



Kommissionsdrucksache 20(28)62

Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Berlin

Stellungnahme*

zur nichtöffentlichen Anhörung (virtuelles Hintergrundgespräch)
der Clustergruppe 4 „Rolle des Parlaments/Kontrolle/
Akteursumfeld/nationale Steuerung/Koordinierung“
der Enquete-Kommission

am 5. September 2024

* Überarbeitete Fassung vom 18.12.2024



POSTANSCHRIFT HS BUND, POSTFACH 40527, 10063 BERLIN

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission
„Lehren aus Afghanistan“
Clustergruppe 4
- via E-Mail -

Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich

Studiengangsleiter Master in Intelligence and
Security Studies (MISS)

HAUSANSCHRIFT Habersaathstr. 51, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT Postfach 40527, 10063 Berlin

TEL 030 – 22 00 89 – 86341

EMAIL jan-hendrik.dietrich@hsbund-nd.de

jan-hendrik.dietrich@unibw.de

DATUM Berlin, 18.12.2024

Schriftliche Stellungnahme

auf Anfrage der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan“

für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“

zu

rechtlichen Optionen

der Koordinierung der Bundesregierung

im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik



I. Vorbemerkung

1. Fragestellung

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen **rechtliche Rahmenbedingungen** für die Einrichtung **ressortübergreifender Infrastrukturen zur Koordinierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik**. Sie stehen unter der Bedingung folgenden, von der Clustergruppe 4 vorgegebenen Szenarios:

„Mögliche Ausgangslage/ Szenario:

Gesucht werden Möglichkeiten der Verbesserung der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und der ressortübergreifenden Kultur im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik. Diese sollen sich im bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen bewegen und insbesondere das Ressortprinzip nicht antasten. Ein politisches Gremium (z.B. als Kabinettsausschuss) soll politische Entscheidungen im Kabinett vorbereiten und nicht ersetzen. Zusätzlich zum politischen Gremium sollte ein Verwaltungsstab eingerichtet werden, der das politische Gremium unterstützt und zur Verbesserung der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und der ressortübergreifenden Kultur im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik beiträgt. Er könnte Personal aus den Ressorts (rotierend) und permanentes Personal umfassen. Der Verwaltungsstruktur sollte eine Koordinierungsfunktion ohne direkte Entscheidungskompetenzen zukommen und nicht in die Ressorthoheit der Bundesministerien eingreifen“.

Nach diesen Vorgaben geht es um **zwei Strukturelemente** für die Organisation der Außen- und Sicherheitspolitik: einerseits soll ein **politisches Gremium** eingerichtet werden, bestehend vorwiegend aus **Angehörigen der Bundesregierung**. Das politische Gremium trifft selbst keine Entscheidungen, sondern bereitet lediglich Entscheidungen des Bundeskabinetts vor. Andererseits soll ein **Arbeitsarm für das politische Gremium** geschaffen werden. Die Fragenkomplexe 1, 2 und 4 aus dem Katalog der Clustergruppe betreffen den Arbeitsarm des politischen Gremiums („permanenter Arbeitsstab“), der Fragenkomplex 3 betrifft das politische Gremium selbst.

2. Rechtliche Maßstäbe der Beurteilung

Die rechtlichen Maßstäbe für die Einrichtung der beiden genannten Strukturelemente ergeben sich im Wesentlichen aus dem Verfassungsrecht. Die Regierungsorganisation nach dem Grundgesetz wird durch drei Prinzipien geprägt, die ihren Niederschlag in Art. 65 GG finden. In Art. 65 S. 1 GG wird die Stellung des Bundeskanzlers

im politischen System der Bundesrepublik verortet (**Kanzlerprinzip**). Er bestimmt die Richtlinien der Politik. Über Art. 65 S. 1 GG hinaus kommt ihm aufgrund von Art. 64 GG auch die Organisations- und Personalkompetenz im Bereich der Regierung zu (vgl. *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 65 Rn. 17; *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 6. Auflage 2016, S. 40). Wo die Richtlinienkompetenz des Kanzlers nicht greift, gilt entweder die Ressortautonomie des Einzelpolitikers nach Art. 65 S. 2 GG (**Ressortprinzip**) oder die Zuständigkeit des ganzen Kabinetts nach Art. 65 S. 3 GG, das als Kollegialorgan entscheidet (**Kabinettsprinzip**). Keines der drei Strukturprinzipien besitzt einen pauschalen Vorrang vor dem anderen; vielmehr ist die Regierungsorganisation als flexible, an Sachgebieten und handelnden Personen orientierte Verschränkung der drei Organisationsmaximen zu verstehen, die stetig neu abzustimmen ist (vgl. *Meinel*, DÖV 2015, 717, 721).

Für die Organisation der Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet das, dass – mit entsprechender Begründung – Strukturentscheidungen grundsätzlich zugunsten des einen und zulasten des anderen Prinzips getroffen werden können. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass kein Ordnungsprinzip leerläuft.

Die Regierungsorganisation im demokratischen System dient nicht allein politischen Zweckmäßigkeitserwägungen. Vielmehr bildet sie auch **politische Verantwortlichkeiten gegenüber dem Parlament** ab. So begründet etwa das Ressortprinzip die politische Verantwortung eines bestimmten Einzelpolitikers und **adressiert parlamentarische Kontrolle** (ausführlich *Schmidt*, Die demokratische Legitimationsfunktion parlamentarischer Kontrolle, 2007, S. 28 ff.). Daraus folgt, dass sog. ministerialfreie Räume nur eine Ausnahme sein können, sofern man allgemein von ihrer Zulässigkeit ausgeht (zum Streitstand siehe nur *Schmidt*, aaO, S. 175 ff.).

Das BVerfG hat in Bezug auf die Reichweite parlamentarischer Kontrolle inzwischen mehrfach einen **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** zugestanden, welcher der Regierung ein parlamentsfestes Maß an Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ihrer internen Willensbildung zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Staatsleitung garantiert (BVerfGE 68, 1, 87; 131, 152, Rn. 115 ff.; 137, 185, Rn. 137).

Schließlich ist zu beachten, dass verfassungsrechtlich eine **gesetzliche Grundlage** vorbehalten sein kann. Das kann im Einzelfall – abhängig von der konkreten Zuweisung von Aufgaben – staatsorganisationsrechtlich geboten sein. Soll etwa der Arbeitsarm als selbständige Bundesoberbehörde eingerichtet werden, verlangt Art. 87 Abs. 3 GG ein Bundesgesetz. Möglich ist überdies, dass **grundrechtliche Gesetzesvorbehalte** ausgelöst werden. Das ist z.B. aufgrund von Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG immer dann der Fall, soweit **personenbezogene Daten verarbeitet** werden. In seiner Entscheidung zur Ausland-Fernmeldeaufklärung des BND hat das BVerfG entlang von Verhältnismäßigkeitserwägungen differenzierte Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung gesetzlicher Vorschriften aufgestellt, sofern es um die Informationsversorgung der Bundesregierung geht (siehe BVerfGE 154, 152, Rn. 177 ff.). So kann beispielsweise auf den Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen verzichtet werden, wenn eine Maßnahme allein der politischen Information der Bundesregierung gewidmet ist (Rn. 198). Auch Beschränkungen für die gezielte Überwachung bestimmter Personen können entfallen, sofern allein die Bundesregierung Adressat der Erkenntnisse aus der Überwachungsmaßnahme sein soll (Rn. 191). Der Gesetzgeber habe dann sicherzustellen, dass eine Zweckänderung prinzipiell ausgeschlossen ist und die jeweils gewonnenen Erkenntnisse demzufolge nicht an andere Stellen weitergeleitet werden (Kritisch zur Entscheidung *Dietrich*, GSZ 2020, 173 ff.).

II. Fragenkomplexe

1. a) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, unter Beachtung des Ressortprinzips einen permanenten Arbeitsstab der Bundesregierung außerhalb der Rechts- und Fachaufsicht eines einzelnen Bundesministeriums einzurichten?

b) Könnte so ein Arbeitsstab als Interministerieller Ausschuss ausgestaltet werden?

Die Fragen werden zusammen beantwortet. Die rechtliche Verfasstheit eines „permanenten Arbeitsstabs“ für die ressortunabhängige Koordination der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik richtet sich nach den ihm zugewiesenen Aufgaben und ggf. der damit verbundenen Personalstärke. Eine pauschale Antwort ist nicht möglich.

Die Praxis der Regierungsarbeit zeigt eine kaum zu überblickende **Vielfalt an Organisationsformen der ressortübergreifenden Koordination** (siehe *Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung*, 6. Auflage 2016, S. 77 ff.; *Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien*, 1968, S. 17 ff., 108 ff.). Die Bandbreite reicht von regelmäßigen Referentenbesprechungen („jours fixes“) über ressortübergreifende Arbeitskreise oder interministerielle Ausschüsse bis hin zu behördlichen Koordinierungsstellen in Gestalt von oberen oder obersten Bundesbehörden. Die Organisationsformen unterscheiden sich v.a. über den **Grad ihrer Institutionalisierung**, die wiederum entscheidend von der Rechtsnatur der jeweiligen Rechtsgrundlage abhängig sein kann. Möglich ist z.B. die Verortung eines Koordinierungselements in einem **Organisationserlass** des Bundeskanzlers (wie etwa im Fall des Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes, siehe Erlass vom 03.05.1989, BGBI. I S. 901; zuletzt geändert durch Erlass vom 14.03.2018, BGBI. I S. 374) oder einem **Kabinettbeschluss** (z.B. im Fall des Koordinators der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Beschluss des Bundeskabinetts vom 25. April 2006). Denkbar ist aber auch der Erlass eines **Bundesgesetzes** (z.B. im Fall der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, vgl. §§ 92 ff. AufenthG).

Mit Blick auf das oben zugrunde gelegte Szenario können als **prägende Merkmale des „permanenten Arbeitsstabs“** zugrunde gelegt werden:

- fester Kreis von Ministerialbeamten verschiedener Ressorts
- gleichbleibende Aufgaben
- auf Dauer angelegt
- fester Rahmen für die Zusammenarbeit
- bestimmte verfahrensmäßige Befugnisse

Daraus folgt, dass für die hier interessierende Koordinierungsaufgabe ein deutliches Maß an „**institutionellem Eigengewicht**“ (Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 246, bezugnehmend auf den Bundessicherheitsrat) vonnöten ist.

Als Organisationsformen kommen daher grundsätzlich in Betracht:

- **interministerielle Ausschüsse**
- **Beauftragte bzw. Koordinatoren der Bundesregierung**
- **Bundesoberbehörden bzw. oberste Bundesbehörden.**

Dabei sind Mischformen nicht ausgeschlossen. So ist etwa die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien auf Grundlage eines Organisationserlasses des Bundeskanzlers als oberste Bundesbehörde verfasst (Erlass vom 27.10.1998, BGBl. I S. 3288).

Im Einzelnen:

- **Interministerielle Ausschüsse:** eine Legaldefinition gibt es nicht. Der Begriff des „interministeriellen Ausschusses“ entstammt der Verwaltungspraxis und ist eher eine **Sammelbezeichnung** für verschiedenste Koordinierungsgremien zwischen den Ressorts (siehe *Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, 1968, S. 14 ff.*). Dabei ist der Terminus „Ausschuss“ nicht im juristischen Sinne – mit entsprechenden Legitimationserwartungen – zu verstehen. Interministerielle Ausschüsse können weit oben in der exekutiven Hierarchie angesiedelt sein. Soweit ihre Mitglieder aus Angehörigen der Bundesregierung bestehen, ist regelmäßig von Kabinettsausschüssen die Rede. Ihr Institutionalisierungsgrad hat sich über die Jahre deutlich verdichtet, was Ausdruck darin findet, dass ihre Arbeitsweise in eigenen binnenrechtlichen Rahmenregelungen festgehalten ist (Arbeitsweise der Kabinettsausschüsse, Bekanntmachung des BMI vom 24.2.1994, GMBl. S. 177). Unterhalb der Kabinettsausschüsse sind Organisationsformen auf jeder Ebene der Verwaltungshierarchie denkbar. Teilweise existieren sog. Staatssekretärsausschüsse oder Abteilungsleiterausschüsse (näher *Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 6. Auflage 2016, S. 78 f.*). In den meisten Fällen sind **interministerielle Ausschüsse auf Referentenebene** organisiert. Auch die Einrichtung eines interministeriellen Ausschusses kommt regelmäßig auf der Arbeitsebene zustande. Kabinettsbeschlüsse oder gar Organisationsentscheidungen des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers sind nicht zwingend notwendig. Die Mitgliedschaft in einem interministeriellen Ausschuss ist

nicht an die Zugehörigkeit zur Ministerialverwaltung gebunden. Oft ist gerade die **Einbeziehung externen Sachverstands** sinnvoll. Zu beachten ist, dass interministerielle Ausschüsse grundsätzlich **keine ressort- bzw. ministerialfreien Räume** darstellen. Die in den Gremien tätigen Ministerialbeamten bleiben Vertreter ihres Ressorts und unterliegen demzufolge auch dienstlichen Weisungen ihrer Vorgesetzten. In der Ausschussarbeit vertreten sie notwendigerweise die Auffassung ihres Hauses. Etwas anderes wäre mit dem Ressortprinzip nicht zu vereinbaren. Das Kabinettsprinzip sperrt überdies, dass interministerielle (Kabinetts-) Ausschüsse Entscheidungen mit Bindungswirkung für die gesamte Bundesregierung treffen (vgl. Glawe, DVBl. 2012, 329, 331). Inhaltlich lassen sich indes den interministeriellen Ausschüssen höchst unterschiedliche Aufgaben zuweisen. In der Verwaltungswissenschaft werden in diesem Zusammenhang acht verschiedene Typen von Ausschüssen ausgemacht (siehe *Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, 1968, S. 108 ff.*) Im Hinblick auf den „permanenten Arbeitsstab“ kommt im Sinne dieser Typologie eine Organisation als Informationsausschuss, Planungsausschuss oder Lenkungsausschuss in Betracht.

- **Beauftragte bzw. Koordinatoren der Bundesregierung:** möglich ist, den „permanenten Arbeitsstab“ an die Einrichtung eines Beauftragten bzw. Koordinators der Bundesregierung zu knüpfen. Rechtsgrundlage kann dafür ein Gesetz, ein Kabinettsbeschluss oder ein Organisationserlass des Bundeskanzlers oder eines Einzelministers sein (siehe *Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 6. Auflage 2016, S. 63*). Die Wahl der Rechtsgrundlage sowie die Personalstärke des Arbeitsstabs hängen dabei von den **zugewiesenen Aufgaben** ab (siehe dazu *Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1985, S. 58 ff.*). Dem „Koordinator der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ ist beispielsweise im Bundesministerium der Justiz das Referat „Bessere Rechtsetzung, Geschäftsstelle für Bürokratieabbau“ zugeordnet, welches über insgesamt 5 Beschäftigte verfügt (vgl. BT-Drs 20/3993 v. 31.10.2022). Möglich ist, das Amt eines Beauftragten „**ministerialfrei“ oder sogar „ressortfrei“** zu organisieren. Das trifft z.B. für die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu. Sie unterliegt seit 2016 keiner Aufsicht mehr und ist den

ressortfreien Stellen zuzuordnen (Zuvor unterlag die BfDI noch in Teilen der Dienstaufsicht des BMI und der Rechtsaufsicht der BReg, vgl. *Schmidt, Die demokratische Legitimationsfunktion parlamentarischer Kontrolle, 2007, S. 204 ff.*). 424 Mitarbeiter sind für diese oberste Bundesbehörde tätig (BT-Drs. 20/10800 v. 20.03.2024, S. 133).

- **Bundesoberbehörde bzw. oberste Bundesbehörde:** Mit Blick auf Inhalt und Umfang möglicher Aufgabenzuweisungen und die Schwierigkeiten einer Kollegialarbeit in einem interministeriellen Ausschuss kann angezeigt sein, den „permanenten Arbeitsstab“ **als Behörde** einzurichten. Möglich ist in diesem Zusammenhang die Schaffung einer oberen Bundesbehörde auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Dann müsste allerdings der Arbeitsstab in Gestalt einer der in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG genannten Zentralstelle (z.B. BfV, BKA) organisiert werden, was dem Szenario eines selbständigen Koordinationsorgans zur institutionellen Regierungsberatung zuwiderliefe. Näher läge daher die Einrichtung einer **selbständigen Bundesoberbehörde** auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG (dazu *Gärditz, Verfassungsblog vom 22.08.2021*). Aus der Gegenüberstellung mit den obersten Bundesbehörden ergibt sich, dass es sich um eine einem Ministerium nachgeordnete Behörde auf Bundesebene handelt, die lediglich organisatorisch verselbständigt und für das gesamte Bundesgebiet zuständig ist. Zu beachten ist, dass aufgrund der Nachordnung keine Ausnahme von der ministeriellen Fach- und Rechtsaufsicht besteht. Anders kann der Fall bei der Errichtung einer (ministerialfreien) **obersten Bundesbehörde** liegen. Der Begriff der „obersten Bundesbehörde“ wird im Grundgesetz bereits unterschiedlich verwendet (vgl. Art. 36 Abs. 1, 85 Abs. 3 S. 1, 87 b Abs. 2 S. 2, 120a Abs. 1 S. 1, 130 Abs. 3 GG). Einfachgesetzlich werden inzwischen der Unabhängige Kontrollrat gem. § 41 Abs. 1 BNDG (dazu *Alt, Kompensatorische Kontrolle heimlicher Grundrechtseingriffe, 2024, S. 177 ff.*) und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach § 8 Abs. 1 BDSG als oberste – ressortfreie – Bundesbehörden gesetzlich ausgestaltet. Im Falle des „permanenten Arbeitsstabs“ kommt eine ressortfreie Organisation sachlich nicht in Betracht. Ein dem Bundesrechnungshof oder der Bundesbank vergleichbarer Bedarf institutioneller Eigenständigkeit ist

nicht erkennbar. Denkbar erscheint demgegenüber aber die Einrichtung einer ministerialfreien obersten Bundesbehörde. Das Ressortprinzip steht dem schon deshalb nicht entgegen, da v.a. eine Koordinierungsfunktion bzw. Querschnittsaufgaben wahrgenommen werden sollen (so im Ergebnis auch Glawe, Organ-kompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit, 2011, S. 62). Ganz konkret: ein Nationaler Sicherheitsberater/Beauftragter der Bundesregierung für die Nationale Sicherheit kann als oberste Bundesbehörde unter Rückgriff auf das Kanzlerprinzip einrichtet werden, solange die Zuständigkeiten der Einzelpolitiker nicht tangiert sind.

2. a) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, einen permanenten Arbeitsstab der Bundesregierung formal an das Bundeskanzleramt anzugliedern, dieses aber möglichst unabhängig von der Hierarchie des BKAmtes (maximal Rechts- keine Fachaufsicht) auszustalten?

b) Wie würden sich diese Optionen unterscheiden?

c) Welche Gesetze oder anderen Rechtsvorschriften müssten hierzu ggf. angepasst werden und wie?

Die Fragen werden zusammen beantwortet. Teilweise kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Vorwegzunehmen ist auch bei diesem Fragekomplex, dass eine pauschale Antwort nicht möglich ist. Ob und inwieweit sich der „permanente Arbeitsstab“ als weisungsungebundene Stelle an das Bundeskanzleramt angliedern lässt, hängt davon ab, welche Aufgaben ihm im Einzelnen zugewiesen werden sollen.

Das **Bundeskanzleramt** steht als **ressortfreie oberste Bundesbehörde** neben der Ministerialverwaltung (vgl. Neumann, AöR 124 (1999), 108, 119). Der parlamentarischen Kontrolle ist seine Arbeit wegen des Grundsatzes der exekutiven Eigenverantwortung weitgehend entzogen. Eine Ausnahme besteht nur, soweit im Bundeskanzleramt (Abt. 7) die Aufsicht über den Bundesnachrichtendienst angesiedelt ist. In dieser Hinsicht unterliegt das Bundeskanzleramt der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages iSv Art. 45d GG. Insoweit wird die Ressortfreiheit durchbrochen.

Der „permanente Arbeitsstab“ lässt auf verschiedenem Wege an das Bundeskanzleramt angliedern. Denkbar sind – abhängig von den zugewiesenen Aufgaben – folgende Optionen:

- **Geschäftsstelle eines interministeriellen politischen Koordinierungsgremiums**
- **Beauftragter/Koordinator der Bundesregierung**
- **Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts**
- **Ministerialfreie oberste Bundesbehörde**

Im Einzelnen:

- **Geschäftsstelle eines interministeriellen Koordinationsgremiums im Bundeskanzleramt:** Soweit der „permanente Arbeitsstab“ lediglich Sitzungen eines politischen Koordinierungsgremiums – etwa eines als Kabinettsausschuss verfassten „Sicherheitskabinetts“ – vorbereitet, ist es vorstellbar, eine entsprechende Geschäftsstelle **innerhalb der Hierarchie** des Kanzleramts anzusiedeln. In diese Richtung weist beispielsweise § 5 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates (idF vom 04.06.2014). Die Einrichtung lässt sich auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers stützen und kann im Wege eines Organisationserlasses herbeigeführt werden.
- **Beauftragter/Koordinator der Bundesregierung:** hier gelten die obigen Ausführungen. Gegenwärtig sind drei Beauftragte der Bundesregierung an das Bundeskanzleramt angegliedert bzw. dem Bundeskanzler unterstellt. Sie unterscheiden sich in Bezug auf Rechtsgrundlage, institutionelle Stellung und Personalkörper erheblich. **Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration** besteht auf gesetzlicher Grundlage nach § 92 Abs. 1 AufenthG. Gem. Absatz 2 derselben Vorschrift wird das Amt „bei einer obersten Bundesbehörde eingerichtet“ (in diesem Fall das Bundeskanzleramt gem. Erlass v. 22.11.2005, BGBl. I 3197, 3198). § 92 Abs. 3 AufenthG verlangt, dass für die Erfüllung der Aufgaben die notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung gestellt wird. Die Beauftragte ist in ihrer Amtsführung zwar weisungsunabhängig (BeckOK AuslR/Eichenhofer, 42. Ed. 1.4.2024, AufenthG § 92 Rn. 2); allerdings ist ihr Arbeitsstab dienstrechtlich

dem Chef des Bundeskanzleramts unterstellt. Der **Beauftragte für die Nachrichtendienste des Bundes** beruht auf einem Organisationserlass des Bundeskanzlers (Erlass vom 03.05.1989, BGBI. I S. 901; zuletzt geändert durch Erlass vom 14.03.2018, BGBI. I S. 374). Seit 1989 hat sich die Rechtsgrundlage kaum verändert. Über einen eigenen Arbeitsstab verfügt der Beauftragte nicht. Nach Nr. II wird er durch eine Abteilung im Bundeskanzleramt „bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt“. Gänzlich anders ist die **Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien** verfasst. Ihre Einrichtung ist zwar ebenfalls auf einen Organisationserlass des Bundeskanzlers zurückzuführen (Erlass vom 27.10.1998, BGBI. I S. 3288). Allerdings ist ihr Amt zugleich als oberste Bundesbehörde ausgestaltet. Die Beauftragte untersteht dem Bundeskanzler unmittelbar, führt aber ihre inneren Verwaltungsangelegenheiten selbstständig. Das bedeutet, dass die Behörde neben dem Bundeskanzleramt – auf Augenhöhe – steht. Aufgrund von § 1 Abs. 2 ParlStG besteht eine Weisungsabhängigkeit nur im Verhältnis zum Bundeskanzler (kritisch *Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, 2019, S. 173 ff.*).

- **Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts:** ein „permanenter Arbeitsstab“ kann auch als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts organisiert werden. Als Rechtsgrundlage kommt hier Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG in Betracht. Soweit darin „Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht“ gefordert werden, lässt sich eine **Mosaikgesetzgebungskompetenz** aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 10 lit. b GG stützen (Gärditz, Verfassungsblog vom 22.08.2021). Die Einrichtung einer oberen Bundesbehörde verlangt eine gesetzliche Grundlage. Als nachgeordnete Dienststelle wäre die Behörde – vergleichbar dem Bundesnachrichtendienst – der Aufsicht des Bundeskanzleramts unterworfen. Zu beachten sind mögliche politische und verwaltungsökonomische Herausforderungen.
- **Ministerialfreie oberste Bundesbehörde:** da der „permanente Arbeitsstab“ nach dem Szenario der Clustergruppe 4 im Schwerpunkt mit Koordinierungsaufgaben betraut werden soll, kommt die Einrichtung einer (weitgehend) ministerialfreien obersten Bundesbehörde in Betracht. Als Vorbild kann hier die Beauftragte der

Bundesregierung für Kultur und Medien gelten. Im Unterschied dazu würde allerdings der „permanente Arbeitsstab“ keine klassischen Verwaltungsaufgaben übernehmen (das kritisiert in Bezug auf die BKM *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, 2019, S. 177 ff.). Als Rechtsgrundlage ist ein Organisationserlass ebenso möglich wie ein Gesetz (siehe dazu schon oben). Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist hinsichtlich der Bewertung der Einrichtung ministerialfreier Verwaltungseinheiten eine gewisse Trendumkehr festzustellen. Wurden ressort- und ministerialfreie Räume lange Zeit oft kritisch gesehen (z. B. als „verfassungswidrige Nebenregierungen“, idS zu regierungsunabhängigen obersten Bundesbehörden *Loening*, DVBl. 1954, 173, 176), verlangen die **Aufgabenzuwächse in der Verwaltungspraxis** zunehmend nach flexiblen Lösungen. Politische Unabhängigkeit kann in diesem Zusammenhang sogar ein Ordnungsprinzip effektiver Aufgabenwahrnehmung sein (*Alt*, Kompensatorische Kontrolle heimlicher Grundrechtseingriffe, 2024, S. 186 f.).

3. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssten erfüllt werden, um eine dem bestehenden Bundessicherheitsrat (BSR) vergleichbare, neue Struktur zu schaffen? Inwieweit müsste eine neue Struktur vom BSR abgegrenzt werden (z.B. formale Anpassung des Mandats des BSR an die Praxis: Beratung von Rüstungsexporten)?

Formal betrachtet ist der Bundessicherheitsrat ein **rein exekutives Koordinationsgremium** in Gestalt eines interministeriellen Ausschusses auf der Ebene eines **Kabinettausschusses**. Er blickt auf eine wechselvolle Geschichte zurück (dazu näher *Glawe*, DVBl. 2012, 329 ff.; *Zähle*, Der Staat 44 (2005), 462 ff.). 1955 wurde er als **Bundesverteidigungsrat** gegründet, um unter Ausgleich der verschiedenen Ressortbelange eine Gesamtverteidigungskonzeption zu erarbeiten und durchzusetzen. 1964 entstand als Arbeitsarm das **Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesverteidigungsrates**, u.a. mit Kompetenzen zur Koordinierung und Ergebnisauswertung der Nachrichtendienste des Bundes. 1966 wurde das Ministerium wieder aufgelöst und seine Aufgaben dem Bundeskanzleramt übertragen. Seit 1969 firmiert der Bundessicherheitsrat unter seinem heutigen Namen.

Der Bundessicherheitsrat ist auf Dauer angelegt. Als einziger Kabinettsausschuss verfügt er über eine Geschäftsordnung (vom 27.01.1959, idF vom 04.06.2014), welche Aufbau, Aufgaben und Geschäftsabläufe detailliert regelt. Nach § 1 der Geschäftsordnung kommt ihm die Aufgabe zu, in Fragen der Sicherheitspolitik zu beraten, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Er trifft Vorentscheidungen, soweit sie möglich sind, oder bereitet die einschlägigen Entscheidungen des Bundeskanzlers oder der Bundesregierung vor.

Darin liegt keine Verletzung der oben erläuterten verfassungsrechtlichen Prinzipien der Regierungsorganisation. Soweit eine Entscheidung der Bundesregierung erforderlich ist, kann der Bundessicherheitsrat Vorentscheidungen treffen, die von ihrer Rechtsqualität her den Charakter einer informellen Absprache haben; diese entfaltet freilich eine gewichtige faktisch-politische Bindungswirkung gegenüber dem Gesamtkabinett (Glawe, DVBl. 2012, 329, 330).

Zu beachten ist allerdings, dass sich die politische Praxis des Bundessicherheitsrates weitestgehend auf Entscheidungen über Rüstungsexporte iSv Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG beschränkt. Da hierbei idR abschließend über Ausfuhr genehmigungen entschieden wird, steht der Bundessicherheitsrat unter erheblicher Kritik (siehe Zähle, Der Staat 44 (2005), 462 ff.; Glawe, DVBl. 2012, 329, 332 ff.; ders., Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit, 2011, S. 23 ff.). Tatsächlich setzt Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG eine Entscheidung der Bundesregierung als Kollegium zur gesamten Hand voraus. Das BVerfG hat sich zur Verfassungsmäßigkeit der Delegation von Beschlüssen in seiner Entscheidung zum Bundessicherheitsrat nicht geäußert (siehe BVerfGE 137, 185).

Ein neues politisches Koordinationsgremium, welches dem Vorbild des Bundessicherheitsrates folgt, kann auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses als Kabinettsausschuss eingerichtet werden (dazu schon Dietrich/Gärditz, GSZ 2023, 113, 116 f.). Es gelten die erwähnten Rahmenregelungen für den Geschäftsablauf der Kabinettsausschüsse der Bundesregierung (Bekanntmachung des BMI vom 24.2.1994, GMBI. S. 177). Höchst sinnvoll ist daneben die Regelung einer Geschäftsordnung, denn dadurch wird nicht nur dem Gremium mehr „institutionelles Eigengewicht“ (Böckenförde) verliehen. Vielmehr sind gerade auch Geheimschutz

und Teilnehmerkreis regelungsbedürftig. Beratungen werden – wie im Bundessicherheitsrat – regelmäßig einen hohen Vertraulichkeitsgrad erreichen. Beratungen im Bundessicherheitsrat sind mit dem Verschlussachengrad GEHEIM versehen. Zudem müssen spezifische Regelungen für die Teilnahme von Nichtregierungsmitgliedern getroffen werden (etwa in Bezug auf den Generalinspekteur der Bundeswehr oder die Präsidenten der Nachrichtendienste).

Ob ein neues Gremium neben den Bundessicherheitsrat tritt oder diesen ersetzen soll, ist zunächst eine politische Frage. Der Bundessicherheitsrat hat in den letzten Dekaden keine signifikante Bedeutung als Keimzelle für die Koordination der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gehabt. Denkbar wäre es, die Aufgaben des Bundessicherheitsrates – trotz aller Kritik – auf die Rüstungskontrolle zu beschränken und die Geschäftsordnung entsprechend zu ändern. Das hätte den Vorteil, dass dieses vollzugsnahe Geschäft von den strategischen Planungs- und Koordinierungsaufgaben eines „Sicherheitskabinetts“ oder eines „Sicherheitsrates“ klar getrennt werden könnte. Soll zudem ein „permanenter Arbeitsstab“ eingerichtet werden, muss die Zusammenarbeit mit diesem Niederschlag in der Geschäftsordnung finden.

4. Wären die folgenden, potenziellen Aufgaben eines interministeriellen Arbeitsstabs, wie z.B.

- Vor-/Nachbereitung der Sitzungen des politischen Koordinierungsgremiums/ Kabinettausschuss (Sekretariatsfunktion)**
- Erstellung eines täglichen integrierten Lagebilds der Bundesregierung (Abgleich/Fusion bestehender Lagebilder der BReg)**
- Erarbeitung/Vorbereitung von Strategiedokumenten der BReg**
- Krisenreaktionsstab**
- Andockpunkt für vergleichbare Gremien international**
- Zusammenarbeit mit externen ExpertInnen; Wissenschaft**
- Ressortübergreifende Evaluations- und Lernstruktur; Auswertung lokalen Wissens**
- Strategische Vorausschau (effektive Politikberatung auf der Basis von „All-Source-Intelligence“)**
- Krisenfrüherkennung**
- begleitende Fortschrittsbewertung integrierten internationalen Engagements**

rechtlich (z.B. unter der Rechtsaufsicht des BKAmts), aber ansonsten unabhängig möglich? Gibt es Aufgaben, welche sich aus rechtlicher Sicht leichter oder schwerer in einem ressortunabhängigen Gremium bearbeiten ließen?

Hier kann z.T. auf die oben getroffenen Feststellungen verwiesen werden. Ein interministerieller Arbeitsstab ist grundsätzlich **nicht ministerialfrei**. Die in einem Gremium tätigen Ministerialbeamten bleiben Angehörige ihres Hauses und den Weisungen ihrer Hierarchie unterworfen. Das ist auch bei sog. **Krisenstäben** nicht anders. In den Bundesländern bestehen mitunter binnenrechtliche Regelungen zur Verwaltungsstabsarbeit bei der Bewältigung außergewöhnlicher Einsatzlagen, die detailliert Entscheidungsbefugnisse ausdrücken (siehe z.B. Nr. 6.2. VwV Stabsarbeit, MIDK BW v. 07.05.2024).

Generell muss bei der Wahl der Organisationsform (siehe oben) differenziert werden, ob der Schwerpunkt der Tätigkeit des „permanenten Arbeitsstabs“ auf verwaltenden, planenden oder koordinierenden Aufgaben liegt. Die Einrichtung eines **Nationalen Lagezentrums** beim Bundeskanzler, welches Lagebilder aus den Ressorts zusammenführt und von einem **Nationalen Sicherheitsberater** koordiniert wird, ist z.B. verfassungsrechtlich unbedenklich, da dabei auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers abgestellt werden kann (im Ergebnis auch Glawe, Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit, 2011, S. 59). Sicherheitsberater und Lagezentrum können ressort- bzw. ministerialfrei als oberste Bundesbehörde organisiert werden (siehe oben). Eine besondere Herausforderung wird in jedem Fall darin bestehen, die **Zusammenarbeit mit Dienststellen der Fachressorts** zu organisieren. Das ist weniger eine rechtliche Frage als vielmehr eine Frage der **Verwaltungskultur**. Denn klar ist, dass mit einer Verlagerung strategischer Planungen und Konzepte auf einen interministeriellen Ausschuss/ Arbeitskreis/ Arbeitsstab oder einen Beauftragten/ Koordinator / Berater die Rolle des Bundeskanzlers gestärkt wird, während die Bedeutung der Einzelressorts abnimmt.

Soweit die Aufgaben des „permanenten Arbeitsstabs“ im Vorfeld politischer Entscheidungen verbleiben, ist das staatsorganisationsrechtlich unbedenklich. Hinzu kommt, dass Fragen der Regierungsorganisation **kaum verfassungsgerichtlich justizierbar** sind, denn eine gerichtliche Austragung von Kompetenzstreitigkeiten in-

nerhalb einer amtierenden Bundesregierung erscheint einigermaßen unwahrscheinlich (*Meinel*, DÖV 2015, 717, 722).

Allein soweit Tätigkeiten der Eingriffsverwaltung umfasst sein sollen, also z.B. personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen (siehe oben), sind zusätzliche Grenzen zu beachten. Jedenfalls ist in diesem Fall eine gesetzliche Grundlage zwingend erforderlich. Grundsätzlich sind dann auch Kontrollmechanismen zu beachten (z.B. Kontrolle durch die BfDI) bzw. einzuziehen.

(Prof. Dr. Dietrich)

Berlin, den 30.08.2024