorismusabwehr und Strafverfolgung begrenzten Befugnisse der Gefahrenabwehrbehörden und Strafverfolgungsorgane entgrenzt.

Durch die Verstrickungsregelungen im BVerfSchG-E sowie im BNDG-E wird der „Beifang“ aus Mandatsbeziehungen nahezu ungefilterter Gegenstand nachrichtendienstlicher Tätigkeit. Dem stehen keine ausreichenden rechtsstaatlichen Schutzmechanismen gegenüber. Im Einzelnen:

Die tief in das Privatleben hineinreichenden Befugnisse der Nachrichtendienste müssen auf den Schutz oder die Bewehrung hinreichend gewichtiger Rechtsgüter begrenzt sein. Sie setzen nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG[27] voraus, dass eine Gefährdung dieser Rechtsgüter hinreichend konkret absehbar ist. Die Eingriffsbefugnisse dürfen sich nur unter eingeschränkten Bedingungen auf nichtverantwortliche Dritte aus dem Umfeld der Zielperson erstrecken, verlangen überwiegend besondere Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie einen wirksamen Schutz der Tätigkeiten von Berufsgeheimnisträgern. Sie unterliegen Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle und müssen mit Löschungspflichten bezüglich der erhobenen Daten flankiert sein. Insbesondere die im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelungen zum Absehen von Benachrichtigungen mit einem

[25] § 48 Abs. 1, 2 BVerfSchG-E, RegE S. 53 f.

[26] BVerfG, Beschl. v. 24.06.2025 – 1 BvR 180/23, Rn. 205, 207 (Trojaner II): „Der Gesetzgeber [hat] sicherzustellen, dass bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass die Tat auch im Einzelfall das erforderliche Gewicht aufweist“, da andernfalls auch abstrakt schwere Tatbestände im Einzelfall einen Unrechtsgehalt aufweisen können, der eingriffsintensive heimliche Überwachungsmaßnahmen nicht rechtfertigt.

[27] BVerfGE 141, 220 (2. Leitsatz); BVerfG, Beschl. v. 24.06.2025 – 1 BvR 180/23, NVwZ 2025, 1821, Rn. 183 ff.

dichten Geflecht an Ausnahmetatbeständen (u. a. § 35 Abs. 2, 4, 5 BVerfSchG-E, § 100 Abs. 3 und 4 BNDG-E) lässt erwarten, dass diese Grundsätze praktisch nicht zur Anwendung kommen. Benachrichtigungspflichten entfallen bspw. bei überwiegenden staatlichen Interessen, im Spannungsfall und bei Bejahung einer Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Das Unterbleiben von Benachrichtigungen aufgrund von Quellen- u. Methodenschutz wird ausdrücklich gerechtfertigt[28] , so bspw. beim Einsatz von Spitzeln, Wanzen und Trojanern. Die als Alternative genannte Kontrolle durch den parlamentarischen Kontrollrat bleibt folglich meist wirkungslos (bspw. aufgrund der vorrangigen Regelungen über Gefahr im Verzug). Der neue „Unabhängige Kontrollrat“ soll zwar professionalisiert werden, indessen sind hier weder kontradiktorische Verfahren noch die Wahrnehmung von Individualgrundrechten oder deren Vertretung durch Rechtsanwälte vorgesehen. Die Beratungen des Unabhängigen Kontrollrats sind geheim. Symptomatisch für die fehlende Kontrolldichte ist die Eilfallklausel (§ 31 UKRatG-E). Danach wird bei einer selbst festgestellten „Gefahr im Verzug" aus einer Vorabkontrolle faktisch eine bloße Nachkontrolle. Noch nicht einmal eine Statistik zur Einsatzhäufigkeit von Überwachungseingriffen ist öffentlich. Es fehlt an unabhängigen richterlichen Vorabkontrollen, sowie an den Eingriff begleitenden und begrenzenden richterlichen Kontrollen, weil der Unabhängige Kontrollrat lediglich eine nachträgliche Zugriffsgenehmigung erteilen soll. Dies ist weder mit dem Gewicht der Grundrechte auf freie, unüberwachte Telekommunikation, unüberwachte private Wohnung noch mit dem Schutz der Menschenwürde oder des Grundrechts auf Integrität privater informationstechnischer Systeme vereinbar. Daher bedarf es hinreichender effektiver Regelungen zur Bekanntgabe solcher Grundrechtseingriffe und zum Rechtschutz gegen derartige Eingriffe.

In institutioneller Hinsicht muss zudem jedenfalls, sofern nicht bereits der Empfehlung aus Ziffer III. 2 gefolgt wird, sichergestellt werden, dass der unabhängige Kontrollrat über die nötigen personellen und technischen Kapazitäten verfügen wird, um seine Aufgabe in einer den Kapazitäten der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit entsprechenden Weise erfüllen. Mit Blick auf den zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Überwachungsbefugnissen erforderlichen Gesamtüberblick („Überwachungsgesamtrechnung“) sollte ein reibungsloser Informationsfluss zumindest in Gestalt von statistischen Unterrichtungen sichergestellt werden.

Ferner bestehen Bedenken, ob die vorgeschlagenen Regelungen ausreichend sind, um die durch der Verschwiegenheitspflicht des Berufsgeheimnisträgers unterfallenden Daten von unbeteiligten Dritten angemessen zu schützen. Die Bundesrechtsanwaltskammer erkennt an, dass der Regierungsentwurf mit § 32 Abs. 5 BVerfSchG-E einen gesetzgeberischen Vorschlag unterbreitet, um die Daten unbeteiligter Dritten vor einer weiteren Verwendung zu schützen.[29] Diese sollen nach § 31 Abs. 7 BVerfSchG-E unverzüglich gelöscht werden. Es bestehen allerdings Zweifel, ob der Wortlaut der Regelung einen derartigen Schutz in der Praxis gewährleisten kann. So ist Voraussetzung für eine Löschungspflicht zunächst, dass eine gezielte Durchführung der Maßnahme unzulässig ist. Damit greift diese Regelung beispielsweise nicht, wenn das BfV eine Verstrickung des Rechtsanwalts nach § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E bejaht hat.[30] Die gesetzliche Regelung müsste allerdings sicherstellen, dass selbst für den Fall einer (berechtigten) Annahme einer Verstrickung eines Rechtsanwalts die geschützten Daten unbeteiligter Mandanten unmittelbar gelöscht werden. Darüber setzt eine effektive Durchsetzung einer Löschungspflicht voraus, dass die betroffenen Personen über die Maßnahme in Kenntnis gesetzt werden.

---

[28] RegE S. 337 f.

[29] Vgl. RegE, S. 327.

[30] In § 34 Abs. 1 BVerfSchG-E fehlt es zudem an einer Pflicht zur Einbindung des Unabhängigen Kontrollrats für den Fall, dass das BfV eine Verstrickung eines Berufsgeheimnisträgers nach § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E annimmt. Dies wird nur zum Teil dadurch kompensiert, dass die Einbindung des Unabhängigen Kontrollrates bei besonders schwerwiegenden Eingriffen erfolgen soll.

III. Beschränkung von Auskunftsverlangen von Betroffenen sowie von Kontrollrechten des BfDI einschließlich des gerichtlichen Rechtsschutzes nach § 20 BDSG.

1. Als Kernbereich der unabdingbaren Persönlichkeitsrechte ist das Auskunftsrecht in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 EU-Grundrechte-Charta als Grundrecht primärrechtlich vorgegeben; das Auskunftsrecht gilt als *„Magna Charta des Datenschutzes“*.[31] Einschränkungen dieses Betroffenenrechts dürfen dessen Kernbereich nicht berühren. § 70 BVerfSchG-E und § 102 BNDG-E regeln die Rechte betroffener Personen auf Auskunft. Die dortigen Einschränkungen zum Kreis und Umfang der mit der Auskunft zu erteilenden Daten (§ 70 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 BVerfSchG-E und § 102 Abs.1 Satz 2 und Abs. 2 BNDG-E) sowie die Regelungen zu den Auskunftsverweigerungsmöglichkeiten (§ 70 Abs. 2 BVerfSchG-E und § 102 Abs.1 Abs. 2 BNDG-E) entsprechenden im Wesentlichen diesen europarechtlichen Vorgaben. Nicht erforderlich und zulässig ist allerdings, dass ein Betroffener bereits für ein Auskunftsverlangen über seine eigenen Daten *„ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegt“* (§ 70 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG-E und § 102 Abs.1 Satz 1 BNDG-E). Diese Anforderungen in den § 70 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG-E und § 102 Abs.1 Satz 1 BNDG-E sind daher zu streichen.

2. § 68 BVerfSchG-E und § 99 BNDG-E regeln die Anwendbarkeit des BDSG. Durch § 68 Nr. 1 BVerfSchG-E und § 99 Abs. 1 Nr. 1a BNDG-E werden sowohl die Kontrollrechte des BfDI als auch der gerichtlichen Rechtsschutz dadurch verkürzt, dass im Entwurf in § 68 Nr. 1 BVerfSchG-E und § § 99 Abs. 1 Nr. 1a BNDG-E die §§ 16 Abs. 1 und 4 sowie § 20 BDSG-E keine Anwendung finden sollen. Dass der unabhängige Kontrollrat diesen Mangel mit seinen begrenzten Ressourcen und geringeren Erfahrung effektiv ausgleichen wird, muss bezweifelt werden. Die Datenschutzaufsicht sollte daher bei der BfDI verbleiben.

IV. Zusammenfassung

Die Bundesrechtsanwaltskammer hält es für erforderlich, dass der Regierungsentwurf

(1) die Reichweite des § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E klarstellt und sicherstellt, dass nur doloses Handeln eines Berufsgeheimnisträgers zur Verstrickung führt. Dabei ist insbesondere klarzustellen, dass die reine Berufsausübung niemals die Annahme einer Verstrickung rechtfertigt;
(2) die Verstrickungsschwelle in § 32 Abs. 4 BVerfSchG-E an das höhere Schutzniveau des § 22 Abs. 2 BND-G-E angleicht,
(3) die Auswirkungen einer Verstrickungsfeststellung auf die Mandate unbeteiligter Dritter durch geeignete Verfahrensvorkehrungen begrenzt,
(4) die Übermittlungsvoraussetzungen des § 48 BVerfSchG-E für aus einer Verstrickungsfeststellung gewonnene Daten den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Einzelfallbezogenheit der Eingriffsschwelle anpasst, sowie
(5) effektive Regelungen zur Ermöglichung eines individuellen Rechtschutzes gegen schwerwiegende Grundrechtseingriffe, insbesondere eine ausnahmslos verpflichtende Information des Betroffenen nach Ablauf einer angemessenen Frist und einer richterlichen Kontrolle der Eingriffe vorsieht.

****

[31] Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, Kommentierung zu Art. 15 DSGVO, RN 11.