



Sachstand

Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)

Rechtsgrundlagen und Vergleichbarkeit
mit anderen Kooperationsplattformen

Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)

Rechtsgrundlagen und Vergleichbarkeit mit anderen Kooperationsplattformen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 406/18
Abschluss der Arbeit: 19. Dezember 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Funktion und Arbeitsweise des GTAZ	4
2.1.	Gründung	4
2.2.	Aufgabe und Zielsetzung	5
2.3.	Rechtsform	5
2.4.	Aufbau	7
2.5.	Arbeitsabläufe	10
2.6.	Kontrollmöglichkeiten	12
3.	Rechtmäßigkeit des GTAZ	13
3.1.	Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage	13
3.1.1.	Keine Erforderlichkeit?	13
3.1.2.	Erforderlichkeit?	14
3.2.	Trennungsprinzip	15
3.2.1.	Informationelles Trennungsgebot	17
3.2.2.	Militärisches Trennungsprinzip	19
3.2.3.	Selbstständigkeit der einzelnen Behörden	19
3.3.	Föderalismusprinzip	20
3.4.	Kontrolle und Transparenz	20
3.4.1.	Parlamentarische Kontrolle	20
3.4.2.	Transparenz	22
3.5.	Effektiver Rechtsschutz	22
3.6.	Datenschutz und Recht auf informationelle Selbstbestimmung	23
3.7.	Besonderheiten bei der Strafverfolgung	25
4.	Anforderungen an eine künftige Rechtsgrundlage	26
5.	Übertragbarkeit auf andere Kooperationsplattformen	28
5.1.	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ)	28
5.2.	Gemeinsames Internetzentrum (GIZ)	29
5.3.	Nationales Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ)	30
5.4.	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM)	30

1. Fragestellung

Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) ist eine behördenübergreifende Kooperationsplattform. Umstritten ist, inwieweit die Arbeit des GTAZ bereits durch bestehende Rechtsgrundlagen abgedeckt ist. Dabei stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- Wie ist das GTAZ ausgestaltet (Aufbau, Organisation, Funktion, Arbeitsabläufe, Aufteilung der Kompetenzen)?
- Ist für die Errichtung des GTAZ ein Gesetz oder eine Verfassungsänderung erforderlich?
- Ist das GTAZ mit dem Trennungsprinzip vereinbar?
- Ist das GTAZ mit der bundesstaatlichen Verteilung von Kompetenzen vereinbar?
- Welche Anforderungen ergeben sich an das GTAZ im Hinblick auf Transparenz, Kontrolle, Rechtsschutz, Datenschutz und Eingriffsschwellen der Strafverfolgung?
- Was wäre bei einer künftigen gesetzlichen Regelung des GTAZ zu beachten?
- Inwieweit sind die Antworten zu vorgenannten Fragen auf andere Kooperationsplattformen übertragbar (GETZ, GIZ, NCAZ, GASIM)?

2. Funktion und Arbeitsweise des GTAZ

2.1. Gründung

Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) wurde am 14. Dezember 2004 als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 gegründet.¹ Eine fixierte Organisationsgrundlage besteht nicht.² Die Innenministerkonferenz beschloss aufgrund einer internen Vorlage des Bundesinnenministeriums die Errichtung eines polizeilichen Analysezentrams beim Bundeskriminalamt (BKA) und eines nachrichtendienstlichen Analysezentrams beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und siedelt beide Zentren am Standort des BKA in Berlin-Treptow an.³ Vorangegangen war eine Ministerentscheidung, wichtige Arbeitseinheiten des BKA nach Berlin zu verlagern. Das Konzept wurde auf einer Behördentagung im Oktober 2004 unter Beteiligung des Bundeskanzleramtes und des Bundesnachrichtendienstes (BND) verabschiedet. Die Feinheiten wurden im Folgenden im

1 BT-Drs. 17/14830, S. 4; Informationen des BKA, online abrufbar unter https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html (Stand: 22.11.2018).

2 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 415.

3 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 168; Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 84.

Wege interner Besprechungen der beteiligten Behörden und in einem „Kamingespräch“ in Lübeck im November 2004 erarbeitet. Eine neue Behörde mit eigenen Befugnissen sollte nicht entstehen. Daher erfolgte keine förmliche Befassung der Innenministerkonferenz.⁴ Solche informellen Absprachen sind dem öffentlichen Recht nicht fremd.⁵

2.2. Aufgabe und Zielsetzung

Das Aufgabengebiet des GTAZ ist die Verfolgung und Bekämpfung des islamistischen Terrorismus.⁶ Hierfür sollen die Sicherheitsbehörden zusammenarbeiten und so alle verfügbaren Erkenntnisquellen einbeziehen, das Informationsmanagement effizienter ausgestalten, Analysekompetenzen stärken und die Früherkennung möglicher Bedrohungen sowie die Abstimmung operativer Maßnahmen erleichtern.⁷ Das Ziel liegt in der gemeinsamen Bündelung, Verdichtung und Bewertung der den einzelnen Behörden vorliegenden Informationen, um so arbeitsteilig Terrorismus und Extremismus zu bekämpfen, Informationsverluste zu minimieren und Redundanzen durch behördenübergreifende Schnittstellen sowie durch Abstimmung und Koordination von operativen Maßnahmen entgegenzuwirken.⁸ Dies soll durch länder- und behördenübergreifenden Austausch, Vernetzung und persönliche Abstimmung umgesetzt werden.⁹ Kurze Kommunikationswege mit möglichst ununterbrochener Verfügbarkeit intensivieren die Zusammenarbeit.¹⁰ Informationen sollen schneller ausgetauscht, operative Maßnahmen einfacher abgestimmt und Ressourcen ökonomischer genutzt werden.¹¹

2.3. Rechtsform

Es ist umstritten, welche Rechtsform das GTAZ aufweist.

Nach vereinzelter Ansicht in der Literatur handelt es sich bei diesem um eine Behörde. Eine solche ist nach § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Sie

4 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf? blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?blob=publicationFile&v=2) (Stand: 22.11.2018), S. 168.

5 Dombert/Räuber: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 415.

6 BT-Drs. 17/14830, S. 4.

7 BT-Drs. 16/416, S. 4.

8 Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 84.

9 BT-Drs. 17/14830, S. 5.

10 Fromm: Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2018 zum Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)241, S. 10.

11 Stock: Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, 2. Aufl. 2014, § 83 Organisation der Sicherheitsbehörden, Rn. 63.

stellt das Organ eines Verwaltungsträgers dar, welches berechtigt ist, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mit Außenwirkung im eigenen Namen wahrzunehmen.¹² Dieser Ansicht zufolge stellt das GTAZ eine gehobene Stabsstelle aus dem Bereich der Inneren Sicherheit dar,¹³ die mit eigenen Räumlichkeiten und dauerhaft angestelltem Personal ausgestattet ist und daher eine behördenähnliche Struktur aufweist.¹⁴

Dagegen handelt es sich nach Auffassung der Bundesregierung beim GTAZ nicht um eine Behörde, sondern lediglich um eine behördenübergreifende Kooperationsplattform, die dem Informationsaustausch dient.¹⁵ Dem stimmen weite Teile der Literatur zu: Es handele sich lediglich um eine Arbeitsgruppe der Sicherheitsbehörden; die Verantwortlichkeiten verblieben bei der jeweils handelnden Behörde.¹⁶ Das GTAZ nehme zudem keine eigenständige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung im eigenen Namen wahr, die über die Aufgaben der einzelnen Behörden hinausginge.¹⁷ Der bloße Datenaustausch stelle keine eigenständige besondere Befugnis des GTAZ dar.¹⁸ Die Weitergabe der Einzeldaten erfolge nicht im Namen des GTAZ, sondern im Namen der jeweiligen Einzelbehörde.¹⁹ Zudem entfalte die Tätigkeit keinerlei eigene Außenwirkung.²⁰ Eine Zentralisierung und damit Änderung der vorhandenen Behördenstruktur und Zuständigkeiten seien nicht beabsichtigt.²¹ Das Zentrum solle lediglich ergänzend und unterstützend neben die bestehenden Einrichtungen treten.²² Es fehle außerdem an eigenen Finanzmitteln, weshalb das GTAZ keine eigene Rechtspersönlichkeit

12 BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, Az.: 7 C 3/11, BVerwGE 141, 122 (124).

13 Dreksler: Gutachten zur Anhörung von Sachverständigen im 1. Untersuchungsausschuss zur „föderalen Sicherheitsarchitektur“ am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)255, S. 10, abrufbar unter <https://www.bundes-tag.de/blob/562152/633d8ec13916563214c16e24dae8925c/19-25-255-data.pdf> (Stand: 22.11.2018).

14 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 48.

15 BT-Drs. 17/14830, S. 2; BT-Drs. 19/3530, S. 2; BT-Drs. 19/1811, S. 7; ebenso das BKA online unter https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html (Stand: 22.11.2018).

16 Schmidbauer in: Schmidbauer/Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 4. Aufl. 2014, Art. 1 PAG, Rn. 61.

17 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 416.

18 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 416.

19 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145

20 Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 1 VwVfG, Rn. 240.

21 Fromm: Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2018 zum Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)241, S. 10.

22 Maurer: Sachverständigen Gutachten im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode, Anhörung „Föderale Sicherheitsarchitektur“ am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)238, S. 11.

und Rechtsform aufweise.²³ Das „GTAZ“ weise die „Netzwerkstruktur einer formell-informell, vermaschten, doppel-kernigen Sterntypologie“ auf; es sei daher insgesamt nicht als Behörde anzusehen.²⁴

In diesem Rahmen wird auch die Rechtsform der „Deutschen Agentur“ in Anlehnung an die „Europäische Agentur“, wie etwa Europol, diskutiert. Mangels Selbstständigkeit und Außenwirkung der Tätigkeit wird dies aber abgelehnt.²⁵ Es handele sich beim GTAZ um eine einfache Form der Zusammenarbeit verschiedener Behörden, weshalb sich die Rechtsform nach den jeweils für die handelnde Einzelbehörde gültigen Normen richte. Terminologisch sei das GTAZ als Mischform schlicht als „Netzwerk“ zu umschreiben.²⁶

2.4. Aufbau

Im GTAZ sind 40 Behörden mit aktuell rund 230 Mitarbeitern vertreten.²⁷ Es steht unter der zentralen Leitung des Bundeskriminalamtes (BKA) und des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV). Die weiteren 6 Mitglieder des Bundes sind der Bundesnachrichtendienst (BND), der Militärische Abschirmdienst (MAD), die Bundespolizei (BPol), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Generalbundesanwalt (GBA), und das Zollkriminalamt (ZKA), sowie die 16 Landeskriminalämter (LKA) und 16 Landesverfassungsschutzämter (LfV) der Bundesländer.²⁸ Die Beamtinnen und Beamten, die in das GTAZ entsandt werden, entstammen jeweils den unterschiedlichen Fachreferaten der beteiligten Behörden.²⁹

Das Zentrum beruht auf zwei getrennten Auswertungs- und Analysezentren als maßgeblichen Säulen: Die Polizeibehörden und der GBA bilden die polizeilichen Informations- und Analysestellen (PIAS), die nachrichtendienstlichen Behörden bilden die nachrichtendienstlichen Informations-

23 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 20; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 146.

24 Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ), 2015, S. 226-229.

25 So Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145.

26 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145.

27 So die Angabe des BKA, online abrufbar unter https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html (Stand: 22.11.2018); Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 84.

28 Vgl. BT-Drs. 16/416, S. 3; BT-Drs. 17/14830, S. 5 f.

29 Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 35.

und Analysestellen (NIAS).³⁰ Beide befinden sich zwar auf dem Gelände des BKA in einem Gebäudekomplex; es gilt aber zwischen diesen beiden Informationszentren eine strikte räumliche und inhaltliche Trennung.³¹ Hier treffen sich die Behörden von Bund und Ländern regelmäßig innerhalb ihres Verbundes, also entweder Polizei oder Nachrichtendienste, und tauschen sich getrennt voneinander aus.³²

Darüber hinaus kommen die Behörden von Polizei und Nachrichtendiensten aus Bund und Ländern und andere beteiligte Behörden in insgesamt neun verschiedenen Arbeitsgruppen (AG) zusammen.³³

1. AG Tägliche Lagebesprechung: arbeitstägliches Zusammentreffen aller am GTAZ beteiligten Behörden, Austausch aktueller Lagekenntnisse, Präsentationen von Ergebnissen/Berichten aus anderen Arbeitsbereichen, Ankündigungen von Veranstaltungen im Phänomenbereich. Dauer: bis zu 30 Minuten.
2. AG Gefährdungsbewertung: anlassbezogen bei Bedarf, Austausch aktueller Lagekenntnisse, Erstellung und Fortschreibung von abgestimmten Gefährdungsbewertungen. Die Ergebnisse sollen eine zuverlässige Evaluierung eines möglichen Handlungsbedarfs und der Gefährdungslage sowie der Beschleunigung bei akuten Gefährdungssachverhalten dienen. Dauer: bis zu zwei Stunden.
3. AG Operativer Informationsaustausch: anlassbezogen, Identifizierung von Ermittlungsansätzen, Abstimmung operativer Maßnahmen, Erkenntnisaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Strukturell fixierter Informationsaustausch mit dem Ziel einer schnellen Einsatzplanung. Dauer: bis zu zwei Stunden.
4. AG Fallauswertung: anlassbezogen, ca. drei- bis viermal im Jahr, Erstellung von einzelfallübergreifenden Lagebewertungen und Analysen zu ausgewählten Feldern des islamistischen Terrorismus mit Deutschlandbezug. Inhaltliche Klärung und Abstimmung von BKA, BND und BfV mit anlassbezogener Einbindung der betroffenen Landeskriminalämter und Landesämter für Verfassungsschutz bei besonderen Berührungspunkten zu jeweiligen Bundesländern. Es werden Teilaspekte terroristischer Aktivitäten einschließlich der sekundären Straftaten (illegale

30 BT-Drs. 17/14830, S. 7.

31 Dombert/Räuer: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 415; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 143.

32 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?blob=publicationFile&v=2> (Stand: 22.11.2018), S. 168.

33 Die folgende Aufzählung entstammt der BT-Drs. 17/14830, S. 8 f., ergänzt durch Informationen aus: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?blob=publicationFile&v=2> (Stand: 22.11.2018), S. 169 ff.

Ausweispapierbeschaffung, Waffenbeschaffung etc.) bewertet. Erarbeitung entsprechender Maßnahmen und Präventionsansätze. Dauer: anlassabhängig, meist mehrere Stunden.

5. AG Strukturanalyse: anlassbezogen, Durchführung von Grundlagenprojekten zu Strukturen und Funktionsweisen islamistischer Netzwerke. Zentralisierte Strukturanalyse zur Erkennung und Einordnung langfristiger Aspekte der Arbeitsweise und Methoden international operierender Terrorgruppierungen und -verdächtiger. Dauer: ca. drei bis vier Stunden.
6. AG islamistisch-terroristisches Personenpotenzial: anlassbezogen, Zusammenfassung und Abgleich von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Bewertungen zum islamistisch-terroristischen Personenpotenzial. Diese Arbeitsgruppe befasst sich mit der Aufklärung des islamistisch-terroristischen Personenpotenzials einschließlich relevanter Personengruppen und potentieller Rekrutierungs- und Unterstützungsstrukturen in Deutschland. Dauer: bis zu drei Stunden.
7. AG Deradikalisierung: jährlich/anlassbezogen, Erfahrungs- und Informationsaustausch zu Deradikalisierungsmaßnahmen, Bestandsaufnahme, kontinuierliche Fortschreibung, Entwicklung neuer Deradikalisierungs- und Interventionsmaßnahmen. Erarbeiten von Handlungsansätzen zur Bekämpfung von Radikalisierungen im islamistischen Milieu. Dauer: bis zu einem Tag.
8. AG Transnationale Aspekte: anlassbezogen, ca. vierteljährlich, transnationale Fragen des internationalen Terrorismus unter Berücksichtigung interdisziplinärer Aspekte, laufende Fortschreibung der thematischen Schwerpunkte. Über diese Arbeitsgruppe sollen vom Ausland ausgehende Einflussfaktoren und Entwicklungen des internationalen islamischen Terrorismus aufgeklärt und bewertet werden, soweit sie deutsche Interessen berühren. Dauer: bis zu drei Stunden.
9. AG Status/statusrechtliche Begleitmaßnahmen: anlassbezogen, mindestens einmal monatlich, Aufenthaltsbeendigung von Personen mit islamistisch-terroristischem Hintergrund erreichen, ausländerrechtliche Auflagen erwirken, Einreise bzw. Wiedereinreise solcher Personen verhindern und die hierzu statusrechtlichen Maßnahmen im Asyl-, Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht erwirken, die zur Erreichung dieser Zielsetzung notwendig sind. Hier erfolgen Datenabgleich und Analyse der ausländerrechtlichen Melderegister zum frühzeitigen Erkennen rechtlich möglicher Präventionsmaßnahmen im Bereich des Ausländer- und Asylrechts. Dauer: ca. zwei Stunden.

2.5. Arbeitsabläufe

Das GTAZ trifft keine eigenen verbindlichen Entscheidungen, sondern dient der gegenseitigen Information und Koordination bei der von den einzelnen Behörden eigenverantwortlich zu treffenden Entscheidungen.³⁴ Operative Maßnahmen der beteiligten Behörden werden aber abgestimmt. Dabei können Informationen anderer Behörden unmittelbar einfließen.³⁵

Der Wirkbetrieb im GTAZ gliedert sich in turnusmäßige und anlassbezogene Arbeitsgruppen der unterschiedlichen Phänomenbereiche.³⁶ Insbesondere die tägliche Lagebesprechung zum Austausch aktueller polizeilicher und nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, an der sämtliche Behörden beteiligt werden (siehe oben), gewährleistet den stetigen operativen Informationsaustausch und liefert tagesaktuelle Fallauswertungen.³⁷ Durch den Austausch der Informationen in Echtzeit soll gewährleistet werden, dass alle Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder über den jeweils aktuellen Erkenntnisstand verfügen.³⁸ Aufklärungs- und Ermittlungsoperationen können auch kurzfristig koordiniert werden. Durch die permanente und frühzeitige Einbindung des Generalbundesanwaltes wird sichergestellt, dass Ermittlungserfordernisse rechtzeitig und umfänglich bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden können.³⁹ Viele Besprechungen finden persönlich statt. Bei zeitunkritischen Sachverhalten wird z. B. ein persönliches Treffen der AG Gefährdungsbewertung zunehmend durch einen schriftlich erfolgenden Abstimmungsprozess ersetzt. Den jeweiligen Behörden wird hierbei ein Produkt zur Abstimmung schriftlich zugesandt und nach erfolgreicher Abstimmung an den vorgesehenen Verteiler versandt.⁴⁰

Dargestellt an einem konkreten Beispiel stellen sich die typischen Arbeitsabläufe im GTAZ folgendermaßen dar: Nach einem nicht weiter spezifizierten Hinweis eines ausländischen Nachrichtendienstes wurde ein Verdächtiger identifiziert und lokalisiert. Diesen Vorgang hat die „AG

34 Heintzen: Bundeskompetenzen in Krisensituationen, ZRP 2016, S. 68.

35 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?blob=publicationFile&v=2> (Stand: 22.11.2018), S. 168; Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 19.

36 BT-Drs. 19/3530, S. 3; zur Arbeitsweise siehe auch Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ), 2015, S. 204-216.

37 Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 84.

38 Stock: Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, 2. Aufl. 2014, § 83 Organisation der Sicherheitsbehörden, Rn. 63.

39 Maurer: Sachverständigengutachten im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode, Anhörung „Föderale Sicherheitsarchitektur“ am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)238, S. 12.

40 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?blob=publicationFile&v=2> (Stand: 22.11.2018), S. 170.

Operativer Informationsaustausch“ unter Beteiligung der potentiell zuständigen Polizei- und Nachrichtendienstbehörden sowie des GBA begleitet. Schließlich wurde vereinbart, dass die sächsische Polizei die erforderlichen Maßnahmen durchführen soll. Diese erfüllte daraufhin in Eigenverantwortung ihre Aufgaben.⁴¹

Der Umfang des Datenaustauschs erreicht aber (nach Ansicht zweier Kommissionsmitglieder der Regierungskommission⁴²) nicht das Ausmaß und die Dichte, die anhand der Bezeichnung „Gemeinsame Zentren“ vermutet werden könnten: Es werden nicht täglich rund um die Uhr durch gemeinsame Arbeit mehrerer Behörden laufend personenbezogene Daten ausgetauscht. Stattdessen dauern die werktäglichen Lagebesprechungen teils nur einige Minuten an. Die übrigen Arbeitstreffen finden in unterschiedlichen Rhythmen statt.⁴³ In den PIAS und NIAS hat zudem jeder Verbindungsbeamte nur direkten Zugriff auf die Daten seiner Entsendebehörde.⁴⁴

Der geplante Informationsaustausch der AG „tägliche Lagebesprechung“ wird durch den Versand der vorläufigen bzw. ergänzten Tagesordnung dokumentiert. Die Ergebnisse der Sitzungen in den übrigen Arbeitsgruppen werden in Protokollform festgehalten.⁴⁵ Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit nicht protokolliert und auch nicht von unabhängigen Dritten begleitet.⁴⁶ Für das GTAZ wurden keine eigenen informationstechnischen Systeme eingerichtet.⁴⁷ Es verfügt über keinen eigenen Datenbestand.⁴⁸

41 Fall Albakr 2016 in Chemnitz, so dargestellt in: Fromm: Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2018 zum Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)241, S. 11.

42 Ansicht der Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 181.

43 Vgl. Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 181.

44 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 143.

45 BT-Drs. 17/14830, S. 10.

46 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 48.

47 BT-Drs. 17/14830, S. 11.

48 BT-Drs. 19/1811, S. 7.

2.6. Kontrollmöglichkeiten

Das GTAZ hat keine gesamtübergreifende Fach- und Rechtsaufsicht, diese ist fragmentiert und folgt der jeweiligen Aufsicht der einzelnen Behörden.⁴⁹ Die verwaltungsinternen Kontrollmechanismen unterliegen dem Prinzip der Verwaltungshierarchie. Der Vorteil der internen Verwaltungskontrolle liegt darin, dass der Kontrolleur im Normalfall keinen eingeschränkten Kontrollmaßstab besitzt. Er kann die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen überprüfen und ihm können auch im sensiblen Bereich Informationen in aller Regel nicht vorenthalten werden. Der Nachteil liegt darin, dass er nicht unabhängig ist.⁵⁰

Auch eine parlamentarische Kontrolle findet beim GTAZ nur über die einzelnen Behörden statt⁵¹: Das **BfV** untersteht gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG dem Bundesministerium des Innern. Der **BND** ist gemäß § 1 Abs. 1 BNDG eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes und unterliegt dessen Rechts- und Fachaufsicht. Der **MAD** wird als Teil der Streitkräfte im Sinne von Art. 87a Abs. 1 Grundgesetz (GG) angesehen und untersteht daher dem Bundesministerium der Verteidigung. Die **Bundespolizei** untersteht gemäß Art. 57 Abs. 2 S. 2 BPolG unmittelbar dem Bundesministerium des Inneren. Das **BKA** ist gesetzlich nicht einem bestimmten Ministerium zugeordnet. Aufgrund des Organisationsrechtes untersteht es der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums des Inneren; hinsichtlich der Ermittlungstätigkeit untersteht es den Weisungen der Staatsanwaltschaft (§ 4 BKAG). Die oberste Behörde der **Zollfahndung** ist gem. § 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Finanzverwaltung (FVG) das Bundesministerium der Finanzen. Der **Generalbundesanwalt** ist dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz untergeordnet und untersteht dessen Aufsicht, § 147 GVG.⁵² Auch das **BAMF** unterliegt der Kontrolle des Bundesministeriums des Innern. Die Landesbehörden unterliegen ihrer jeweiligen Fachaufsicht.⁵³

Die Kontrolle des Informationsaustausches wird durch unabhängige Datenaufsichtsbehörden, etwa den Bundes- sowie die Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, gewährleistet. Diese werden bei Besuchen des GTAZ unter anderem durch das BKA begleitet und unterstützt. Darüber hinausgehende Maßnahmen unabhängiger Datenaufsichtsbehörden sind nicht bekannt.⁵⁴

49 BT-Drs. 17/14830, S. 7; Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 41.

50 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 60.

51 BT-Drs. 17/14830, S. 12.

52 Die vorstehende Auflistung entstammt Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 60 f.

53 So die Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 184.

54 BT-Drs. 19/3530, S. 6.

3. Rechtmäßigkeit des GTAZ

Die Tätigkeit des GTAZ wird in der Literatur grundsätzlich für sinnvoll und erforderlich gehalten. Der Schutz vor fundamentalen Gefährdungen des Gemeinwesens nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG sei nur möglich, wenn die entsprechenden Gefahren auch abgewehrt werden können. Die bloße „politische Einschätzung der Sicherheitslage“ durch die nachrichtendienstlichen Behörden genüge dazu noch nicht. Vielmehr müssten die Informationen auch an die Stellen übermittelt werden, die die notwendigen operativen Maßnahmen zur Abwehr konkreter Gefahren bzw. zur Verhütung und Verhinderung konkreter Straftaten ergreifen können, also insbesondere an die Polizeibehörden.⁵⁵ Eine Zusammenarbeit sei hier nötig, um eine Reaktion auf drohende Gefahren und begangene Straftaten zu ermöglichen.⁵⁶ Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Existenz und Tätigkeit des GTAZ verfassungsgemäß ist.

3.1. Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage

Für das GTAZ existiert gegenwärtig kein Errichtungsgesetz als Rechtsgrundlage. Es ist umstritten, ob eine normierte Rechtsgrundlage erforderlich ist. Rechtsprechung existiert hierzu nicht.

3.1.1. Keine Erforderlichkeit?

Die Bundesregierung führt aus, dass eine Rechtsgrundlage für das GTAZ nicht notwendig sei, weil die jeweiligen Datenübermittlungen innerhalb des Zentrums auf die Übermittlungsvorschriften der beteiligten Behörden (etwa §§ 17-26 BVerfSchG, §§32 f. BPolG, § 10 ff. BKAG) gestützt werden könnten.⁵⁷ Dem stimmt die Literatur zu, weil auch das Antiterrordateigesetz umfassende Regelungen über den Datenaustausch der verschiedenen Sicherheitsbehörden enthalte.⁵⁸ Der Informationsaustausch sei ohnehin auf das begrenzt, was nach dem Informationsrecht der maßgeblichen Fachgesetze zugelassen sei, insoweit fände keine Erweiterung der Befugnisse statt, die einer neuen gesetzlichen Grundlage bedürfte.⁵⁹ Deshalb seien die existierenden Regelungen ausreichend. So seien etwa im BVerfSchG die Voraussetzungen für die Weiterleitung personengebundener Daten geregelt (§ 18 BVerfSchG); ebenso die Voraussetzungen zur Erlangung personengebundener Daten von einer Sicherheitsbehörde (§ 19 BVerfSchG); weiterhin Fälle, in denen eine Pflicht zur Übermittlung bestehe (§§ 20, 21 BVerfSchG). Auch Übermittlungsverbote seien abschließend dargestellt.⁶⁰

55 Unterreitmeier: Überwachung durch Polizei oder Nachrichtendienst – kein Unterschied?, GSZ 2018, S. 3.

56 Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3293.

57 BT-Drs. 17/14830, S. 5; BT-Drs. 19/3530, S. 2.

58 Dombert/Räuber: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 417.

59 Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 35.

60 Vgl. Ansicht der Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 180.

Die bloße Verflechtung der einzelnen Behörden orientiere sich an den bestehenden Einzelgesetzen und besitze keine darüber hinausgehende Qualität, weshalb weder aus dem institutionellen noch dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt eine Regelungspflicht folge.⁶¹

Einige Vertreter dieser Ansicht halten die Schaffung einer zusätzlichen gesetzlichen Grundlage trotzdem rechtspolitisch für vorzugswürdig.⁶² Von anderen wird der Sinn einer solchen Regelung generell in Frage gestellt, weil diese nur dann einen Mehrwert haben könne, wenn sie den bestehenden Regelungsgehalt berühre und materielle Abweichungen hiervon vorsehe.⁶³

3.1.2. Erforderlichkeit?

Eine gegenteilige Ansicht fordert eine Rechtsgrundlage für das GTAZ. Begründet wird dies damit, dass das Zentrum als dauerhafte Einrichtung mit fest angestelltem Personal ausgestaltet sei und **objektiv eine behördenähnliche Struktur** besitze.⁶⁴ Die Zusammenarbeit habe mittlerweile eine Verfestigung, ein Ausmaß und eine Bedeutung erreicht, die eine eigenständige gesetzliche Grundlage erfordere. Die für die einzelnen Behörden vorgesehenen Rechtsgrundlagen seien zu einer Zeit konzipiert worden, in der an eine so intensive Zusammenarbeit noch nicht gedacht wurde und deckten diese daher nicht hinreichend ab. Selbst wenn die Zulässigkeit der Datenübermittlung vor jeder Weitergabe sorgfältig geprüft würde, bliebe zweifelhaft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen eine solche systematische Zusammenarbeit hergäben.⁶⁵ Die Bestimmungen könnten keine ausreichenden Handlungsbeschränkungen vorsehen.⁶⁶ Die Einhaltung der konkreten Rechtsgrundlagen für die Übermittlung personenbezogener Daten würde durch die Errichtung der Zentren gefährdet, weil das erhöhte Risiko bestehe, dass der Datenfluss nicht mehr im Einzelfall anhand der konkreten

61 Dombert/Räuber: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 416 f.; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 146.

62 So Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 36; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 146.

63 Ansicht der Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 182.

64 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 48.

65 Vgl. die Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 172 f.

66 Roggan: Legislative Entgrenzungen im Bereich der „Terrorismusbekämpfung“, ZRP 2017, S. 210.

Normen rechtlich geprüft werde.⁶⁷ Die bestehenden Vorschriften deckten diese Art der Kooperation nicht ab, weil der tägliche und institutionalisierte Austausch und das proaktive Offenlegen der Erkenntnisse, die gemeinsame Auswertung der zusammengetragenen Daten in Arbeitsgruppen sowie das Bündeln der analytischen Fähigkeiten der verschiedenen Behördenangehörigen weit mehr als eine bloße Übermittlung von Informationen im Sinne der Gesetze sei. Der direkte Austausch an einem Tisch sei wegen der Möglichkeit von Rückfragen und Hinweisen ein qualitatives Mehr zum Datenaustausch in Form einer Datei.⁶⁸ Nach dieser Ansicht ist ein Datenaustausch aber nicht zwingend unzulässig. Es wird lediglich eine hinreichend bestimmte bereichsspezifische Regelung gefordert.

Hinzu tritt der Aspekt des institutionellen Gesetzesvorbehalts: Unter bestimmten Voraussetzungen sollen Aufbau und Kompetenzen der Verwaltung dem Vorbehalt gesetzlicher Regelung unterliegen.⁶⁹ Hierfür könnte sprechen, dass Informationen innerhalb des GTAZ umfangreich und verdachtsunabhängig ausgetauscht werden.⁷⁰ Der Vorbehalt des Gesetzes sei jedenfalls dann betroffen, wenn die Dauerhaftigkeit der Kooperation und die institutionelle Vernetzung grundrechtliche Risiken generierten, die über den fallbezogenen Informationsaustausch hinausgingen. Hiernach bedürfe die Verfestigung der Kooperation über eine dauerhafte gemeinsame Plattform des Datenaustausches einer besonderen Absicherung durch eine gesetzliche Regelung.⁷¹

3.2. Trennungsprinzip

Besondere Anforderungen an die Behördenstruktur ergeben sich aus dem Trennungsprinzip. Dieses verlangt eine grundsätzliche Trennung zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen.⁷² Anders ausgedrückt geht es um das Gebot einer organisatorischen Trennung von Polizei und Verfassungsschutz, oder das Verbot der Vereinigung von Polizei und Nachrichtendienst

67 Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 175.

68 Gazeas: Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 189; Gazeas: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17.05.2018 zum Thema „föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)252, S. 31.

69 Vgl. Kirchhof in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL 2018, Art. 83, Rn. 33.

70 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 146.

71 Darstellung des Streitstandes mit Verweisen in: Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 35.

72 Vgl. Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste „Rechtsgrundlagen der Terrorismusbekämpfung“, WD 3 - 3000 - 273/18, S. 3.

in einer Behörde.⁷³ Nur der Polizei obliegt die Verhütung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie die Abwehr von sonstigen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.⁷⁴ Diese ist von der Informationsbeschaffung und der Beratung im Sinne der politischen Vorfeldaufklärung durch die Nachrichtendienste⁷⁵ strikt zu trennen.

Umstritten ist, ob das Trennungsgebot auch Verfassungsrang hat.⁷⁶ Ursprünglich geht das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten auf den sogenannten „Polizeibrief“ der Alliierten Militärgouverneure vom 24. April 1949 zurück. Darin wird es der Bundesregierung gestattet, „eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten“; diese Stelle sollte „keine Polizeibefugnisse haben“.⁷⁷ Ratio dieses Prinzips sei es, dass diejenigen, die (wie die Nachrichtendienste) mangels Bindung an feste Eingriffsschwellen viel wissen, nicht alles dürfen sollen, und diejenigen, die (wie die Polizeibehörden) vieles dürfen, nicht alles wissen sollen. Das Trennungsgebot soll mithin verhindern, dass aufgrund von Vorfeldbeobachtungen umfassend informierte Nachrichtendienste in der Lage sind, die festgestellten Missstände selbst zu beheben.⁷⁸ Der Verfassungsrang wird teilweise aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG hergeleitet: Aus dem Plural „Zentralstellen“ ergebe sich, dass die in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG genannten Aufgaben verschiedenen Stellen übertragen werden müssten.⁷⁹ Andere verankern das Trennungsgebot unter Rückgriff auf die Abgrenzung von den Aufgabenfeldern Gefahrenabwehr/Strafverfolgung und Vorfeldbeobachtung in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.⁸⁰ Der Gesetzgeber hat aber jedenfalls einfachgesetzlich in den Nachrichtendienstgesetzen eine organisatorische und befugnisrechtliche Trennung zum Ausdruck gebracht (§§ 2 Abs. 1 S. 3, 8 Abs. 3 BVerfSchG, §§ 1 Abs. 1 S. 2, 2 Abs. 3 BNDG, § 1 Abs. 4 MADG).⁸¹ Die Frage nach dem

-
- 73 Bächer/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 14.
- 74 BVerfGE 133, 277 (327).
- 75 BVerfGE 133, 277 (326).
- 76 Ausführlich mit Verweisen zum Streitstand: Albers: Wolff/Brink: BeckOK Datenschutzrecht, 25. Ed. 2018, BDSG 2003, Rn. 42; Gazeas: Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 64 f.; Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3290; Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 767.
- 77 Schreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 14.04.1949, online abrufbar unter <http://www.verfassungen.ch/de/de49/grundgesetz-schreiben49-3.htm> (Stand: 23.11.2018).
- 78 So in Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 767.
- 79 Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3290.
- 80 Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3291.
- 81 Gegen den Verfassungsrang des Trennungsgebotes: Unterreitmeier: Überwachung durch Polizei oder Nachrichtendienst – kein Unterschied?, GSZ 2018, S. 3; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144.

Verfassungsrang des Trennungsgebotes kann also letztlich dahinstehen: Es ist für die einzelnen Behörden eindeutig normiert.

Da sich die Aufgabenbereiche von Polizei und Nachrichtendiensten vielfach berühren, ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen beiden Behördenzweigen unerlässlich.⁸² Das Trennungsgebot bewirkt, dass die Dienste zwar Gefahrenpotenziale für die freiheitliche demokratische Grundordnung frühzeitig wahrnehmen, diese aber mangels eigener exekutiver Befugnisse nicht selbst bekämpfen dürfen. Vor diesem Hintergrund sind die Nachrichtendienste grundsätzlich gehalten, staatschutzrelevante Erkenntnisse nicht nur der Regierung, sondern auch der Polizei und der Staatsanwaltschaft zur Verfügung zu stellen.⁸³ Die informationelle Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten, Polizei und Staatsanwaltschaften ist die „funktionelle Kehrseite“ des Trennungsgebots.⁸⁴ Das Trennungsgebot kann daher auch als Missbrauchsverbot in Bezug auf eine Umgehung der traditionellen Eingriffsschwellen von Behörden der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung gesehen werden.⁸⁵ Solange diese Grenze nicht überschritten wird, ist es jedenfalls nicht mit einem generellen Übermittlungsverbot gleichzusetzen. Untersagt ist aber die weitgehende Verschmelzung und die „planmäßige“ Zusammenführung personenbezogener Daten zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden.⁸⁶

3.2.1. Informationelles Trennungsgebot

Ob es darüber hinaus eine informationsrechtliche Komponente des Trennungsgebotes gibt, ist umstritten.⁸⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu im Urteil zum Antiterrordateigesetz ein aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgendes informationelles Trennungsprinzip bejaht.⁸⁸ Hiernach unterliegt der Austausch von Daten der Nachrichtendienste und der Polizeibehörden engen verfassungsrechtlichen Grenzen. Er sei nur ausnahmsweise zulässig, soweit er einem herausragenden öffentlichen Interesse diene und auf der Grundlage normenklarerer

82 Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 767, 770.

83 Unterreitmeier: Überwachung durch Polizei oder Nachrichtendienst – kein Unterschied?, GSZ 2018, S. 3.

84 Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3294; Dombert/Räuber: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 416.

85 Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 767.

86 Kutscha: Die Antinomie des Verfassungsschutzes, NVwZ 2013, S. 325; Roggan/Bergemann: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007, S. 876.

87 Siehe Gazeas: Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 58, 61 ff.

88 BVerfG, Urt. v. 24.04.2013, Az.: 1 BvR 1215/07, NJW 2013, S. 1499.

gesetzlicher Regelungen erfolge, die ihrerseits hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen vorsehen müssten.⁸⁹ Unter diesem Gesichtspunkt ist die persönliche Kooperation von Mitarbeitern verschiedener Behörden nicht unbedenklich: Sie birgt stets die Gefahr, dass Informationen eingebracht werden, die nicht übermittelt werden dürften oder die besonderen Dokumentations- oder Kennzeichnungspflichten unterliegen.⁹⁰

Problematisch könnte beim GTAZ sein, dass durch die enge personelle Kooperation der Beteiligten Behörden der Informationsfluss und die jeweils ausgeübten Tätigkeiten im Einzelnen kaum noch zu kontrollieren sind.⁹¹ Nach Aussage der Bundesregierung wird durch die Kooperation im GTAZ das Trennungsgebot aber in keiner Weise verletzt oder in Frage gestellt.⁹² Organisatorisch seien Personen nie gleichzeitig bei Polizei und Nachrichtendienst tätig. Informationell sei die Informationserhebung und -verarbeitung von Polizei und Nachrichtendiensten strikt getrennt. Es gäbe keine Vermischung von Aufgaben und Befugnissen. Die bloße Weitergabe von Informationen finde über eine zulässige Kooperation unter Beachtung der Übermittlungsvorschriften statt.⁹³ Zudem werde dem Trennungsgebot durch die räumliche Trennung von PIAS und NIAS Rechnung getragen.⁹⁴ Dem stimmt die Literatur, soweit ersichtlich, zu. Durch getrennte Zuständigkeiten der Behörden blieben diese eigenständig⁹⁵ und führten ihre Maßnahmen in eigener Verantwortung aus.⁹⁶ Es bestünde keine verbotene Angliederung oder „gemeinsame Stelle“, auch gäbe es keinen direkten Zugriff auf die Daten der anderen Behörden.⁹⁷ Ein striktes Festhalten an einer formalen Trennung sei zudem angesichts der modernen Herausforderungen für den Schutz der inneren Sicherheit schwerlich zu rechtfertigen. Andere Kontrollmechanismen für eine ausufernde Machtverhinderung

89 BVerfG, Urt. v. 24.04.2013, Az.: 1 BvR 1215/07, NJW 2013, S. 1504 f.

90 Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 770.

91 Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 85.

92 BT-Drs. 17/14830, S. 2; BT-Drs. 19/3530, S. 2.

93 BT-Drs. 17/14830, S. 2.

94 BT-Drs. 19/3530, S. 2, ebenso Dreksler: Gutachten zur Anhörung von Sachverständigen im 1. Untersuchungsausschuss zur „föderalen Sicherheitsarchitektur“ am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)255, S. 10; Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 768.

95 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 416; Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 18.

96 Stock: Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, 2. Aufl. 2014, § 83 Organisation der Sicherheitsbehörden, Rn. 64.

97 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144.

des Zentrums stünden zur Verfügung.⁹⁸ Die Einrichtung und der Betrieb des GTAZ seien daher insgesamt mit dem Trennungsgebot vereinbar.

3.2.2. Militärisches Trennungsprinzip

Ein weiteres Trennungsgebot besteht zwischen dem Militär und der Polizei sowie in dem Verbot des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren. Problematisch könnte daher die Einbeziehung des MAD in das GTAZ sein. Allerdings spricht bereits der Aufgabenbereich gegen einen solchen Verstoß. Der MAD soll die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte sicherstellen und übernimmt hierbei die Aufgaben des Verfassungsschutzes.⁹⁹ Der einzige Grund für eine Differenzierung zwischen den Behörden besteht darin, die Streitkräfte durch eine eigene militärische Einheit zu kontrollieren, welche mit den Interna und Verhaltensweisen des Militärs vertraut ist. Folglich ist gerade nicht der Sinngehalt des militärischen Trennungsgebotes tangiert, welches einen unverhältnismäßigen Mitteleinsatz innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik verhindern soll.¹⁰⁰ Das GTAZ verstößt daher nicht gegen das militärische Trennungsgebot.¹⁰¹

3.2.3. Selbstständigkeit der einzelnen Behörden

Ein weiteres netzwerktypisches Problem stellt die Kompetenzüberschreitung unter Ausnutzung des Netzwerkes an sich dar, um die Umgehung eigener Zuständigkeitsmängel durch die Nutzung fremder Befugnisse zu vermeiden. Auch innerhalb der Netzwerke müssen die Sachkompetenzen beachtet werden. Die Behörden müssen weiterhin selbstständig ihre Aufgaben erfüllen.¹⁰² Nach einhelliger Meinung ist im Falle des GTAZ die Tätigkeit der Beteiligten an den Aufgaben und Befugnissen der Einzelgesetze orientiert. Deren Regelung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse sei ausreichend.¹⁰³ Sofern die Eigenständigkeit jeder Behörde gewahrt bleibe, stehe die Kooperation hiermit im Einklang.¹⁰⁴ Jede kooperierende Stelle behalte ihre organisationsrechtliche Herkunftseigenschaft als eigenständige Behörde.¹⁰⁵

98 Dombert/Räuer: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 416.

99 Dau: Rechtsgrundlagen für den MAD, DÖV 1991, S. 661 ff.

100 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144.

101 So auch Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 18.

102 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144.

103 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 146.

104 Gazeas: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018 zum Thema „föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)252, S. 31.

105 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 18.

3.3. Föderalismusprinzip

Die föderale Gliederung gerade der Sicherheitsbehörden ist wesentlicher Bestandteil der gewaltengliedernden Ordnung des Grundgesetzes, der die hoheitliche Macht zur Sicherung der Freiheit der Bürger auf unterschiedliche Stellen verteilt.¹⁰⁶ Dieses Föderalismusprinzip könnte durch die enge Kooperation der einzelnen Landesbehörden untereinander, vor allem aber der Landes- mit den Bundesbehörden über das GTAZ unterlaufen werden. Dies ist nach (soweit ersichtlich) einhelliger Ansicht nicht der Fall. Die behördlichen Zuständigkeiten für die Terrorismusbekämpfung sind nicht einheitlich ausgestaltet. Aufgrund des föderalen Staatsaufbaus sind verschiedene Behörden des Bundes und der Länder mit der Bekämpfung des Terrorismus betraut.¹⁰⁷ Diese fällt nach Art. 30, 70 GG grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder, die hierfür entsprechende Behörden eingerichtet haben. Die föderale Aufteilung des bundesweit einheitlichen sachlichen Aufgabenbereichs macht aber eine länderübergreifende Zusammenarbeit notwendig, die auch entsprechender Koordinierung bedarf. Für diese Zusammenarbeit wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz eingeräumt, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG. Ferner spricht das Grundgesetz dem Bund die Verwaltungskompetenz zur Einrichtung einer Zentralstelle zu, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Die verstärkte Kooperation aller zuständigen Behörden im Bereich des Verfassungsschutzes in einer Zentralstelle stellt die föderale Struktur also nicht in verfassungswidriger Weise in Frage.¹⁰⁸

3.4. Kontrolle und Transparenz

3.4.1. Parlamentarische Kontrolle

Die parlamentarische Kontrolle ist die Überprüfung von Regierung und Verwaltung durch das Parlament.¹⁰⁹ Sie ist ein wesentliches Element des grundgesetzlichen Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Demnach geht alle Staatsgewalt vom Volk aus und muss zu ihrer Legitimation auf das Volk zurückgeführt werden können. Der demokratische Repräsentationsstrang verläuft über das Parlament, somit ist nur durch parlamentarische Kontrolle die demokratische Legitimation gewährleistet.¹¹⁰ Zur Staatsgewalt zählen auch rein tatsächliche, nicht-eingreifende

106 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 14.

107 Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste „Rechtsgrundlagen der Terrorismusbekämpfung“, WD 3 - 3000 - 273/18, S. 3.

108 Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 14.

109 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 64.

110 Dombert/Räuber: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 417.

Handlungen aller Art, sofern sie der öffentlichen Hand zuzurechnen sind.¹¹¹ Der parlamentarischen Kontrolle unterfällt das gesamte Tätigwerden der Bundesverwaltung, also auch das der Sicherheitsbehörden und damit deren Tätigkeiten im GTAZ. Die parlamentarische Kontrolle steht unabhängig neben der Rechtskontrolle durch die Gerichte.¹¹²

Nach Aussage der Bundesregierung benötigt das GTAZ keine unmittelbare parlamentarische Kontrolle, da es sich nicht um eine eigene Behörde handelt. Stattdessen erfolge die nötige Aufsicht über die Kontrolle der einzelnen jeweils beteiligten Behörden.¹¹³ Hierdurch sei die Kontrolle umfassend und ausreichend ausgestaltet, die Kontrolldichte vervielfache sich sogar.¹¹⁴ Dem stimmt ein Teil der Literatur zu, weil das Zentrum der Aufsicht von insgesamt 125 Stellen unterliege.¹¹⁵ Auch die Überschneidungsbereiche zwischen den Behörden seien von den bereits vorhandenen Kontrollen umfasst. Das bestehende System garantiere durch hohe Expertise der jeweiligen Kontrollstellen eine hohe Aufsichtsqualität.¹¹⁶

Kritisch wird dagegen geäußert, dass die derzeitige Kontrolle des GTAZ zu ungenau sei. Keine der bestehenden Kontrollstellen sei in der Lage, das Spezifische der Zusammenarbeit vollständig zu erfassen. Die jeweiligen Kontrollen seien immer nur parallel auf das Handeln der jeweiligen Behörden ausgerichtet. Es existiere keine spezifische GTAZ-Kontrolle, die in der Lage sei, gerade den systematisch angelegten behördenüberschreitenden Verkehr auf seine Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Die Informationen flössen aber über die Grenzen der unterschiedlichen Behörden hinaus; dieser Bereich könne nur unzureichend überprüft werden.¹¹⁷

111 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 64.

112 Gusy: Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, S. 37.

113 BT-Drs. 17/14830, S. 7, 12.

114 Ansicht der Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 183.

115 Hierzu im Detail die Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 184.

116 Ansicht der Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 184.

117 Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 175; Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 18.

In dieser Hinsicht wäre aber anzumerken, dass auch die parlamentarische Kontrolle gewissen Grenzen unterliegt, insbesondere der Gewaltenteilung, berechtigten Geheimhaltungsinteressen und den Grundrechten.¹¹⁸ Da ein völlig transparenter Geheimdienst seine Aufgaben nicht erfüllen kann, wäre hier ein besonderes Kontrollgremium erforderlich, das den Geheimhaltungsbedürfnissen Rechnung trägt.¹¹⁹

3.4.2. Transparenz

Auch das GTAZ muss als staatliche Organisation dem Gebot der Transparenz genügen. Durch die immer komplexer werdenden Kooperationsbeziehungen besteht die Gefahr, dass eine Einzelzuordnung zu den jeweiligen Akteuren erschwert wird. In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass die Bildung der Zentren offenbar „so intern und so inoffiziell bleiben [soll] wie irgend möglich“.¹²⁰ Diese mangelnde Transparenz könnte gegen das Rechtsstaats- bzw. das Demokratieprinzip verstoßen, welche eine klare Verantwortlichkeit fordern. Dies dient der Nachvollziehbarkeit der demokratischen Legitimation und der Überprüfung der Grenzen des Handelns der Exekutive gegenüber dem Bürger.¹²¹ Das Gebot der Transparenz bezieht sich dabei eher auf die Organisation des jeweiligen Kooperationsverfahrens sowie auf die Standards und die Beteiligten, als auf den Inhalt des Austausches.¹²² In Bezug auf das GTAZ soll das Transparenzgebot „durch die bewusste Offenlegung der Existenz der Akteure und der Prozesse seitens der Bundesregierung“¹²³ gewahrt sein.

3.5. Effektiver Rechtsschutz

Art. 19 Abs. 4 GG normiert die Gewährung effektiven Rechtsschutzes gegenüber jedem staatlichen Handeln. Jede hoheitliche Tätigkeit muss der Kontrolle im Wege des Rechtsschutzes durch die

118 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 65.

119 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 418.

120 So betont von Kommissionsmitglied Hirsch in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 166.

121 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 419.

122 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144 f.

123 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144 f.

Verwaltungsgerichtsbarkeit zugänglich sein.¹²⁴ Infolge der immer komplexer werdenden Kooperationsbeziehungen besteht hier die Gefahr, dass eine Einzelzuordnung zu den jeweiligen Akteuren erschwert wird. Eine klare Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeit ist nicht immer ohne weiteres ersichtlich.¹²⁵ Gerade bezüglich der Sicherheitsbehörden erfährt der Betroffene häufig überhaupt nicht oder erst verspätet von der Tätigkeit, weshalb der Rechtsschutz ohnehin eingeschränkt ist.¹²⁶ Andererseits wird bei Verwaltungskooperationen der Rechtsschutz in Bezug auf die jeweils handelnden Einzelbehörden gewährleistet. Hinzu treten parlamentarische Kontrollgremien (etwa das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages) und die behördeninterne Aufsicht. Insoweit lässt sich vertreten, dass das GTAZ nicht gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes verstößt.¹²⁷

3.6. Datenschutz und Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Problematisch könnte die Informationsweitergabe im GTAZ zudem aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten sein. Wegen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG bedarf der Austausch personenbezogener Daten stets einer detaillierten gesetzlichen Grundlage.¹²⁸ Der Austausch unter Sicherheitsbehörden ist gemäß den Übermittlungsvorschriften nur unter bestimmten Voraussetzungen gestattet.¹²⁹ Die Pflicht der Verfassungsschutzbehörden zur Zusammenarbeit ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 2 BVerfSchG. Regelungen, auf deren Grundlage eine Übermittlung von Daten an Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden möglich ist, finden sich beispielsweise in § 20 BVerfSchG, § 11 Abs. 2 MADG, § 9 Abs. 3 BNDG. Den Informationsaustausch zwischen den Verfassungsschutzbehörden untereinander regelt § 6 Abs. 1 BVerfSchG, danach ist ein Übermitteln aller relevanten Informationen vorgesehen. § 23 BVerfSchG formuliert allgemeine Übermittlungsverbote, danach ist eine Übermittlung unzulässig, wenn die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen überwiegen, Sicherheitsinteressen dies verlangen oder gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen.

Angesichts der datenschutzrechtlich relevanten Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden sind zur Verhinderung von Verletzungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmungen gesteigerte Anforderungen an die Behörden zu stellen und durch grundrechtsfreundliche Auslegung des

124 So die Kommissionsmitglieder Harms und Kaller in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 184.

125 Hierzu Dombert/Räuer: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 419; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 144.

126 Gusy: Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, S. 38.

127 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145.

128 Masing: Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2306; Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 51.

129 BT-Drs. 19/3530, S. 2.

Rechts die Grundrechtsgewährleistung zu sichern.¹³⁰ Dies ist besonders da nötig, wo aufgrund einer speziellen Organisationsstruktur und komplexen Arbeitsweise staatlicher Behörden das Verletzungs- bzw. Missbrauchsrisiko besonders hoch ist. Organisationsrechtliche Vorkehrungen sind zudem dort geboten, wo verwaltungsrechtliche Entscheidungen nachträglich schwer nachvollziehbar sind bzw. gerichtliche Kontrolle gar nicht oder erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr zu korrigieren sind.¹³¹

Im GTAZ werden Fälle unter Nutzung personenbezogener Daten ausgewertet, Personenpotenziale durch Vergleich und Diskussion bewertet oder Lagebilder auch mit Bezug auf bestimmte Personen erstellt. Es bündeln die jeweils beteiligten Behörden ihre analytischen Fähigkeiten, um aus den genutzten Daten Informationen zu gewinnen, über die keine der Behörden vor der Analyse verfügt hat. Eine derartige Zusammenarbeit erzeugt also aus den bei den verschiedenen Behörden vorhandenen Datenbeständen neue Daten.¹³²

Nach Auffassung einzelner Literaturstimmen hat die Einrichtung des GTAZ die Gefahr der Verletzung von Datenschutzvorschriften bewusst und final erhöht.¹³³ Bei einer Netzwerkkooperation könnten insbesondere datenschutzrechtliche Bestimmungen umgangen werden.¹³⁴ Der Informationsfluss sei hier kaum zu kontrollieren. Entsprechende verfahrensrechtliche Regelungen, die dem Grundrechtsschutz dienen, könnten durch die ermöglichte informelle Kommunikation ausgehebelt werden.¹³⁵ Hiergegen wird eingewandt, dass die Standards der jeweiligen Einzelbehörden im Netzwerk fortbestünden, sodass kein datenschutzrechtliches Vakuum im Kooperationsystem entstehe. Zusätzlich würde der Datenschutz im GTAZ durch die strikte organisatorische Abschottung von Nachrichtendiensten und anderen Sicherheitsbehörden gewährleistet.¹³⁶ Die Zentren begründeten zwar die erhöhte Gefahr der unkontrollierten Informationsweitergabe. Das Gefährdungspotenzial dürfe aber auch nicht überschätzt werden. Der Informationsaustausch werde in der Regel mündlich erfolgen. Dies setze dem Informationsaustausch schon kapazitive Grenzen und entschärfe die

130 Albers: Wolff/Brink: BeckOK Datenschutzrecht, 25. Ed. 2018, BDSG 2003, Rn. 44; Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 418.

131 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 419.

132 Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 174.

133 Wolff: Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur, Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)240, S. 48.

134 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145.

135 Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 85.

136 Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145.

Problematik.¹³⁷ Der Austausch sei, soweit er einem herausragenden öffentlichen Interesse diene, gerechtfertigt. Die jeweiligen Vorschriften dürften aber nicht unterlaufen werden. Die datenschutzrechtlichen Übermittlungsvoraussetzungen müssten für jede einzelne Empfangsbehörde stets vorliegen.¹³⁸

3.7. Besonderheiten bei der Strafverfolgung

Die Besonderheiten der Tätigkeit des GTAZ können sich bei der strafrechtlichen Verfolgung auswirken. So sind an die Kenntnisse und Informationen eines Geheimdienstes geringere Zuverlässigkeitsanforderungen zu stellen, als es im Bereich der Strafverfolgung der Fall ist.¹³⁹ Im GTAZ sind mit Aufgaben der Strafverfolgung betraute Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Generalbundesanwalts vertreten.¹⁴⁰ Hier muss verstärkt auf die Aufgabentrennung der einzelnen Behörden geachtet werden. Das BfV darf eine Staatsanwaltschaft etwa nicht bitten, eine rein nachrichtendienstlich motivierte Strafverfolgungsmaßnahme durchzuführen. Dies liefe darauf hinaus, die strafprozessuale Zwangsmaßnahme inhaltlich zu nachrichtendienstlichen Zwecken zu instrumentalisieren.¹⁴¹ Dies ist aber nicht immer problematisch: Es kommt ohnehin zu partiellen Überschneidungen der Tätigkeitsfelder; auch die Strafverfolgungsbehörden sind mitunter im Vorfeld tätig.¹⁴² Zu beachten ist aber, dass im Strafrecht zur Anordnung einer Maßnahme stets ein bestimmter Verdachtsgrad gefordert ist. Voraussetzung zur nachrichtendienstlichen Datenerhebung hingegen ist lediglich die „Erforderlichkeit“ (§ 8 Abs. 1 BVerfSchG). Die Verwendbarkeit nachrichtendienstlich erlangter Informationen zu Beweis Zwecken und als Spurenansatz darf daher nicht weiter reichen, als es die StPO für präventivpolizeilich erlangte Informationen vorsieht.¹⁴³

Zudem ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, bei dienstlich erlangten Erkenntnissen, die einen Anfangsverdacht begründen, zu ermitteln (§ 152 Abs. 2 StPO). Nachrichtendienstliche oder gefahrenabwehrtaktische Erwägungen, nicht einzuschreiten, um beispielsweise eine Quelle zu schützen,

137 Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 174.

138 Petri in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, G. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, Rn. 441.

139 Rachor/Roggan in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, C. Organisation der Sicherheitsbehörden und Geheimdienste in Deutschland, Rn. 101.

140 https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html (Stand: 22.11.2018).

141 Vgl. Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3295.

142 Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3292.

143 Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 771.

ein Netzwerk aufzudecken oder Strukturen zu analysieren, widersprechen diesem normativen Auftrag. Zur Regelung dieses Widerspruchs wird darum eine klare gesetzliche Grundlage gefordert.¹⁴⁴

4. Anforderungen an eine künftige Rechtsgrundlage

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für das GTAZ wäre durch den deutschen Gesetzgeber grundsätzlich möglich. Zur konkreten Ausgestaltung eines solchen behördenübergreifenden Zentrums existieren keine vergleichbaren Vorbilder. Ebenso wenig gibt es höchstrichterliche Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit. Die Literatur hat sich jedoch bereits mit einer künftigen Rechtsgrundlage befasst:

Eine künftige gesetzlich normierte Regelung des GTAZ müsste einerseits den bislang verfolgten Zielen dienen. Andererseits dürfte sie die von der Verfassung gewollte institutionelle Gliederung der Sicherheitsbehörden mit ihren verfassungsrechtlich verankerten Ausprägungen nicht formell oder materiell unterlaufen.¹⁴⁵ Dies müsste die Arbeit im GTAZ keineswegs einschränken, sondern könnte die Arbeit lediglich auf ein verfassungskonformes Fundament stellen.¹⁴⁶ Hierdurch ließen sich die oben dargestellten verfassungsrechtlichen Probleme abschließend regeln.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden hat eine hohe gesellschaftspolitische Relevanz. Das verdeckte und zum Teil undurchsichtige Vorgehen bringt eine hohe Intensität an Grundrechtseingriffen und damit eine Missbrauchsgefahr mit sich. Daher sei eine Organisationsstruktur erforderlich, die den Grundrechtsschutz mit den Geboten der Transparenz, des effektiven Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle verbinde.¹⁴⁷

Besondere Beachtung sei den Kontrollmechanismen zu schenken.¹⁴⁸ So ließe sich der oben dargestellten Kritik entgegengetreten, die die Einrichtung einer umfassenden Kontrollinstanz als „verfassungsrechtlich geschuldete Verpflichtung“¹⁴⁹ betrachtet. Die geschaffene Kontrollform müsse

144 Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 36.

145 So die Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 172.

146 Gazeas: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018 zum Thema „föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)252, S. 32.

147 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 420.

148 So Gazeas: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018 zum Thema „föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)252, S. 32; Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 145.

149 Dombert/Räuker: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 421.

aber ihrerseits die bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen beachten.¹⁵⁰ Die übergreifende Aufsichts-institution müsste hierfür gerade die Überschneidungsbereiche und Schnittstellen zwischen den Behörden hinsichtlich der Effizienz und Rechtmäßigkeit überprüfen können.¹⁵¹

Zudem stelle sich die Frage, ob es zweckmäßig sei, die Möglichkeit zu schaffen, verbindliche Entscheidungen im GTAZ zu treffen. Dies könne eine sinnvolle Optimierungsmaßnahme sein, weil hierdurch klare Zuständigkeiten und klare Verantwortlichkeiten geschaffen würden.¹⁵² Das GTAZ könne als oberster, direkt dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) unterstellter Führungsstab über eine klar zugewiesene Leitungsfunktion verfügen und so unklare Entscheidungskompetenzen und Verwischungen in den Arbeitsgruppen beseitigen.¹⁵³

Auch datenschutzrechtliche Grundsätze, insbesondere die informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, müssten in der gesetzlichen Ausgestaltung Beachtung finden.¹⁵⁴ Die klare Trennung von Polizei und Geheimdiensten ließe sich nur dadurch aufrechterhalten, dass einerseits die Datenübermittlungsregelungen eng gefasst werden und andererseits die Art der Daten, die übermittelt werden dürfen, möglichst präzise definiert sind.¹⁵⁵ Auch Regelungen zu den Informationspflichten im Falle von Interessenkollisionen wären zu treffen, etwa bei der Abwägung zwischen Zwangsmaßnahmen und Quellenschutz.¹⁵⁶

Einige Stimmen der Literatur stehen der gesetzlichen Regelung des GTAZ insgesamt kritisch gegenüber. So sei von einer solchen Institutionalisierung des GTAZ schon wegen der dadurch entstehenden zusätzlichen Schnittstellen mit den Einzelbehörden abzuraten.¹⁵⁷ Auch wird bezweifelt, ob die Zusammenarbeitsform im GTAZ überhaupt noch zeitgemäß sei und ob die Strukturen

150 Ansicht der Kommissionsmitglieder Bäcker, Giesler, Hirsch und Wolff in: Bäcker/Giesler/Hirsch/Wolff: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.11.2018), S. 176 f.

151 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 18.

152 Vgl. Gazeas: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018 zum Thema „föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)252, S. 32.

153 Dreksler: Gutachten zur Anhörung von Sachverständigen im 1. Untersuchungsausschuss zur „föderalen Sicherheitsarchitektur“ am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)255, S. 10.

154 Nehm: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3295.

155 Roggan/Bergemann: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007, S. 877.

156 Gusy: Reform der Sicherheitsbehörden, ZPR 2012, S. 232.

157 Fromm: Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2018 zum Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)241, S. 11.

wegen der Veränderungen seit 2004 nicht insgesamt einer Anpassung bedürften.¹⁵⁸ Die Schaffung von gemeinsamen Stellen sei nur dann sinnvoll, wenn diese gegenüber den bestehenden Formen der Zusammenarbeit tatsächlich einen zusätzlichen Effekt zuließen und alle Beteiligten eigene Erkenntnisse sinnvoll beitragen könnten. Wo dies nicht der Fall sei, würden solche Stellen lediglich ungewollt die Verantwortlichkeiten verwischen.¹⁵⁹ Andere Stimmen begrüßen eine Regelung, weil das GTAZ „unentbehrlich“ sei und zugleich bestehende Regelungen bereits „strapaziert“ seien.¹⁶⁰

5. Übertragbarkeit auf andere Kooperationsplattformen

5.1. Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ)

Nach dem Vorbild des GTAZ wurde 2011 das Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus gegründet, das 2012 vom GETZ abgelöst wurde. Es wurde als notwendige Folgerung aus den Ermittlungsergebnissen der NSU-Aufklärung gebildet.¹⁶¹ Das GETZ ist zuständig für die Bearbeitung der Bereiche Rechts-, Links-, Ausländerextremismus und -terrorismus sowie Spionage.¹⁶² Es verfügt über kein Errichtungsgesetz. Jenseits der Antiterrordatei operiert das GETZ mit einer informalen Kooperation auf der Grundlage allgemeiner Ermächtigungen des Datenaustausches.¹⁶³

Das GETZ setzt sich aus der Polizeilichen und der Nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle (PIAS und NIAS) zusammen. Die Federführung obliegt dem BfV und dem BKA. Standort des GETZ ist seit Oktober 2014 die Liegenschaft des BfV in Köln-Chorweiler. Beteiligte Behörden sind BfV, BND, BAMF, BKA, BPOL, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, MAD, Europol, GBA, Generalzolldirektion, die Landesämter für Verfassungsschutz und die Landeskriminalämter.¹⁶⁴

Aufgrund der Vergleichbarkeit in Aufbau und Funktion mit dem GTAZ, sind die zum GTAZ ausgeführten wesentlichen Überlegungen auf das GETZ entsprechend übertragbar.

158 Gazeas: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018 zum Thema „föderale Sicherheitsarchitektur“, Ausschussdrucksache 19(25)252, S. 32.

159 Gusy: Reform der Sicherheitsbehörden, ZPR 2012, S. 231.

160 Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ), 2015, S. 275.

161 Dombert/Räuber: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, S. 415.

162 Rusteberg: Stellungnahme zu dem Thema „Föderale Sicherheitsarchitektur“ zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses am 17. Mai 2018, Ausschussdrucksache 19(25)239, S. 84.

163 Gärditz: Zustand der föderalen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 17. Mai 2018 im 1. Untersuchungsausschuss, Ausschussdrucksache 19(25)251, S. 35.

164 Information des BfV, online abrufbar unter <https://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/getz> (Stand: 28.11.2018).

5.2. Gemeinsames Internetzentrum (GIZ)

Das GIZ wurde im Januar 2007 gegründet,¹⁶⁵ um das Internet systematisch auszuwerten und den islamistischen Terrorismus im Internet zu bekämpfen.¹⁶⁶ Die Abkürzung ist nicht zu verwechseln mit der unter gleicher Abkürzung firmierenden „Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH“, die für den Bund im Bereich der Entwicklungshilfe tätig ist.¹⁶⁷ Wie das GTAZ ist das GIZ in den Liegenschaften am Treptower Park in Berlin untergebracht, aber räumlich von diesem getrennt. Beteiligte Behörden sind das BfV, BKA, BND, MAD, und der GBA.¹⁶⁸ Die Geschäftsführung liegt beim BfV. Die Behörden handeln selbstständig auf der Grundlage ihres jeweiligen gesetzlichen Auftrags. Das GIZ ist keine eigene Behörde, sondern ebenfalls eine Zusammenarbeitplattform. Die Dienstaufsicht obliegt den jeweiligen Behörden, die Fachaufsicht den jeweils übergeordneten Ministerien.¹⁶⁹ Der Bundestag kann sich fortlaufend über die Arbeit des GIZ informieren, regelmäßige Berichterstattungen sind nicht vorgesehen.¹⁷⁰

Aufgaben sind das sogenannte Monitoring des Internets, die Beschaffung von Informationen und die Entwicklung geeigneter technischer Hilfsmittel.¹⁷¹ Die Mitarbeiter im GIZ beobachten arbeitsteilig die relevanten Internetseiten, tauschen hierüber täglich auf der Grundlage der fachgesetzlichen Befugnisse Informationen und Erkenntnisse aus und erstellen gemeinsam abgestimmte Bewertungen. Die Berichte gehen den beteiligten Behörden und dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt, dem BMI, dem Bundesministerium der Justiz, dem Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundespolizeipräsidium, dem ZKA sowie den Landesämtern für Verfassungsschutz und den Landeskriminalämtern zu.¹⁷² Das GIZ verfügt nicht über eine eigene Datei, es werden die Mittel zur Informationserhebung angewandt, die in den jeweiligen Fachgesetzen der beteiligten Behörden vorgesehen sind.¹⁷³

165 Zöller: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, S. 768.

166 BT-Drs. 17/5557, S. 1.

167 <https://www.giz.de/>.

168 Informationen des Bundesamtes für Verfassungsschutz, online abrufbar unter <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/gemeinsames-internetzentrum-giz> (Stand: 28.11.2018).

169 BT-Drs. 17/5557, S. 5.

170 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 21.

171 Informationen des Bundesamtes für Verfassungsschutz, online abrufbar unter <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/gemeinsames-internetzentrum-giz> (Stand: 28.11.2018).

172 BT-Drs. 17/5557, S. 5

173 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 22.

Aufgrund der Vergleichbarkeit in Aufbau und Funktion mit dem GTAZ, sind die zum GTAZ ausgeführten wesentlichen Überlegungen auf das GIZ entsprechend übertragbar. Allerdings ist anzumerken, dass das GIZ weniger mit der Übertragung personenbezogener Daten zwischen Behörden befasst zu sein scheint, als mit der Auswertung offener Quellen. Insoweit gelten die in Bezug auf das GTAZ geäußerten Bedenken für das GIZ nur in entsprechend geringerem Maße.

5.3. Nationales Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ)

Das NCAZ wurde am 23. Februar 2011 gegründet, und ist seit dem 1. April 2011 in Funktion. Es ist beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) angesiedelt und hat seinen Sitz in Bonn-Mehlem. Das NCAZ ist eine Sicherheitsplattform, die unter der Leitung des BSI und des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) steht. Die Kernbehörden (BSI, BBK, BfV) sind ständig im Cyber-Abwehrzentrum vertreten. Sie stellen insgesamt 10 Mitarbeiter. Weitere assoziierte Stellen sind BKA, BPol, ZKA, BND, die Bundeswehr sowie die aufsichtsführenden Stellen über die Betreiber der Kritischen Infrastrukturen; diese wirken unter Wahrung ihrer gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse anlassbezogen mit.¹⁷⁴ Das Cyber-Abwehrzentrum ist keine eigenständige Behörde, weswegen eine gesetzliche Grundlage von der Bundesregierung für entbehrlich gehalten wird. Die Grundlage der Zusammenarbeit sind Kooperationsvereinbarungen. Die beteiligten Behörden arbeiten hierbei unter strikter Wahrung ihrer Aufgaben und gesetzlichen Befugnisse zusammen. Aus diesem Grund ist auch ein Errichtungsgesetz nicht notwendig.¹⁷⁵

Die beteiligten Behörden sollen ihr Fachwissen und ihre Kompetenzen einbringen, um die Cyber-Sicherheit in Deutschland voranzubringen. Es findet keine dauerhaft analytische und keine operative Zusammenarbeit statt.¹⁷⁶

Aufgrund der Vergleichbarkeit in Aufbau und Funktion mit dem GTAZ, sind die zum GTAZ ausgeführten wesentlichen Überlegungen auf das NCAZ entsprechend übertragbar. Allerdings ist anzumerken, dass das NCAZ weniger mit der Übertragung personenbezogener Daten zwischen Behörden befasst zu sein scheint, als mit der Auswertung von Cyber-Angriffen und technischen Gegenmaßnahmen. Insoweit gelten die in Bezug auf das GTAZ geäußerten Bedenken für das NCAZ nur in entsprechend geringerem Maße.

5.4. Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM)

Das BMI hat das GASIM in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen als behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum initiiert. Aufgaben des Zentrums sind die Sammlung aller verfügbaren Erkenntnisse auf dem Gebiet der illegalen Migration, deren Auswertung und Analyse, die Erstellung von Lagebildern, die internationale Zusammenarbeit, die Analyse von Zusammenhängen der illegalen Migration mit allgemeiner und organisierter Kriminalität, illegaler Beschäftigung und Missbrauch von Sozialleistungen, die Initiierung und Unterstützung von Ermittlungsverfahren sowie der Aufbau

174 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 26.

175 BT-Drs. 17/5694, S. 2.

176 BT-Drs. 17/5694, S. 3.

und die Wahrnehmung einer Frühwarnfunktion.¹⁷⁷ Im GASIM arbeiteten im Jahre 2014 insgesamt 39 Personen, anlassbezogen sind hier BMI, BKA, BPol, BAMF, BND, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Auswärtiges Amt und BfV vertreten.¹⁷⁸

Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Behörden und Stellen werden durch die Einrichtung des GASIM nicht verändert. Der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden und Stellen erfolgt auf der Grundlage der geltenden Übermittlungsvorschriften.¹⁷⁹ Eine spezifische Rechtsgrundlage für diese Zusammenarbeit ist nicht erforderlich. Das GASIM ist keine Behörde oder Organisation und insoweit nicht Adressat oder Empfänger von Informationen oder Daten, im GASIM als solchem werden keine Daten gespeichert.¹⁸⁰ Personenbezogene Daten erheben die Mitarbeiter des GASIM nicht. Das GASIM führt selbst keine operativen Maßnahmen durch.¹⁸¹ Die Arbeitsergebnisse des GASIM können bei Maßnahmen anderer Behörden Verwendung finden.¹⁸² Personelle Überschneidungen zwischen dem GASIM und dem GTAZ bestehen nicht.¹⁸³

Aufgrund der Vergleichbarkeit in Aufbau und Funktion mit dem GTAZ, sind die zum GTAZ ausgeführten Überlegungen auf das GASIM im Wesentlichen übertragbar.

177 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 23.

178 BT-Drs. 16/8482, S. 3.

179 BT-Drs. 16/2432, S. 2.

180 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 23.

181 Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 2 BKAG, Rn. 24.

182 BT-Drs. 16/8482, S. 5.

183 BT-Drs. 16/2420, S. 3.