Enquete-Kommission
Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Deutscher Bundestag

Kommissionsdrucksache 20(28)63

Prof. Dr. Heiko Meiertöns, M.Litt.
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

17.01.2025

Hochschule des Bundes
für öffentliche
Verwaltung

POSTANSCHRIFT Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Postfach 40527, D-10063 Berlin

Prof. Dr. Heiko Meiertöns, M.Litt.

Fachbereich Nachrichtendienste
Professur für Öffentliches Recht
Schwerpunkt Sicherheitsrecht

HAUSANSCHRIFT Habersaathstr. 51, 10115 Berlin
POSTANSCHRIFT HS Bund, Postfach 40527, 10063 Berlin
TEL 030-220 089-89707 (87270)
WEBSITE www.hsbund.de/meiertoens
E-MAIL heiko.meiertoens@hsbund.de

Deutscher Bundestag
Sekretariat PA 28
Enquete-Kommission
Lehren aus Afghanistan
Platz der Republik 1
11011 Berlin

- per E-Mail -

DATUM Berlin, den 22. August 2024

Antwort zu den Fragen der Clustergruppe 4 (Rolle des Parlaments | Kontrolle | Akteursumfeld | nationale Steuerung | Koordinierung) der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

vom 7.8.2024

Rechtliche Optionen zur Koordinierung der Bundesregierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik

Übersicht

Rn.01-02 ..... Vorbemerkung ..... S. 1
Rn.03-16 ..... Frage 1 ..... S. 2-6
Rn.17-32 ..... Frage 2 ..... S. 6-10
Rn.33-40 ..... Frage 3 ..... S. 11-13
Rn.41-56 ..... Frage 4 ..... S. 13-19
Rn.57 ..... Zusammenfassung .... S. 19-20

Rechtliche Optionen zur Koordinierung der Bundesregierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik

01 Vorbemerkung

Die hinsichtlich ihrer rechtlichen Voraussetzungen und Umsetzbarkeit zu untersuchende Institution wird gemeinhin unter der **Bezeichnung „Der Nationale Sicherheitsrat“** diskutiert.[1] Gemäß der Fragestellung und den vorgegebenen Untersuchungsparametern soll sie den **folgenden Kriterien** genügen:

- Sie soll innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens, d.h. ohne Verfassungsänderung (Art. 79 I, II GG) realisierbar sein,
- keine Antastung des Ressortprinzips aus Art. 65 S. 2 GG vornehmen,
- ein politisches Gremium zur Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen nach Art. 65 S. 3 GG sein,
- mit einem eigenen administrativen Unterbau als „Verwaltungsstab“ versehen sein, dem „eine Koordinierungsfunktion ohne direkte Entscheidungskompetenzen“ zukommen soll, und
- zur „Verbesserung der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und der ressortübergreifenden Kultur im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik“ beitragen.

02 Hierbei sind **letztlich zwei zusammenhängende Institutionen** mit abweichenden rechtlichen Voraussetzungen zu untersuchen, nämlich einerseits ein politisches Gremium als Kollegialorgan („Der Nationale Sicherheitsrat“), sowie der diesem zugeordnete administrative Unterbau; für diesen wird folgend nach der möglichen Leitung und Behörde die **Bezeichnung „Der Nationale Sicherheitsberater“**[2] verwendet.

Der deutschen Praxis entspräche eher eine Bezeichnung als „Bundessicherheitsrat“ und eines „Bundesbeauftragten“. Da diese Begriffe aber anders besetzt sind (s.u. Rn. 19 ff.; 22 ff.), wird folgend die Terminologie „Nationaler Sicherheitsrat“ und „Nationaler Sicherheitsberater“ verwendet. Da die Institutionen eng mit der **inhaltlichen Begleitung der Nationalen Sicherheitsstrategie**[3] verbunden wären,[4] scheint diese Terminologie auch zutreffend.

---

1 Dies erfolgt häufig in Anlehnung an den, was den verfassungsrechtlichen Rahmen angeht, völlig anders angelegten US-amerikanischen „National Security Council“. Dazu *Meiertöns*, GSZ 2023, 19 (21, 24).

2 Alle maskulinen Funktions- und Personenbezeichnungen meinen Menschen unterschiedlicher geschlechtlicher Identität in gleicher Weise. Im Interesse der Verständlichkeit und Lesbarkeit wird vorliegend grds. das generische Maskulinum verwendet.

3 BT-Drs. 20/7220 v. 15.6.2023, Nationale Sicherheitsstrategie v. 14.06.2023.

4 Näher dazu *Fuhrmann,* BAKS Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 3/2022.

03 **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?

04

1. Innerhalb der Bundesregierung ist eine **gänzlich ressortfreie Verwaltung verfassungsrechtlich nicht möglich.** Die Einrichtung einer Verwaltung außerhalb der Ressortstruktur der Bundesregierung erfordert eine Verfassungsänderung (Rn. 05-06). Statt einer Ressortfreiheit scheint maximal eine **begrenzt ministerialfreie** Institution möglich (Rn. 15-16).

2. Es ist möglich, für eine entsprechend **verselbständigte Behörde** die **Fachaufsicht rechtlich zurückzudrängen**, nicht dagegen die Rechtsaufsicht (Rn. 07-10).

3. Die Einrichtung eines Arbeitsstabs als **sog. „Interministerieller Ausschuss" weist keinerlei rechtliche Selbständigkeit auf** und keinen eigenen Personalkörper, ist aber prinzipiell möglich (Rn. 11).

4. Die Einrichtung einer (ähnlich wie z.B. dem GTAZ) **als „Fusion Center" angelegten Plattform** weist keinerlei rechtliche Selbstständigkeit auf (Rn. 12).

5. Für einen permanenten Arbeitsstab ist die **direkte Zuordnung zu einem Kabinettsausschuss verfassungsrechtlich nicht möglich** (Rn. 13).

05 Das Ressortprinzip des Art. 65 GG lässt **keinen Raum für eine „ressortfreie Verwaltung" innerhalb der Bundesregierung**. Dies sieht eine klare Organisationsstruktur der Exekutive vor, die auf Ressortverteilung basiert, so dass Bundesminister stets innerhalb ihres jeweiligen Ressorts für die ihnen zugewiesenen Aufgaben eigenständig verantwortlich sind.[5]

06 Eine **weitergehende verfassungsrechtliche Verselbständigung** einer Institution außerhalb der Ressortstruktur der Bundesregierung bedürfte einer Grundgesetzänderung, wie sie in Form der Einfügung eines Art. 65 b GG diskutiert wird. Dies zielt aber eher auf eine regierungsfreie Institution in Form eines externen Expertenrats mit Anlehnung an den Bundesrechnungshof (Art. 114 GG) und Mitgliedern mit richterlicher Unabhängigkeit.[6] Dies liefe auf eine Art Supervision von Außen- und Sicherheitspolitik hinaus, weniger auf eine politische, strategische Koordinierungsfunktion wie hier beabsichtigt.

---

[5] Dürig/Herzog /Scholz/*Herzog* Art. 65 Rn. 95 ff..
[6] *Gärditz/Dietrich*, GSZ 2023, 113 (116).

07 Es existiert keine bundesrechtliche Legaldefinition der **Begriffe Rechts- und Fachaufsicht**. Definitionen für „Fachaufsicht“ finden sich in den Organisationsgesetzen der Länder,[7] aber nicht für den Bereich der Bundesverwaltung.[8] Anerkannt ist hingegen, dass bei der **Rechtsaufsicht** die - nach dem Rechtsstaatsprinzip Art. 20 III GG zwingende - Rechtmäßigkeit des Handelns einer Behörde kontrolliert wird. Dies beschränkt sich auf die Prüfung, ob geltendes Recht eingehalten wurde.[9]

08 Die **rechtsstaatlich gebotene Rechtsaufsicht** ist nur bei Institutionen, die „höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen“[10] sind, reduziert. Dazu zählen unabhängige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Hochschulen, die der Verwirklichung von Grundrechten dahinter stehender natürlicher Personen dienen (konkret Pressefreiheit - Art 5 I S. 2, Freiheit von Lehre und Forschung - Art. 5 III GG). Um eine Institution von der Rechtsaufsicht innerhalb der Bundesregierung auszunehmen, müsste diese **verfassungsrechtlich verselbständigt** werden (s.o. Rn. 06).

09 Die **Fachaufsicht** geht hingegen darüber hinaus. Hierbei wird nicht nur die Recht-, sondern auch die Zweckmäßigkeit und Einheitlichkeit von Verwaltungshandeln überprüft.[11] Der Begriff Fachaufsicht findet sich in § 3 I Satz 3 und 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO):

> „*Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln*.“[12]

Bei der Ausgestaltung der Fachaufsicht kommen den Bundesministerien große Gestaltungsspielräume zu.[13]

10 Eine **Reduzierung der Fachaufsicht** ist möglich. Dass eine Behörde hinsichtlich der Fachaufsicht organisatorisch eigenständig und fachlich unabhängig arbeitet, ist bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Aufsicht durch den Gesetzgeber möglich. Eine solche beschränkte Aufsicht besteht z.B. aufgrund europarechtlicher Vorgaben für die Financial Intelligence Unit (FIU)[14] und

---

7 Z.B. Landesorganisationsgesetz NRW, § 12, 13 I, III LOG NRW.

8 *Eiffler*, in Dietrich/ders., HdbNdR, VII § 1 Rn. 9.

9 Stichwort Rechtsaufsicht, in: *Alexy*, et al. Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge 2019. Hinzu käme die Dienstaufsicht als staatliches Organisationsrecht zur Aufbau- und Ablauforganisation sowie für Personal- und die Haushaltsangelegenheiten.

10 BVerfGE 12,205, Rn. 180, 1. Rundfunkentscheidung.

11 Stichwort Fachaufsicht, in: *Alexy*, et al. Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge 2019.

12 GGO zul. geänd. d. Art. 1 d. Beschl. v. 15.05.2024 (GMBl 2024 Nr. 19, S. 386), (online), alle Online-Quellen zuletzt abgerufen am 27.08.2024.

13 Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht über nachgeordnete Bereiche in der unmittelbaren Bundesverwaltung (Stand: Januar 2018), (online).

14 WD 4 - 3000 - 102/22 v. 08.11.2022; konkret sieht Art. 32 III der EU-Richtlinie (EU) 2015/849 vor, dass die Arbeit „unabhängig und ... eigenständig“ erfolgt.

ehemals bis 2021 über den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU)[15].

11 Sog. **Interministerielle Ausschüsse** – teils auch zutreffender als „interministerielle Arbeitsgruppen“ bezeichnet - sind in § 19 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) vorgesehen. Sie dienen der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung in Angelegenheiten, die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren. Es ist möglich, einen für ein spezifisches Thema zuständigen Ausschuss fest vorzusehen. Das ist bereits jetzt der Fall mit den ressortübergreifend tätigen Ausschüssen für Angelegenheiten der Organisation sowie Information und Kommunikation (§ 20 GO-BReg). Dies **beschränkt sich auf eine Verstetigung der Ressortabstimmung**. Ein solcher interministerieller Ausschuss verfügt über keinen eigenen Personalbestand, sondern lediglich eine in einem Ressort angesiedelte Geschäftsführung.[16] Die Federführung liegt bei einem zentral betroffenen jeweiligen Fachressort,[17] wie dies bereits beim ressortübergreifenden Arbeitsstab im Auswärtigen Amt zur **Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie** der Fall war.[18]

12 Die Einrichtung einer **als „Fusion Center“ ausgestalteten Plattform** erscheint für die Aufgabe der eigenständigen Aufbereitung von Informationen zu strategischen, sicherheitspolitischen Entscheidungen rechtlich ungeeignet und mit Unsicherheiten behaftet. Bei sog. „Fusion Centers“, in denen deutsche Sicherheitsbehörden themenspezifisch kooperieren (z. B. GTAZ- Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GETZ- Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum oder NCAZ-Nationales Cyber-Abwehrzentrum), ist bereits die verwaltungsorganisatorische Rechtsform umstritten.[19] Jedenfalls handelt es sich um keine eigenständige Behörde,[20] daher verfügt ein „Fusion Center“ über **keinen eigenen Personalkörper**, sondern das aus den Ressorts entsandte Personal untersteht, weisungsgebunden, dem jeweiligen Fachressort (BMI, BKAmt, BMVg).

---

15 § 35 V StUG S. 2-5 (a.F. v. 28.12.1991) „Er ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er untersteht der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Die Dienstaufsicht führt der Bundesminister des Inneren.“

16 § 20 I S. 3 GO-BReg z.B, weist die Führung der Geschäfte fest dem Bundesinnenministerium zu.

17 Z.B. bei der interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BT-Drs. 20/7148, S. 113.

18 BMZ, Hintergrund: Prozess zur Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie, v. 23.06.2023 (online); kritisch dazu: *Dietrich/Gärditz,* GSZ 2023, 113 (118).

19 Ausführlich dazu *Dimroth* in Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg, Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 31 Rn. 20 ff..

20 BT-Dr. 19/3520, S. 2; BT-Drs. 17/14830, S. 5.

13 Bei einer Differenzierung zwischen dem Kollegialorgan „Nationaler Sicherheitsrat“ als Kabinettsausschuss (s.u. Rn 33-39) und der Behörde „Nationaler Sicherheitsberater“ stellt sich die Frage, ob letztere nicht **direkt einem „Nationalen Sicherheitsrat“ zugeordnet** werden könnte.

Dem Bundeskabinett kommt eine Rolle als zentrales politisches Führungsorgan innerhalb der Bundesregierung zu. Dieser Funktion setzt das Ressortprinzip aus Art. 65 S.2 GG, wonach jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, Grenzen. Das Kabinett unterliegt dem **Gebot der Ressortfreiheit**.[21] Es kann zwar als Organ zur Koordinierung von Ressortplanungen dienen, kann diese aber nicht im Wege des Selbsteintritts übernehmen. Es kann nicht selbst konzeptionelle Planung an Stelle der Ressorts durchführen und so eine „planerische Bevormundung der Ressorts“ vornehmen,[22] worin eben ein Verstoß gegen das Ressortprinzip läge.[23] Folglich kann dem **Kabinett oder einem Kabinettsausschuss selbst auch kein eigener Personalbestand** zugeordnet werden.[24]

14 Eine **organisatorisch größere Verselbständigung** ist in Maßen einfachgesetzlich möglich. Wenn Aufgaben und Befugnisse auf unabhängige Institutionen übertragen werden, geht dies mit einem Absinken des demokratischen Legitimationsniveaus einher.[25] Für eine Verselbständigung ist logisch **zwingend eine eigenständige Behörde**, wie legaldefiniert in § 1 IV Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), erforderlich.

15 Zutreffender erscheint es hierbei, die zur Diskussion stehende Organisationsform als möglichst **weitgehend ministerialfrei, aber nicht ressortfrei** zu bezeichnen. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber kann (z.B. im Zuge der Ausgestaltung des Hochschulwesens gemäß Art. 5 III GG oder der Justizverwaltung[26]) eine ministerialfreie, die Unabhängigkeit stärker sichernde Organisationsform wählen.[27] Dies meint die Einrichtung von Behörden, die nicht den Weisungen des jeweiligen Fachministers unterliegen, die aber **nur in begrenzten Ausnahmefällen mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 I GG) vereinbar** ist.[28] Ministerialfreie Räume kann die Bundesregierung nicht von sich aus schaffen, sondern nur der Gesetzgeber.[29]

16 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lehnt „ministerialfreie Räume“ nicht generell ab,[30] hebt hierzu jedoch hervor, dass es *„Aufgaben gibt, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht*

---

21 BeckOK GG/*Epping* Art 65 Rn. 10.1..
22 Sachs/*Brinktrine,* GG, 9. Aufl 2021, Art. 65, Rn. 34.
23 *Schröder,* in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.2, Art. 65 Rn. 37.
24 *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium 1983, S. 416 ff..
25 BVerfGE 151, 202, (132), Europäische Bankenunion.
26 *Brosius-Gersdorf*, VVDStRL 74 (2015), 169 (215 f.).
27 BVerfGE 111, 333 (185), Brandenburgisches Hochschulgesetz.
28 BVerfGE 151, 202, (133).
29 Ähnlich Dürig/Herzog /Scholz/*Herzog* Art. 65 Rn. 99.
30 BVerfGE 151, 202 (292); BVerfGE 151, 202 (293).

generell der Regierungsverantwortung entzogen .... werden dürfen ... . Andernfalls wäre es der Regierung unmöglich, die von ihr geforderte Verantwortung zu tragen, da auf diese Weise unkontrollierte und niemandem verantwortliche Stellen Einfluss auf die Staatsverwaltung gewönnen. Welche Angelegenheiten dies sind, lässt sich nur mit Blick auf den konkreten Fall beurteilen. (vgl. BVerfGE 9, 268 [282])"[31]. Dadurch ist aber eine **gänzliche Ressortfreiheit für eine entsprechende Institution ausgeschlossen.** Raum bliebe aber für eine ressortangehörige Behörde unter Rechtsaufsicht des Bundeskanzleramtes mit einer zurückgedrängten Fachaufsicht (s.o. Rn. 07-10).

17 **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 BKAmts (maximal Rechts- keine Fachaufsicht) auszugestalten? (Bitte wenn möglich auf die Rechtskonstruktionen Kulturstaatssekretärin, Nachrichtendienstkontrolle im BKAmt und unabhängige Beauftragte der Bundesregierung (z.B. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) oder andere Optionen außerhalb des BKAmt eingehen.)

B) Wie würden sich diese Optionen unterscheiden?

C) Welche Gesetze oder anderen Rechtsvorschiften müssten hierzu ggf. angepasst werden und wie?

18

1. Ein permanenter Arbeitsstab im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes kann **per Organisationserlass** eingerichtet werden (Rn. 19-20) und als selbständige Behörde **ebenso per Bundesgesetz** (Rn. 20; 28-31).

2. Bei Einrichtung eines solchen Arbeitsstabes liegt es nahe, die Leitung einem **„Nationalen Sicherheitsberater" als Beauftragten der Bundesregierung** anzuvertrauen. Für die Einrichtung eines „Beauftragten" existiert eine Vielzahl verschiedener Rechtsfiguren (Rn.19-25).

3. **Staatsorganisationsrechtlich neuartig** wäre hier eine politisch koordinierende Aufgabe zur **Unterstützung eines Kabinettsausschusses,** also dem „Nationalen Sicherheitsrat" (Rn. 23; Rn. 34-40).

4. Der jeweils erforderliche **Gesetzgebungsbedarf variiert erheblich in Abhängigkeit von der Rechtsnatur und Zuständigkeit** der zu schaffenden Institution (Rn. 27-31). Um eine dauerhafte Struktur zu gewährleisten und für eine autoritative Kompetenzzuweisung empfiehlt sich die **Regelung in einem einfachen Bundesgesetz** (Rn. 28-31).

---

[31] BVerfGE 151, 202 (133).

19 Für einen Arbeitsstab unter Leitung eines „Nationalen Sicherheitsberaters“ ist die Schaffung in **Form eines „Beauftragten“ der Bundesregierung** naheliegend. Mit der bloßen Bezeichnung als „Beauftragter“ ist noch keine Aussage über die Rechtsstellung getroffen. Für die Einrichtung von „Beauftragten“ gibt es mehrere rechtliche Möglichkeiten, nämlich per Gesetz, Verordnung oder Bundestagsbeschluss.[32] „Beauftragte“ können sowohl Leiter eigenständiger Behörden als auch von Verwaltungseinheiten in Behörden sein.[33] Die **Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg)** sieht in § 21 „Beauftragte der Bundesregierung, Bundesbeauftragte sowie Koordinatoren“ vor, die bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen sind.[34]

20 Beauftragte der Bundesregierung sind zu unterscheiden vom verfassungsrechtlich geschaffenen Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45 b GG) und dem per Bundesgesetz geschaffenem Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur.[35] Beide sind Hilfsorgane des Bundestages, von dem sie auch berufen werden. Beauftragte der Bundesregierung werden dagegen **i.d.R. per Kabinettsbeschluss oder Organisationserlass** des Bundeskanzlers geschaffen, **ausnahmsweise auch aufgrund eines Bundesgesetzes**.[36] So basiert das Amt des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) auf dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), das dessen Amtsstellung und Wahl durch den Bundestag regelt (§ 11 BDSG)[37].

21 Im Unterschied dazu wurde das Amt des **Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes** im Bundeskanzleramt per Organisationserlass 1975 eingerichtet. Es wechselte seitdem zwischen der Ebene des Ministers (ChefBKAmt) und der eines Staatssekretärs (aktuell: ChefBKAmt als Minister). Dieser übt die Fachaufsicht über den BND aus und hat per Organisationserlass die Aufgabe eines **Nachrichtendienstkoordinators** zugewiesen bekommen. Faktisch wird er bei Wahrnehmung dieser Aufgabe durch einen Abteilungsleiter vertreten (aktuell Abteilung 7). Er wirkt als moderierende Instanz bei nachrichtendienstlichen Themen.[38] Auch auf dieser Beamtenebene ließe sich ein „Beauftragter“ ansiedeln. Ein solcher „Beauftragter“ innerhalb des BKAmtes (z.B. als Abteilungsleiter) bliebe ressortmäßig voll in die Hierarchie des BKAmtes eingegliedert.

22 Demgegenüber ist die **Beauftragte für Kultur und Medien (BKM) deutlich stärker organisatorisch verselbstständig**. Die Schaffung dieses Amtes basiert auf einem Organisationerlass des

---

32 *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 7. Aufl. 2019, Rn. 113-115.
33 *Busse*, Der Staat 2006, 245-269 (262-263).
34 GO-BReg, v. 11.5.1951 (GMBl. S. 137), zul. geänd. 21.11.2002 (GMBl. S. 848).
35 OpfBG, SED-Opferbeauftragtengesetz v. 9.04.2021 (BGBl. I S. 750, 757).
36 *Haake*, Wer sind die Regierungsbeauftragten?, VerfBlog v. 26.05.2022.
37 Kap. 4, BDSG v. 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097), zul. geänd. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149.) Aufgrund europarechtlicher Vorgaben ist der BfDI seit 2016 eine Oberste Bundesbehörde, EuGH, Az. C-518/07 v. 09.03.2010.
38 *Eiffler* in Dietrich/ders., HdbNdR, VII § 1 Rn. 33-35.

Bundeskanzlers.[39] Ein wesentliches verfassungsrechtliches Problem beim Konstrukt der BKM ist, dass diese, einem Bundesministerium vergleichbare Programmverantwortung wahrnimmt („Quasi-Mini-Ministerium“)[40], wodurch Ressortaufgaben des ministeriellen Bereichs organisatorisch in die Zuständigkeit des Bundeskanzlers verlagert wurden. Dies berührt Fragen der Ressortverantwortung nach Art.65 S.2 GG.[41]

23 Ein solches Kompetenzproblem wie bei der BKM würde sich aufgrund der engen Verbinung mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und der Funktion des Kabinetts als politisches Leitungsgremium bei einem „Nationalen Sicherheitsberater“ nicht stellen. Soweit der „Nationale Sicherheitsberater“ zur **Unterstützung der Geschäftsführung der Bundesregierung** handelt und nicht unmittelbar mit der Umsetzung politischer Vorhaben befasst ist, bewegt sich dies zweifellos im Rahmen der dem Bundeskanzler zukommenden Leitungs- und Moderationsfunktion innerhalb der Bundesregierung. Ähnlich verhält es sich beim Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Anders und **staatsorganisationsrechtlich neuartig** wäre hier aber eine politisch koordinierende Aufgabe zur **Unterstützung der Tätigkeit eines Kabinettsausschusses**, statt eines Einzelministers, die nicht auf zwischenbehördliche Zusammenarbeit beschränkt wäre.[42] Die Fachaufsicht des BKAmtes kann per Gesetz zurückgedrängt werden (s.o. Rn. 07-10).

24 Eine Reihe von Angehörigen der Leitungsebene in Ministerien (Bundesminister, Staatssekretäre, Parlamentarische Staatssekretäre, Abteilungsleiter) und Mitarbeitern der Bundesministerien sind gleichzeitig Beauftragte der Bundesregierung, Bundesbeauftragte oder Koordinatoren der Bundesregierung.[43] Die **persönliche Amtsstellung von Beauftragten** (Hierarchieebene, Ernennung, Entlassung, Amtszeit, Verschwiegenheitspflicht, Inkompatibilität mit anderen Ämtern) variiert bei den bestehenden „Beauftragten“ erheblich (z.B. BKM: Staatsministerin; BfDI: „öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis“; Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle: Ministerialdirektor). Diese Amtsstellung kann **je nach politisch gewollter Hervorhebung** weitgehend frei ausgestaltet werden.[44]

25 Sofern es sich, wie bei der BKM, beim „Nationalen Sicherheitsberater“ um einen **politischen Beauftragten** handeln sollte, der fest einem Mitglied der Bundesregierung zugeordnet wäre, würde dieser auch entsprechend Art. 69 II GG sein **Amt mit Ende der Legislaturperiode verlieren**.[45] Die an eine persönliche Kompetenz des Amtsinhabers und die Koordinierungsrolle des BKAmtes

---

39 BGBl. I 1998, S. 3288.
40 *Luy*, Das Quasi-Mini-Ministerium, VerfBlog v. 30.05.2022.
41 *Luy*, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien 2019, S. 192 ff.. Das Zitierrecht des Bundestages aus Art. 43 I GG trifft im Falle der BKM den Bundeskanzler.
42 *Werthebach*, APuZ 44/2004, 5-13 (13).
43 BT-Drs. 19/2270 v. 23.5.2018.
44 *Haake*, Die Beauftragten der Bundesregierung 2024, S. 100 ff..
45 *Busse*, DÖV 2003, 407-413 (410).

anknüpfende Funktion des „Nationalen Sicherheitsberaters“ legt eine **Ausgestaltung des Amtes als politischer Beamter** (§ 54 BBG, § 30 BeamtStG), vergleichbar dem Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Beamteter Staatssekretär) nahe.[46] Dem „Nationalen Sicherheitsberater“ kann, ähnlich wie diesem, auch eine **Teilnahme an Kabinettssitzungen**, beratend und ohne Stimmrecht, ermöglicht werden.

26 Die BKM hat einen beachtlichen **nachgeordneten Bereich**, wie etwa das Bundesarchiv, gegenüber dem sie Aufsichts- und Steuerungsfunktionen wahrnimmt. Der „Nationale Sicherheitsberater“ kann insofern **von Dienstaufsichtsaufgaben freigehalten** werden. Vom Aufgabenzuschnitt her böte sich hier allenfalls die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) an, die bereits über die Kuratoriumsfunktion mit dem bestehenden Bundessicherheitsrat verbunden ist (s.u. Fn. 57).

27 Auch ist es möglich, per Gesetz dem einem „Nationalen Sicherheitsberater“ zugewiesenen **Personal größere Autonomie bei der Aufgabenwahrnehmung zu verschaffen,** ähnlich wie z.B. das Personal des Wehrbeauftragten innerhalb der Bundestagsverwaltung graduell abgesetzt ist (§16 II WBeauftrG). Bei diesen handelt es sich um Bundestagsbeamte (§176 BBG) die dem Wehrbeauftragten beigegeben sind, mit diesem als Vorgesetzten. Das Wehrbeauftragtengesetz ist in § 45 b GG vorgeben. Ebenso können Regelungen zur **erforderlichen Überprüfung des Personals nach dem SÜG** (Sicherheitsüberprüfungsgesetz) getroffen werden. Im Rahmen regulärer beamtenrechtlicher Abordnungen (§ 27 BBG) ist auch eine **Personalrotation mit Fachressorts** möglich.

28 In der Summe erscheint es hier geraten, den administrativen **Unterbau als Behörde per Bundesgesetz** zu schaffen (z.B. als „Gesetz über den Beauftragten des Nationalen Sicherheitsrates“), in dem sowohl die Behördeneigenschaft (i.S.d. § 1 IV VwVfG), Amtsstellung, wie auch die Eigenständigkeit des Personals, ähnlich dem Wehrbeauftragtengesetz niedergelegt werden. Eine **Einschränkung der Fachaufsicht** setzt eine eigenständige Rechtsform zwingend voraus (s.o. Rn. 10, 14-16).

29 Der Umfang an erforderlichen **Rechtsänderungen hängt von der beabsichtigten Organisationsform und Zuständigkeit ab** und lässt sich auch nur in Abhängigkeit davon näher beantworten. Neben einer Regelung im Wege eines eigenständigen Bundesgesetzes und Kabinettsbeschlusses kommen Änderungen der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates (GO-BSR) und ggf. der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) in Betracht. Um die Übermittlungsmöglichkeit für personenbezogene Daten sicherzustellen, sind Übermittlungsvorschriften in den

---

[46] Dieser untersteht unmittelbar dem Bundeskanzler. BGBl. I, 1977, S. 128, II.1. S.1 „Das Presse- und Informationsamt unter Leitung eines Staatssekretärs untersteht dem Bundeskanzler unmittelbar.“

Nachrichtendienstgesetzen (BVerfSchG, BNDG, MADG) zu überprüfen. Zur Klarstellung der persönlichen Rechtsstellung eines „Nationalen Sicherheitsberaters“ und des Personals sind ggf. Änderungen des Bundesbeamtengesetz (BBG) erforderlich, ggf. ebenso der Bundesbesoldungsordnung (BBesO).

30 Dem Bundeskanzler kommt die **Organisationsgewalt** für die Einrichtung ihm unterstellter Ämter und Arbeitsstäbe zu. Der Bundestag als einfacher Gesetzgeber kann die Bundesregierung in ihrer Binnenorganisationshoheit nur begrenzt binden. Daher kann das Bestehen eines bestimmten **Kabinettsausschusses nicht durch ein einfaches Bundesgesetz vorgegeben** werden. Jedoch kann ein Gesetz über einen „Beauftragten“ die Existenz eines solchen schlicht voraussetzen. Grundsätzlich stehen Organisationsmaßnahmen, die oberste Bundesbehörden (Ministerien) betreffen, im **Organisationsermessen des Bundes**, weshalb i.d.F. ein Organisationserlass ausreicht. Der Gesetzgeber kann aber punktuelle Organisationsregelungen treffen.[47]

31 Eine vom „Nationalen Sicherheitsberater“ geleitete **koordinative Bündelungsbehörde**, bei der alle sicherheitsrelevanten Informationen zusammenfließen als eigenständige Bundesoberbehörde,[48] **bedürfte für ihre Einrichtung eines Bundesgesetzes** (Art. 87 III GG), wie auch einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz.[49] Die entsprechende Einrichtungskompetenz für die Behörde kann auf Art. 87 III S. I GG gestützt werden.[50] Für die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** wiederum ließen sich verschiedene Kompetenznormen, wie sie schon für die Einrichtung des Bundesnachrichtendienstes (BND) zugrunde gelegt wurden, heranziehen (Art. 73 I Nr. 1, Nr. 10 b; 87a GG).[51]

32 Sofern durch einen „Nationalen Sicherheitsberater“ als Behörde auch eine **Verarbeitung personenbezogener Daten** erfolgen soll, ist dafür eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage erforderlich.[52] Ähnlich wie bei der Anti-Terrordatei (ATD) als zentrales Informationssystem auf Bundesebene, kann auch eine integrierte Behörde unter Beachtung der **Übermittlungsschwellen des informationellen Trennungsprinzips** bereits erhobene Daten weiterverarbeiten.[53] Für Berichte an die Bundesregierung, die ausschließlich der politischen Information und Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dienen, hat das BVerfG insofern einen weiten Rahmen gesetzt.[54]

---

47 *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 86 Rn. 2; Art. 64 Rn. 2.
48 *Gärditz*, Ein „Bundessicherheitsrat“ als Bundesbehörde?, VerfBlog v. 22.8.2021.
49 *Linke*, DÖV 2015, 128-139 (132-134) m.w.N..
50 BVerfGE 110, 33 (51 f.).
51 Krit. zur „sog. Mosaikgesetzgebung“, *Dietrich/Gärditz*, GSZ 2023, 113 (116).
52 BVerfG, Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17, Rn 272..
53 BVerfGE 133, 277 (320 f., 329); 154, 152 (266 ff.).
54 BVerfGE 154, 152 (225 ff.).

33 **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)?

34

1. Die Einrichtung von einer dem Bundessicherheitsrat als Kabinettsausschuss entsprechenden Struktur eines „Nationalen Sicherheitsrates“ kann im Rahmen der Organisationsgewalt der Bundesregierung **per Kabinettsbeschluss** erfolgen (Rn. 35;39-40).
2. Eine Abgrenzung der Aufgaben kann durch **Anpassung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates** (§ 1 II GO-BSR) und eine entsprechende Aufgabenzuweisung per Geschäftsordnung des neu zu schaffenden Gremiums „Nationaler Sicherheitsrat“ (NSR) erfolgen (Rn. 37-39).

35 Der bestehende Bundessicherheitsrat (BSR) ist ein Ausschuss des Bundeskabinetts. Im Rahmen ihrer Organisationsgewalt steht es der Bundesregierung zu, **Kabinettsausschüsse** einzurichten. Diese können gegenüber dem Kabinett als Kollegialorgan nur eine vorbereitende und beratende Funktion ohne eigenes Entscheidungsrecht haben.[55]

36 Als Kabinettsausschuss wird die Arbeit des Bundessicherheitsrates durch eine **eigene Geschäftsordnung (GO-BSR)** geregelt. Diese regelt auch die Mitgliedschaft (regulär 8 Bundesminister), Vorsitz (Bundeskanzler) und die Teilnahme unterstützender und beratender Personen.[56]

37 **Aufgabe des Bundessicherheitsrates** ist nach § 1 II GO-BSR, „Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle“ zu beraten und „Vorentscheidungen, soweit sie möglich sind“, zu treffen. Bisher ist der Bundessicherheitsrat weitestgehend im **Bereich der Rüstungskontrolle** tätig,[57] wobei die Verengung auf dieses Tätigkeitsfeld nicht zwingend ist. Der BSR und sein Vorläufergremium, der

---

[55] BVerfGE 137, 185 m. Verweis auf: *Busse*, DVBl 1993, 413 (414); *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 246; *Detterbeck*, in Isensee/P. Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 66 Rn. 63; *Schröder* in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.2, 6. Aufl. 2010, Art. 65 Rn. 37; Beratungen und Beschlussfassung des BSR fallen in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, BVerfGE 137, 185, Rn. 142; *Schröder* in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 37.

[56] GO d. BSR v. 27.1.1959 i.d.F. v. 12.8.2015, BT-Drs. 18/5773.

[57] *Moorwieser/Hinüber* in Dietrich/Eiffler, HdbNdR, V§ 5 Rn 182-183; daneben fungiert der BSR als Kuratorium der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), *Zähle,* Der Staat 2005, 462-482 (474); *M. Möllers*, Bundessicherheitsrat (BSR), in: Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl. 2018.

Bundesverteidigungsrat (1955-1968),[58] befasste sich bis in die 1970er Jahre hinein mit Fragen des Aufbaus der Bundeswehr und anderen Themen der Verteidigungspolitik, bis in den 1980er Jahren eine Verengung auf Rüstungskontrolle erfolgte.[59] Art. 26 II S. 1 GG erfordert, dass die Ausfuhr von Kriegswaffen der vorherigen Zustimmung der Bundesregierung bedarf. Die Entscheidung über diese Zustimmung erfolgt teils durch den BSR.[60]

38 Für eine Aufgabenabgrenzung zu einem neuem Nationalen Sicherheitsrat (NSR) müsste lediglich die **Aufgabenbeschreibung des BSR in § 1 II GO-BSR verengt werden** von „*Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle*“ z.B. zu „*Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle*.“ Zudem empfiehlt sich zur Vermeidung von Verwechslungen eine **Bezeichnungsänderung**, welche die Funktion besser umschreibt (z.B. „Bundesrüstungskontrollrat“).

39 Da Kabinettsausschüsse nur vorbereitend tätig werden, können einem **„Nationalen Sicherheitsrat“ als Kabinettsausschuss** keine eigentlichen politische Entscheidungsbefugnisse zugewiesen werden.[61] Um den dort vorbereiteten Entscheidungen Verbindlichkeit zu verleihen, bedürfte es entweder eines Kabinettsbeschlusses nach Art. 65 S. 3 GG oder der Ausübung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus Art. 65 S. 1 GG. Als Gremium zur verbindlichen Entscheidungsfindung kann ein solcher NSR daher verfassungsrechtlich nicht dienen.[62] Er kann **der Strategiebildung dienen**, nicht aber als sicherheitspolitischer Entscheidungsort. Gremien, wie z.B. der Koalitionsausschuss, können aber zur informellen Konsensbildung, Vorabsprachen mit weitgehender faktischer Bindungswirkung herbeiführen.[63] Statt des Bundessicherheitsrates kann das bisher informell organisierte **„Sicherheitskabinett“ als Kabinettsausschuss eher als Nukleus** dienen.[64] Ebenso wie der Bundessicherheitsrat bedürfte ein NSR einer **eigenen Geschäftsordnung**, die dessen Mitgliedschaft festlegt und Aufgaben innerhalb des Kabinetts näher

---

[58] Dazu v. *Unruh*, VVDStRL, Bd. 26, 1968, S. 157-206 (186-187); 1965 bis 1968 bestand zudem das BMin f. Angelegenheiten d. Bundesverteidigungsrates (BMVR), *Glawe*, Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit 2011, S.26.

[59] *Zähle*, Der Staat 2005, 462-482 (467-468) m.w.N..

[60] *Holthausen*, JZ 1995, 285-290. Inwieweit diese Delegation auf den BSR als Kabinettsausschuss bei bedeutenden Entscheidungen verfassungsgemäß ist, ist verfassungsrechtlich umstritten. *Epping*, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle 1993, S. 223; *Glawe*, NVwZ 2018, 1632-1636, fn 8 m.w.N.. Beratungen und Beschlussfassung des BSR zu diesem Themenbereich fallen in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, BVerfG NVwZ 2014, S. 1652 (1657) ff.; dazu: *Glawe*, NVwZ 2014, 1632-1636.

[61] *Zähle*, Der Staat 2006, 462-482 (476-477) m.w.N..

[62] Zzgl. der Grenzen der Exekutivgewalt, wie dem Parlamentsvorbehalt, *Röben,* Außenverfassungsrecht 2007, S. 281 ff.; *Schorkopf,* Staatsrecht der Internationalen Beziehungen 2017, § 6 Rn. 78 f..

[63] *Morlok*, VVDStRL, Bd. 62, 2002, S.37-84 (75-77).

[64] *Dietrich/Gärditz*, GSZ 2023, 113 (116).

beschreibt, etwa als „Beratung der Bundesregierung in allen ressortübergreifenden, grundsätzlichen Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik“.

40 Da die Bundesregierung, anders als der Bundestag ein Dauerorgan ist, fiele ein solcher **Kabinettsausschuss auch nicht der Diskontinuität am Ende einer Legislaturperiode** anheim.[65] Kabinettsausschüsse fallen in die Organisationsgewalt der Bundesregierung, daher können diesbezügliche Funktions- und Teilnehmerkreisänderungen per Kabinettsbeschluss vorgenommen werden. Dies gilt hingegen nicht für einen administrativen Unterbau eines „Nationalen Sicherheitsrates“ (s.o. Rn. 20-32).

41 **4.**

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

- **Vor-/Nachbereitung der Sitzungen des politischen Koordinierungsgremiums/ Kabinettsausschuss (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?

42

1. Bei der Aufgabenzuweisung an eine entsprechende Institution („Den Nationalen Sicherheitsberater“) können etwaige **Kompetenzkonflikte rechtlich vermieden** werden, indem die Duplikation bestehender Zuständigkeiten vermieden wird (Rn. 43-45). Soweit die Aufgabenzuweisungen eine bisher **bestehende Kompetenzlücke zur Strategiefähigkeit** schließen, ist dies unproblematisch (Rn. 46-48).

2. Aufgaben, die an die **Leitungs- und Moderationsfunktion** des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung anknüpfen, wie die Erstellung von **Strategiedokumenten und ressortübergreifende Evaluationen** können einem „Nationalen Sicherheitsberater“ übertragen werden (Rn. 46-48, 53-54).

---

[65] *Busse*, DVBl 1993, 413-417 (415).

3. Soweit auswertende Aufgaben im Sinne einer **strategischen „Meta-Auswertung“** wahrgenommen werden sollen, setzt dies die **rechtliche Möglichkeit zur Entgegennahme entsprechender Daten** voraus (Rn. 48-51).

4. Eine Nutzung als **Krisenreaktionsstab**, abgesehen von einer Unterstützung eines „Nationalen Sicherheitsrates“ als Sicherheitskabinett, weist **rechtlich extrem gesteigerte Anforderungen** auf. Sie stößt an **verfassungsrechtliche Grenzen** der Ressortzuständigkeit und des Föderalismusprinzips (Rn. 52).

5. Für die **Einbindung externen Sachverstandes** in die Institution eines „Nationalen Sicherheitsberaters“ sind verschiedene Modelle, wie ein **Beirat oder Fellow-Stellen**, rechtlich möglich (Rn. 55-56).

43 Zentral für das **Ziel einer Verbesserung der Koordinierung** innerhalb der Bundesregierung und der „ressortübergreifenden Kultur im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik“ ist es, **nicht lediglich bestehende Aufgaben rechtlich zu duplizieren**. Dies schafft Konkurrenzverhältnisse und entwertet bestehende Strukturen durch Redundanzen. Die wesentliche Neuerung im Vergleich zu bestehenden Strukturen läge in einer institutionalisierten Einbringung von Analyseergebnissen auf Ebene eines Kabinettsausschusses. Dieses kontinuierliche, unmittelbare **Herantragen von Analyseergebnissen an politische Entscheidungsträger in einem Kabinettsausschuss** wäre direkter als das bisher z.B. im Rahmen der vom Tagesgeschäft bestimmten ND-Lage erfolgt,[66] und würde **Raum schaffen für strategische Erwägungen**.

44 In bislang diskutierten Vorschlägen weist ein „Nationaler Sicherheitsrat“ bzw. dessen administrativer Unterbau **häufig den Charakter einer Allzweck-Institution** mit nahezu universellen Kompetenzen auf.[67] Dies übersteigt häufig auch bei Weitem den Aufgabenumfang der als Vergleich herangezogenen ausländischen Institutionen, wie dem US-National Security Council. Auch bei Zugrundelegung eines erweiterten Sicherheitsbegriffs[68] werden **nicht evident wesensverwandte Themen** bei der Betrachtung häufig verbunden.[69] Für den US-National Security Council erschiene es z.B. abwegig, Aufgaben eines Krisenreaktionszentrums bei innerstaatlichen Katastrophenfällen, wie Unwetterkatastrophen zu übernehmen. Klimawandel und davon ausgehende Gefahren als grundsätzliches Thema dagegen würde der US-National Security Council durchaus betrachten, aber **keine Kapazität zur unmittelbaren Gefahrenabwehr** bereitstellen.

---

66 Hierin wird auch von Praktikern der potenzielle Mehrwert gesehen; GKND, Stellungnahme v. 21.09.2021, S. 10-11 (online); *Conrad*, GSZ-Editorial 3/2020, S. III-IV.

67 Exemplarisch: *Moritz*, GIDSstatement, Nr. 3 / 2023, Februar 2023 (online).

68 *Masala/Scheffler Corvaja*, in Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg, Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 1 Rn. 35 ff..

69 Z.B. die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, *Moritz*, loyal Nr. 11/2021, 38-42 (41), dazu *Meiertöns*, GSZ 2023, 19, m.w.N..

45 Eine Institution, der **rechtlich zu viele Aufgaben zugewiesen werden**, die sehr heterogene Leistungsansprüche mit sich bringen, ist bereits strukturell auf Überforderung ausgelegt **(„Overtasking“)**. Sobald eine operative Exekutivfunktion wahrgenommen werden soll, ergeben sich daraus rechtlich schwerwiegende Folgeprobleme (s.u. Rn. 52). Bei einer **thematischen Gruppierung der potenziellen Handlungsfelder,** wie sie sich aus der Fragestellung ergeben, unterscheiden sich diese erheblich: Es handelt sich sowohl um langfristige, grundsätzliche, politikberatende Tätigkeiten als auch kurzfristige, krisenbezogene Tätigkeiten, die sich hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen für eine solche Aufgabenzuweisung wesentlich unterscheiden.

46 Die Einrichtung eines **Sekretariats eines Kabinettsausschusses** als politisches Koordinierungsgremium (s.o. Rn. 39-40) ist rechtlich unproblematisch möglich. Für die bloße personelle Aufstockung des Personals im BKAmt bedürfte es lediglich einer **Regelung per Organisationserlass** und einer haushaltsrechtlichen Abbildung dieser Planstellen und Haushaltselemente.[70] Bisher ist dem Sicherheitskabinett kein festes Sekretariat zugeordnet.[71] Die eigentliche inhaltliche Vor- und Nachbereitungsarbeit kann auch in der Behörde des „Nationalen Sicherheitsberaters“ erfolgen. (Die wesentliche Bedeutung des US-National Security Advisor ergibt sich aus dessen Rolle bei der **Bestimmung der Agenda** des US-National Security Council.[72] Im britischen Modell eines Nationalen Sicherheitsrates steht der National Security Advisor an der Spitze eines Kabinettsausschusssekretariats (National Security Secretariat-NSSec), das als eine Referatsgruppe in der Linienorganisation im Cabinet Office verortet ist).[73]

47 Die **Erarbeitung von Strategiedokumenten der Bundesregierung** kann der Institution „Nationaler Sicherheitsberater“ übertragen werden. Wesentliche Strategiedokumente wurden bisher unter Federführung von Fachressorts erarbeitet. In unregelmäßigen zeitlichen Abständen von mehreren Jahren wurden Weißbücher (zuletzt 2016)[74] in einem **ressortübergreifenden Abstimmungsprozesses** unter Federführung des BMVg erarbeitet.[75] Ebenso wurde die **Nationale Sicherheitsstrategie** 2023 in Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet. Als Schlusspunkt der Ressortabstimmung werden Weißbücher und Nationale Sicherheitsstrategie **per Kabinettsbeschluss verabschiedet** und dem Bundestag zur Kenntnisnahme zugeleitet.[76] Mit dem

---

70 § 50 BHO-Bundeshaushaltsordnung v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), zul. geänd. 1.7.2022 (BGBl. I S. 1030).

71 Ähnlich insofern z.B. das sog. „Corona-Kabinett“, *Horn* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staaatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl 2022, § 39 Rn 41.

72 *J.P. Burke*, Presidential Studies Quarterly 2009, 283-321; *R.J. Best*, The National Security Council: An Organizational Assessment 2009, S. 29-31 m.w.N.

73 *Devanney/Harris*, The National Security Council 2014, S. 25-27.

74 BMVg, Was ist ein Weißbuch?, (online).

75 *Bagger* Strategiebildungsprozesse, in Jacobi/Hellmann, Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen der Strategiebildung 2019, S. 111-120 (114-118).

76 Z.B. BT-Drs. VI/2920.

Kabinettsbeschluss sind die Minister aufgrund der „Kabinettsdisziplin“ verpflichtet, die beschlossene Fassung nach außen einheitlich zu vertreten.[77] Da die Einrichtung eines „Nationalen Sicherheitsrates“ mit „Nationalem Sicherheitsberater“ als Unterbau eng mit der **Leitungs- und Moderationsfunktion innerhalb der Bundesregierung**, die dem Bundeskanzler zweifellos zukommt (Art 65 S. 1 GG; s.o. Rn. 23), verbunden ist, wäre eine solche Verlagerung der Federführung für gesamtkoordinierende Dokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie kompetenzgerecht, nicht aber für ressortspezifische Dokumente wie „Weißbücher“.

48 Deutschland verfügt mit dem BND über einen Auslandsnachrichtendienst als „All-Source-Intelligence“-Service. **„All-Source-Intelligence“**, als die Erstellung von Produkten unter Verwendung aller nachrichtendienstlich verfügbaren Informationen, setzt das Vorhandensein von Informationen aus verschiedenen Erhebungsmethoden (OSINT, HUMINT, SIGINT, MASINT, IMINT, SOCMINT etc.) voraus.[78] Dies setzt einer „All-Source-Intelligence“-Auswertung rechtlich enge Grenzen, da jede dieser Erhebungsmethoden und der **Umgang mit daraus stammenden Informationen an spezifische rechtliche Anforderungen** geknüpft ist. Insbesondere der Umgang mit sog. G-10-Material, das durch Eingriffe in die nach Art. 10 GG garantierten Grundrechte erlangt wurde, ist an besonders hohe Hürden geknüpft. Für die beabsichtigte Funktion der strategischen Vorausschau ist ein rechtlich komplizierter Umgang mit solchem sog. „Rohmaterial“ nicht erforderlich, sondern lediglich der **Umgang mit den Endprodukten der Berichterstattung („finished intelligence“)**[79]. Sicherheitsüberprüftes Personal an Bundesbehörden kann unproblematisch zum entsprechenden Umgang mit Verschlusssachen ermächtigt werden.[80] Der Auftrag des BND ist auf die „Auswertung von Informationen“ beschränkt (§ 1 II S. 1 BNDG), was keine eigentliche Politikberatung umfasst. Eine Kompetenz für **strategische Vorausschau zur effektiven Politikberatung** kann der Behörde „Nationaler Sicherheitsberater“ daher zugewiesen werden, ohne einen Kompetenzkonflikt zu schaffen.

49 Die Zuständigkeit, verschiedene **Endprodukte der Nachrichtendienste des Bundes und anderer Lagebilder im Wege einer „Meta-Auswertung“ zusammenzuführen** und diese auf Schlüssigkeit hin zu untersuchen, kann auf die Koordinierungsfunkton des Bundeskanzlers gestützt werden (s.o. Rn. 23). Dies kann wiederum einen Teil der informationellen Voraussetzungen für eine Kompetenz zur **Krisenfrüherkennung („crisis intelligence“)** schaffen. Voraussetzung dafür ist, dass Regelungen getroffen werden, inwieweit hier organisatorisch eine Kompetenz zur Abfrage oder – naheliegender - zur regulären Beteiligung am Informationsfluss von Nachrichtendiensten zur

---

77 § 12, § 28 II GOBReg, Nomos-BR/Busse GO-BReg/*Busse*, 3. Aufl. 2018, GO-BReg. § 12 Rn 1.
78 *Zöller/Löffelmann*, Nachrichtendienstrecht 2022, C. Rn. 21 ff.
79 *Warg*, Recht der Nachrichtendienste 2023, Rn. 65.
80 § 1 VSA-Verschlusssachenanweisung v. 13.3.2023.

Bundesregierung und an anderen Berichtsformen geschaffen wird **(Push-and-Pull-Modell)**[81]. Dies kann in eine Gesamtregelung per Organisationserlass oder Bundesgesetz einfließen.

50 Ebenso kann eine **ressortübergreifende Evaluations- und Lernstruktur** als Kompetenz zugewiesen werden. Gerade die personell ausgeweitete Sachzuständigkeit der Fachressorts für Außenbeziehungen (s.u. Rn. 53) bietet Raum für eine Koordinierungsrolle. Diese findet Grenzen in der bestehenden Dienst- und Fachaufsicht des jeweiligen Ressortministers. Möglich ist aber ein **Zusammenführen bestehender Evaluationsergebnisse** zur wertenden Gesamtschau, wie bestehenden Berichten zum Monitoring und Evaluationen für Projekte im BMZ[82] und zur Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung im AA.[83] Ziel dieser Aufgabenzuweisung wäre letztlich die Herbeiführung einer ressortübergreifenden Koordination durch den „Nationalen Sicherheitsrat“ zur Herstellung politisch-strategischer Kohärenz.

51 Die **Erstellung eines täglichen integrierten Lagebilds der Bundesregierung** steht im Widerspruch zu dem in der Fragestellung in einem Zug genannten **Abgleich und Fusion bestehender Lagebilder** der BReg. Ein Abgleich mehrerer Lagebilder setzt logisch das Vorhandensein von ebendiesen zunächst einmal voraus und kann daher schwerlich tagesaktuell sein. Dies würde eine **Konkurrenz zu bestehenden Produkten des BND** (wie Morgenunterrichtungen) bedeuten, der dafür eine personell umfassende 24/7-Kapazität unterhält.[84] Zudem bestehen themenspezifische Fusion-Center (s.o. Rn. 12), zu denen eine solche Kompetenz ebenfalls in Konkurrenz träte.
Eine strategisch angelegte **„Meta-Auswertung“** zielt zwar auf ein Lagebild (s.o. Rn. 49), aber per se nicht unmittelbar auf einen tagesaktuellen, Reaktionsfähigkeit herstellenden Informationsstand **(„action intelligence“)**.

52 Die Nutzung einer solchen Institution als **Krisenreaktionsstab** ist rechtlich eine völlig andere Funktion als die einer mit grundsätzlichen strategischen Themen befassten Institution, die für **politisch-strategische Kohärenz** Sorge trägt. Diese Funktion lässt sich nicht generell auf jedwede Form von Krise beziehen. Eine solche Kompetenzzuweisung hätte **rechtlich extrem gesteigerte Anforderungen**. Bestehende Krisenstabsformate sind vielfältig (z.B.: Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr), Havariekommando, Stab für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz etc.).[85] Den administrativen Unterbau eines „Nationalen Sicherheitsrates“ hierfür als universelle „off the shelf”-Lösung anzusehen, verkennt deren

---

81 *Hulnick*, Intelligence and National Security 2006, S. 959-979.
82 BMZ, Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit, Leitlinien d. BMZ, BMZ-Papier 4, 2021, (online).
83 Z.B. AA, Ref. 505, Monitoring und Evaluierung der Humanitären Hilfe: Konzept des Auswärtigen Amtes, (online).
84 *Bareinske*, in Dietrich/Eiffler, HdbNdR, V § 8 Rn. 28 ff..
85 BMI, System des Krisenmanagements in Deutschland, v. 9.12.2015,(online).

komplexe Regelungslage und die Vielfalt an Krisenarten, denen begegnet werden müsste. Auch würde dies eine **Konkurrenz zu bestehenden, hochkomplexen Krisenmanagementstrukturen** von Polizeibehörden und Katastrophenschutzeinrichtungen[86] schaffen. Eine Art operative „Durchgriffskompetenz" stößt nicht nur an die Grenzen des Ressortprinzips (s.o. Rn. 22-23), sondern berührt auch **massiv Fragen des Föderalismus**, wie die Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 GG), und die Regelvermutung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Länder (Art. 30 GG). Dies erschiene zudem bei einer auf Außen- und Sicherheitspolitik ausgerichteten Institution wesensfremd.

Die **Krisenkompetenz des Sicherheitskabinetts bei außenpolitischen Bedrohungslagen**, wie z.B. nach dem 11.09.2001 und dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24.02.2022 käme dem „Nationalen Sicherheitsrat" als Kabinettsausschuss hingegen naturgemäß zu (s.o. Rn. 39) .

53 Ein „Nationaler Sicherheitsberater" kann als **Ansprechpartner für vergleichbare ausländische Institutionen** dienen. Es existiert eine Vielzahl vergleichbarer ausländischer Institutionen.[87] Diese unterscheiden sich aber nach ihrer Funktion und Stellung im Staatsaufbau teils erheblich von den hier untersuchten Institutionen.[88] In Präsidialsystemen dienen sie dem jeweiligen Präsidenten bei der Wahrnehmung von oft umfassenden außen- und sicherheitspolitischen Befugnissen, wobei gerade der **US-National Security Council den Charakter eines „Super-Ministeriums"** angenommen hat.[89]

Es ist nicht so, dass diesen ausländischen Institutionen jedweder Ansprechpartner auf deutscher Seite gefehlt hätte, sondern Kontakte werden **bisher von den jeweiligen Fachressorts** (z.B. dem BMVg) wahrgenommen. Bezogen auf einzelne Sachthemen hat sich eine personell und organisatorisch ausgeweitete auslandsbezogene Zuständigkeit der Fachressorts entwickelt.[90]

54 Soweit ein **Anknüpfungspunkt an ein Sachthema** - wie etwa die **politisch-strategische Gesamtplanung** - besteht, ist hier ein direkter Auslandskontakt kompetenzgerecht.[91] Vertreter auswärtiger Staaten sollen nur nach **vorherigem Benehmen mit dem Auswärtigen Amt**, also Information und Einverständnis, empfangen werden (§11 I GO-BReg).

55 **Externe Expertise** ließe sich i**n Form eines Beirats** (z.B. „Beirat des Beauftragten des Nationalen Sicherheitsrates") einbinden, dem externe Experten aus der Wissenschaft angehören. Beiräte zu

---

[86] *Thiel*, in Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg, Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 7 Rn 36 ff.

[87] Übersicht: WD 2-3000-056/22 v. 22.8.2022

[88] *Meiertöns*, GSZ 2023, 19 (21-22).

[89] *Dann*, ZaÖRV 2006, 1-40 (16-17; 31).

[90] Zählungen gehen von 95 Referaten (Stand 2020) mit internationalen Aufgaben in den Fachministerien aus, *Bunde/Erber/Kabus* in Bunde et al., Zeitenwende/Wendezeiten 2020, 145 (149).

[91] *Schorkopf*, Staatsrecht der Internationalen Beziehungen 2017, § 5 Rn. 31.

außen- und sicherheitspolitischen Fragen sind etablierte Instrumente, wie z.B. der Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, der VN-politische Beirat und der Beirat PREVIEW.[92] Um sicherzustellen, dass diese externe Expertise auch eingebunden wird, kann **verpflichtend ein Konsultationsformat** vorgeschrieben werden (z.B. in einem bestimmten Turnus ¼-jährlich)[93]. Externe Experten können auch direkt zum Vortrag im Kollegialorgan „Nationaler Sicherheitsrat" als Kabinettsausschuss herangezogen werden.

56 Ebenso kann dem „Nationalen Sicherheitsberater" **Personal beigegeben** werden, das dauerhaft oder auf Zeit von den jeweiligen Heimatinstitutionen zum „Nationalen Sicherheitsberater" abgeordnet wird (z.B. als **Fellow-Stellen**). Dies ließe sich institutionalisieren, indem eine **feste Rotation** mit mehreren Forschungseinrichtungen (wie SWP, BAKS, DGAP, PRIF, IFSH, MPIL, CISS etc.) obligatorisch etabliert wird, die aber nicht thematisch vorbestimmt ist.[94]

57 **Zusammenfassung**

- **Zwei verbundene Institutionen** zur verbesserten Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik, nämlich ein **Kabinettsausschuss („Der Nationale Sicherheitsrat")** und ein damit verbundener **Arbeitsstab als Unterbau („Der Nationale Sicherheitsberater")**, können per Organisationserlass und Kabinettsbeschluss geschaffen werden. Der Unterbau kann nicht ressortfrei sein, sondern maximal begrenzt „ministerialfrei". Die Fachaufsicht kann rechtlich zurückgedrängt werden, wofür ein Bundesgesetz erforderlich ist, nicht aber die Rechtsaufsicht. **(Rn. 04-16)**

- Für die Ausgestaltung einer Behörde „Nationaler Sicherheitsberater" unter der Leitung eines Beauftragten der Bundesregierung sind **verschiedene Rechtsformen möglich.** Um dessen Zuständigkeit und Amtsstellung zu regeln, scheint ein **Bundesgesetz empfehlenswert**. Für die Aufgabenwahrnehmung erscheint im Organisationsgefüge der Bundesregierung eine Verortung, die dem „Presse- und Informationsamt der Bundesregierung" entspricht, am ehesten sachgerecht (Oberste Bundesbehörde unter Leitung eines politischen Beamten). **(Rn.18-32)**

- Ein **„Nationaler Sicherheitsrat" als Kabinettsausschuss** kann per Kabinettsbeschluss eingerichtet werden. Hierfür eignet sich das bisher informell bestehende „Sicherheitskabinett" als Nukleus. Die Aufgaben dieses neuen Gremiums können von denen des bestehenden Bundessicherheitsrats durch Geschäftsordnungsänderungen abgegrenzt werden. **(Rn.34-40)**

---

92 BT-Drs. 19/7390 v. 28.1.2019.

93 So geregelt z.B. per Organisationserlass des BMVg für den Beirat Innere Führung beim BMVg, VMBl 1969, S. 96 f..

94 Hierbei ist den Kriterien des Art. 33 II GG (Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und Leistung) zu genügen.

- Da die Einrichtung eines entsprechenden Arbeitsstabes („Der Nationale Sicherheitsberater“) eng mit der **Leitungs- und Moderationsfunktion innerhalb der Bundesregierung**, die dem Bundeskanzler zukommt, verbunden ist, besteht dafür auch eine Organisationskompetenz des Bundeskanzlers, die nicht die Ressortkompetenz der Fachminister berührt. **(Rn.19-20)**

- Einer Institution „Nationaler Sicherheitsberater“ können **Aufgaben zu Herstellung politisch-strategischer Kohärenz** rechtlich unproblematisch zugewiesen werden, sofern dadurch bisher **bestehende Kompetenzlücken** gefüllt werden. Eine solche Aufgabenzuweisung vermeidet Dopplungen und Redundanzen. Langfristig, strategisch angelegte Aufgaben (Erstellung von Strategiedokumenten, **strategische Vorausschau zur Politikberatung,** Zusammenführung von Lagebildern als „Meta-Auswertung“, Krisenfrüherkennung etc.) erzeugen dabei erheblich geringeren Regelungsbedarf als kurzfristig angelegte Aufgaben, wie eine tagesaktuelle Lagebilderstellung und die Funktion als Krisenreaktionsstab. **(Rn.42-56)**

- Die erörterte Institutionsstruktur berührt **grundlegende Fragen der horizontalen Verteilung der auswärtigen Gewalt**. Mehrere rechtliche Aspekte bedürfen je nach beabsichtigter Ausgestaltung einer **näheren rechtswissenschaftlichen Untersuchung**. Dazu gehört insbesondere die Umsetzung eines begrenzt „ministerialfreien Raumes“, die Amtsstellung eines „Nationalen Sicherheitsberaters“ und des dort tätigen Personals, Kompetenzzuweisungen und Fragen der Rechtsförmlichkeit, um Gesetzgebungsbedarf genauer zu identifizieren. **(Rn.27-31)**

Prof. Dr. Meiertöns, M.Litt.

Berlin, 22.08.2024