



# Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch  
den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht

zum Bericht der Regierungskommission zur  
Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in  
Deutschland vom 28.08.2013

Stellungnahme Nr.: 58/2013

Berlin, im Dezember 2013

## **Mitglieder des Ausschusses**

- Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöbler, Münster
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Sönke Hilbrans, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Stefan König, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke, Frankfurt / Main
- Rechtsanwältin Kerstin Oetjen, Freiburg (Berichterstatterin)

## **Als Gast aus dem Ausschuss Ausländer- und Asylrecht**

- Rechtsanwalt Victor Pfaff, Frankfurt / Main (Berichterstatter)

## **Zuständig in der DAV-Geschäftsführung**

- Rechtsanwalt Thomas Marx

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
Registernummer: 87980341522-66

## **Verteiler**

---

Bundesministerium des Innern  
Bundesministerium der Justiz

Deutscher Bundestag - Rechtsausschuss  
Deutscher Bundestag - Innenausschuss

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien  
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Justizministerien und -senatsverwaltungen der Länder  
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern  
Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Landesdatenschutzbeauftragte  
Innenausschüsse der Landtage  
Rechtsausschüsse der Landtage

Bundesrechtsanwaltskammer  
Deutscher Richterbund  
Bundesverband der Freien Berufe  
Gewerkschaft der Polizei (Bundesvorstand)  
Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB  
Verd.di, Recht und Politik

Vorstand und Landesverbände des DAV  
Vorsitzende der Gesetzgebungs- und Geschäftsführenden Ausschüsse des DAV  
Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

Frankfurter Allgemeine Zeitung  
Süddeutsche Zeitung  
Berliner Zeitung

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

## I. Grundsätzliche Anmerkungen

Der DAV begrüßt die Initiative, die zur Einrichtung einer Regierungskommission geführt hat, die *„die Entwicklung der Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland kritisch untersuchen und hieraus Schlussfolgerungen für die Gesetze zum Vorgehen gegen Terrorismus im weiteren Sinne und für die künftige Ausgestaltung der Sicherheitsarchitektur in Deutschland ziehen“* sollte.<sup>1</sup> Wie es in ihrem Bericht heißt, war Auftrag der Kommission, aus einer *„übergeordneten rechtsstaatlichen Perspektive“* die Auswirkungen zu untersuchen, die sich aus den Entwicklungen der Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung, insbesondere seit den Anschlägen des 11. September 2001 ergeben, auch mit dem Ziel der Schaffung von vorbeugenden Eingriffsmöglichkeiten bei der Kriminalität im traditionellen Sinn.<sup>2</sup>

Die Kommission hat sich dieser anspruchsvollen Aufgabe im ersten Teil ihres 283-Seiten umfassenden Berichts zunächst in Form einer „Bestandsaufnahme“ angenommen, in der erst allgemein und dann themenbezogen die Entwicklung der Sicherheitsgesetze und die Befugnisse der Sicherheitsbehörden auf Bundesebene in den letzten 12 Jahren zusammengestellt werden. Dieser weitgehenden rechtsbezogenen „Bestandsaufnahme“ werden daneben Informationen zugrunde gelegt, die der Kommission von den Mitarbeitern des Bundesministeriums der Justiz sowie des Bundesministeriums des Innern zur Verfügung gestellt wurden. Die Mitglieder der Regierungskommission konnten darüber hinaus Fragen an die betroffenen Behörden richten und Gespräche u. a. mit den Präsidenten des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie dem Generalbundesanwalt führen.<sup>3</sup> Über den Inhalt dieser Informationen und Gespräche ist nur so viel bekannt, wie dies im Bericht

---

<sup>1</sup>Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, S. 1.

<sup>2</sup> Bericht, S. 1.

<sup>3</sup> Bericht, S. 3 f.

Erwähnung findet.<sup>4</sup> In einem zweiten Teil verknüpft die Regierungskommission die gefundenen Ergebnisse aus der „Bestandsaufnahme“ mit einer rechtlichen Bewertung. Der dritte Teil enthält Empfehlungen für den Gesetzgeber.<sup>5</sup>

Die im Rahmen der „Bestandsaufnahme“ angesprochenen Themen sind weit gefächert. Sie befassen sich u. a. mit den wichtigsten Sicherheitsgesetzen<sup>6</sup>, den „Aufgaben und Befugnissen der Sicherheitsbehörden und deren Verhältnis zueinander“<sup>7</sup>, mit der „Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten“<sup>8</sup>, der „Präventivpolizeilichen Terrorismusabwehr durch das BKA“<sup>9</sup> sowie der „Rechtsstaatlichen Absicherung der Kontrolle“<sup>10</sup>. Dabei werden der „Wandel in der Telekommunikationstechnik“<sup>11</sup>, die „Erweiterungen im Terrorismusstrafrecht und ihre Auswirkungen auf das Strafverfahren“<sup>12</sup> ebenso in die Betrachtung miteinbezogen wie die „Flexibilität der Vorfeldtatbestände“ am Beispiel des Düsseldorfer al-Qaida-Prozesses und der „Schläferfahndung“<sup>13</sup>.

In der sich hieran anschließende Analyse der einzelnen Sicherheitsgesetze und deren Eingriffsmöglichkeiten behandelt die Kommission eine Fülle von Aspekten und unterzieht sie einer wertenden Betrachtung. Dies setzt sich fort in den dann folgenden Empfehlungen an den Gesetzgeber. Der Umstand, dass zu einzelnen Themen auch divergierende Auffassungen innerhalb der Regierungskommission wiedergegeben werden, bereichert den Gesamteindruck und bringt den von der Kommission damit bezweckten „Mehrwert“, nämlich eine fundierte Grundlage, um künftige gesetzgeberische Entscheidungen zu erleichtern.<sup>14</sup> Beispielhaft sei hier auf die Wiedergabe der Kontroverse über die strafrechtlichen Vorfeldtatbestände des Gesetzes zur Verfolgung

---

<sup>4</sup> Bericht, S. 87, 88, 101.

<sup>5</sup> Bericht, S. 2.

<sup>6</sup> z.B. Terrorismusbekämpfungsg, S. 16; ZollfahndungsdienstG, S. 19; 34. Strafrechts-Änderungsg, S. 20; Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder, S. 22; Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA, S. 25; Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG), S. 27.

<sup>7</sup> Bericht, S. 36.

<sup>8</sup> Bericht, S. 165.

<sup>9</sup> Bericht, S. 57.

<sup>10</sup> Bericht, S. 208.

<sup>11</sup> Bericht, S. 8.

<sup>12</sup> Bericht, S. 36.

<sup>13</sup> Bericht, S. 73.

<sup>14</sup> Bericht, S. 5.

der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) verwiesen. Hier hegt der eine Teil der Kommissionsmitglieder (mit beachtlichen Argumenten) rechtsstaatliche Zweifel im Hinblick auf die uferlose Weite der gesetzlichen Regelungen, während andere Mitglieder in diesen einen wichtigen Schritt zur effektiven Bekämpfung terroristischer Handlungen durch Einzeltäter sehen.<sup>15</sup> Der nicht zu unterschätzende „Mehrwert“ solcher offen ausgetragenen Meinungsunterschiede liegt nicht zuletzt darin, dass gerade damit die Notwendigkeit einer vertiefenden evaluierenden Betrachtung der Gesamtproblematik „Sicherheitsarchitektur“ in Deutschland im Spannungsverhältnis zu den Freiheitsrechten der Bürger unter Beweis gestellt wird. Wenn – wie bei der erwähnten Kontroverse um das GVVG – die Effektivität der Bekämpfung des Terrorismus ins Feld geführt wird, bedarf eine solche Aussage angesichts der Reichweite der Strafandrohung einer validen empirischen Grundlage. Mit Meinungen und Einschätzungen allein darf/kann sich der Rechtsstaat in diesem Fall nicht zufrieden geben.

Dass die Kommission ihrem Bericht keine „klassische“ Evaluierung zugrunde gelegt hat (und auch nicht zugrunde legen wollte), wird zum einen daran deutlich, dass der Bericht selbst an mehreren Stellen auf die notwendige, aber *erst noch* zu leistende Evaluierung der Sicherheitsgesetzgebung im Zuge der Novellierung des BVerfSchG hinweist.<sup>16</sup> Zum anderen hat die Kommission für ihre rechtsanalytischen Betrachtungen ersichtlich selbst keine verbindlichen empirischen Daten ermittelt. Soweit der Bericht in dem einen oder anderen Zusammenhang Erkenntnisse aus dem untereinander gepflegten Informationsaustausch mit Ministerien und Behördenvertretern verarbeitet, handelt es sich überwiegend um die Wiedergabe dortiger Einschätzungen und Meinungsbilder und keine wissenschaftlich überprüfbaren Erhebungen.<sup>17</sup> Aus diesem Grund sind die in vielerlei Hinsicht bemerkenswerten und bedenkenswerten Vorschläge und Anregungen des Kommissionsberichts auch nicht abschließend zu verifizieren – und auch nicht abschließend zu kommentieren.

Des Weiteren ist anzumerken, dass die Kommission nicht alle Bereiche von Sicherheitsgesetzen, die in den vergangenen Jahren eine Entwicklung erfahren haben,

---

<sup>15</sup> Bericht, S. 49 ff, 52 ff., 262.

<sup>16</sup> Bericht, S. 261; die Evaluierung ist vorgegeben bis 2016 (BGBl. I 2011, 2576) im Hinblick auf die Gesetze TBG, TBEG, BVerfSchG, MADG, BNDG sowie SÜG; s. auch Bericht, S. 46, 55, 109, 244.

<sup>17</sup> Z.B. Bericht, S. 87, 88, 101, 109.

erfasst. So lässt der Bericht z. B. eine Darstellung der Gesetzesänderungen im Ausländerrecht zur Bekämpfung des Terrorismus und Extremismus ebenso vermissen wie eine Auseinandersetzung mit Erfolg oder Misserfolg dieser Rechtssetzungsakte. Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 09.01.2002 (BGBl. I 361) wurden dem Ausweisungsrecht weitere Ausweisungsgründe implantiert (§ 47 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 4 i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG; seit 2005 § 54 Nr. 5 und Nr. 6 AufenthG). Mit dem AufenthG von 2005 wurden neu aufgenommen die Regelausweisung des Leiters eines verbotenen Vereins (§ 54 Nr. 7), der Ermessensausweisungsgrund „Hassprediger“) in § 55 Abs. 2 Nr. 8 a und das Instrument der blitzartigen Aufenthaltsbeendigung in Gestalt der Abschiebungsanordnung (§ 58 a). 2009 folgte ein weiterer Ausweisungsgrund (§ 54 Nr. 5 b): Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat. Damit nicht genug, verfasste das Bundesministerium des Innern den Entwurf eines Gesetzes „zur Modernisierung des Ausweisungs- und Abschiebungsrechtes“, womit „extremistische Gefährder, insbesondere Salafisten“ leichter ausgewiesen werden können (s. BT-Ds. 17/13782 vom 06.06.2013).

In diesem Netz blieben nicht nur fast keine „Fische“ hängen. Vielmehr zeigte sich, dass die neuen Bestimmungen benutzt wurden, die Meinungsfreiheit einzuschränken und vermeintliche Hassprediger und Gefährder zu verfolgen. Die Rechtsprechung hatte in zahlreichen Fällen Gelegenheit, behördliche Praxis zu korrigieren (z. B. VG Göttingen, Urt. v. 08.01.2013 – 3 A 169/11; HessVGH, Urt. v. 16.11.2011 – 6 A 907/11; HessVGH, Beschl. vom 26.10.2013 – 3 A 1685/13.Z). Das mag der Grund dafür sein, dass der Bericht das „ausländerrechtliche Kapitel“ fast ganz ausspart.

Diese Defizite sollen freilich nicht den Verdienst der Kommission schmälern, die mit ihrem Bericht einen wichtigen Beitrag für eine breite Diskussion über die Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland leistet. Durch die Darstellung der auf diesem Gebiet herrschenden Meinungs- und Einschätzungsvielfalt hat sie zudem die Forderung im Zuge der Novellierung des BVerfSchG, eine Evaluierung der Sicherheitsgesetze auf der Grundlage von umfangreichen empirischen Untersuchungen unter Mitwirkung von externen wissenschaftlichen Sachverständigen vorzunehmen,<sup>18</sup> noch einmal eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

---

<sup>18</sup> Bericht, S. 34.

Der DAV hat sich durch seinen Ausschuss für Gefahrenabwehrrecht zu den Voraussetzungen einer wissenschaftlichen Kriterien entsprechenden Evaluierung bereits geäußert.<sup>19</sup> Er nutzt die Gelegenheit, auch an dieser Stelle auf die von Verfassungswegen gebotene Notwendigkeit von Evaluierung und die dabei zu beachtenden wissenschaftlichen und rechtsstaatlichen Standards hinzuweisen.

## **II. Zum Organisationsrecht im Zusammenhang mit Informationsnetzwerken**

### **1. Organisationsrechtliches**

Der DAV begrüßt, dass mit dem Bericht der Regierungskommission ein Rechtsbereich in den Blick gerät, dessen nüchterne, differenzierte Betrachtung aufgrund der emotionalen Aufladung der Debatte – die zwei menschliche Grundängste prägt: die Angst vor dem Überwachungsstaat und die Angst vor terroristischen Anschlägen – schwierig erscheint, aber umso wichtiger ist. Die Rede ist vom staatlichen Organisationsrecht, das in der Ausprägung als Verwaltungsorganisationsrecht die Summe der Rechtssätze umfasst, die sich im weiteren Sinne auf Errichtung und Abwicklung von Verwaltungsträgern, Behörden und anderen Stellen beziehen und die grundlegenden Konstruktionsprinzipien der Verwaltung beinhaltet.

Die im Bericht untersuchten Zentren kennzeichnen sich selbst als „Kooperations- und Kommunikationsplattformen“, Plattformen allerdings, bei denen es keine Organisationsgrundlage durch Gesetz oder öffentlich-rechtliche Vereinbarung gibt, kein Bund-Ländervertrag, und kein – soweit ersichtlich – wie auch immer fixiertes Organisationsstatut existiert. Man ging offenbar davon aus, dass keine neue Behörde eingerichtet werden müsse und eine eigenständige rechtliche Grundlage nicht erforderlich sei, da die organisatorische Trennung der Akteure beibehalten, im Rahmen bestehender Übermittlungsvorschriften gehandelt und keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden sollten. So verstanden erscheint die Zusammenarbeit

---

<sup>19</sup> Stellungnahme des DAV durch den Gefahrenabwehrrechtsausschuss zusammen mit dem Strafrechtsausschuss des DAV Nr. 41/2011 vom Juli 2011.

der zusammengefassten Behörden – nicht nur als „neue“, sondern – als besondere Form der Ausprägung informellen Verwaltungshandelns.

Die Arbeit der Informationsnetzwerke ist auch von den Mitgliedern der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland grundsätzlich nicht in Frage gestellt worden. Freilich gab es unterschiedliche Sichtweisen, gleich zu mehreren Fragen. So war innerhalb der Kommission die Frage durchaus umstritten, ob es sich bei den genannten Informationsplattformen organisationsrechtlich nicht um neue Behörden, also um Stellen der Verwaltung – so § 1 Abs. 4 VwVfG – handele, die Aufgaben der Verwaltung, nämlich auf der Grundlage des Datenaustauschs eine gemeinsame Analyse, Bewertung und Planung wahrnehmen.<sup>20</sup>

Aufgeworfen ist damit die Frage, ob und inwieweit die Zentren zur Legitimation ihrer Tätigkeit einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Davon abzugrenzen war die Frage nach der parlamentarischen Kontrolle.

Streit besteht über Erforderlichkeit einer eigenständigen gesetzlichen Rechtsgrundlage und institutionellen Kontrolle.

Deren Verfechter führen an, Verfestigung, Art und Umfang der informationellen Zusammenarbeit gehe über die nach bestehenden Übermittlungsvorschriften vorgesehenen Möglichkeiten hinaus, zumal über den bloßen Datenaustausch auch gemeinsame Analyse- und Bewertungstätigkeit sowie Abstimmung operativer Maßnahmen statfinde. Vor allem aber bürge deren informeller, mündlicher Charakter die Gefahr missbräuchlicher Vorgehensweisen, die den Datenschutz aushöhlen. Eine interne, speziell den behördenübergreifenden Verkehr überwachende Kontrollstelle sei daher aus grundrechtlich-rechtstaatlichen Erwägungen nach der Wesentlichkeitstheorie geboten. Dem wird entgegengehalten, der Informationsaustausch sei bereits hinreichend gesetzlich geregelt, weitere Normierung würden vielmehr zu unnötiger Bürokratisierung führen und flexibles Verwaltungshandeln, das gerade in Angelegenheiten der Sicherheit nötig erscheint, unmöglich machen. Abgesehen davon sei informelles Handeln, mündliche Besprechungen und Abstimmung von Handlungsstrategien, bereits nach geltendem Recht ohne Zweifel möglich und praxisrelevant. Auch Kontrollen

---

<sup>20</sup> dazu Bericht, a.a.O., S. 166.

beständen unzählige. Sofern Lücken gesehen werden, sollten eher bestehende Handlungsspielräume ausgeschöpft und auch hier ein Vernetzung angedacht werden.

Umstritten ist die organisationsrechtliche Einordnung, namentlich der Behördencharakter der Netzwerke.

Da in ihnen nicht bloß ein Datenaustausch stattfindet, sondern darauf aufbauend eine gemeinsame Analyse und Bewertungsarbeit geleistet wird, veranlasst dies zu der Annahme, es handele sich bei den Zentren um Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG.<sup>21</sup> Dieser Annahme wird mit guten Gründen widersprochen.<sup>22</sup> Wesensmerkmal einer Behörde ist es, dass sie als ausführendes Organ für einen Verwaltungsträger mit Außenwirkung auftritt. Letzteres trifft auf die Zentren nicht zu, sie treten nicht im eigenen Namen nach außen auf,<sup>23</sup> sie nehmen auch keine eigenen außenrelevanten Handlungen vor. Auch soweit eine Auswertung ausgetauschter Daten und Abstimmung operativer Maßnahmen stattfindet, dient dies lediglich der Stärkung der Analysefähigkeit und Vorbereitung der Einschreitmanöver der im konkreten zuständigen Einzelbehörden. Eine eigenständige Befugnis ist darin nicht zu sehen.

Organisationsrechtliche Relevanz haben sie gleichwohl.

Die Tatsache, dass in GTAZ (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum) und vergleichbaren Einrichtungen eine Zusammenarbeit stattfindet, die in Art und Umfang durchaus neu ist, die aber weder auf einer speziellen Rechtsgrundlage für deren Errichtung, geschweige denn für deren Zuständigkeit, Aufgaben und Befugnisse basiert, noch parlamentarisch kontrolliert wird, wirft durchaus verfassungsrechtliche Bedenken auf. Aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie aus dem Grundrechtskatalog ergibt sich ein sowohl institutioneller als auch grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt. Danach müssen die Errichtung von Verwaltungsbehörden sowie deren Aufbau grundsätzlich gesetzlich geregelt sein und bedürfen Maßnahmen der Eingriffsverwaltung einer speziellen Ermächtigungsgrundlage. Zudem sind nach den Geboten der Transparenz, des effektiven Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle Verantwortlich-

---

<sup>21</sup> so etwa *Hirsch*, Mitglied der Regierungskommission zur Bewertung der Sicherheitsgesetzgebung – Abschlussbericht, S. 166.

<sup>22</sup> so die übrigen Mitglieder.

<sup>23</sup> so auch *Weisser*, NVwZ 2011, 146.

keiten innerhalb der Verwaltung deutlich und nachvollziehbar festzulegen, Einzelakte gerichtlich überprüfbar zu machen und eine parlamentarische Kontrolle sicherzustellen.

Formal-rechtlich ist diesen Anforderungen augenscheinlich Rechnung getragen. Organisationsrechtlich handelt es sich bei dem GTAZ wohl nicht um eine neue eigenständige Behörde oder andere Art der Verflechtung der verschiedenen Akteure, sondern um ein bloßes Netzwerk eigenständig bleibender, innerhalb bestehender Aufgaben- und Befugnisbereiche handelnder Behörden. Damit sind die Rechtsgrundlagen in den Einzelgesetzen der beteiligten Sicherheitsbehörden zu finden, die Entscheidungsspielraum für Art und Weise der Aufgabenerfüllung gewähren und auch Möglichkeiten der Informationsweitergabe vorsehen. Schließlich enthält auch das Antiterrordateigesetz umfassende Regelungen über den Datenaustausch der verschiedenen Sicherheitsbehörden.<sup>24</sup> Darüber hinaus ist die Existenz und Arbeitsweise der Zentren offengelegt, Rechtsschutz auf der Ebene der Einzelbehörden möglich und es existieren verschiedene Kontrollgremien. Gleichwohl, ohne dies jedoch weiter zu begründen, meint etwa *Weisser*<sup>25</sup>, dass eine eigenständige Rechtsgrundlage und spezielle Aufsichtskommission „aus Gründen der Transparenz de lege ferenda zu empfehlen wäre“.

## 2. Grundrechtsschutz durch Verfahren bzw. Organisation

Beachtet werden muss die Bedeutung der Grundrechte für die Organisation.

Grundrechtsschutz durch Organisation ist das Stichwort, vor dessen Hintergrund auch Transparenzgebot, Rechtsschutz und parlamentarische Kontrolle einen weitergehenden Inhalt aufweisen. Rechtlich lässt sich dies begründen durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben des sog. Grundrechtsschutzes durch Organisation. Dem Verfahrens- und auch dem Organisationsrecht, um das es hier geht, kommt eine elementare Bedeutung für die Verwirklichung bzw. Gewährleistung grundrechtlich verbürgter Positionen zu. Umgekehrt gilt: „Die Grundrechte setzen Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende normative Organisations- und Verfahrensgestaltung“. Nach gefestigter und unangefochtener Rechtsprechung des BVerfG ist davon auszugehen, dass die

---

<sup>24</sup> Weisser, NVwZ 2011, 146.

<sup>25</sup> Weiser, NVwZ 2011, 146.

Grundrechte eine sog. Ausstrahlungswirkung haben und daher nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das prozessuale Recht beeinflussen. Sie sind in diesem Sinne Legitimation und Grenze staatlichen Handelns nicht nur in Bezug auf das Entscheidungsergebnis, sondern auch maßgeblich für den Entscheidungsprozess. Dies ist bereits die logische Konsequenz aus der Wechselwirkung zwischen materiellem und prozessuaalem Recht. Entsprechend machen die Grundrechte aber nicht nur eine grundrechtsfreundliche Auslegung und Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften erforderlich, sondern determinieren zudem Inhalt und Gestaltung des Verfahrens- und damit auch des Organisationsrechts.

Es geht im hier interessierenden Zusammenhang, bei der Frage nach Anforderungen an Organisation von GTAZ und vergleichbaren Stellen, gerade um Letzteres, also nicht um den Grundrechtsschutz *im* Verfahren, sondern um den Grundrechtsschutz *durch* Verfahren bzw. Organisation. Anforderungen an die Ausgestaltung des Organisationsrechts sind im konkreten Fall mit Blick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als informationelles Selbstbestimmungsrecht, geboten. Die besondere Schutzbedürftigkeit ergibt sich angesichts fortschreitender technischer Entwicklungen und damit einhergehenden subtilen, aber weitreichenden Möglichkeiten zur Erfassung persönlicher Daten. Das BVerfG hat schon früh die Verpflichtung des Gesetzgebers betont, angesichts „*der ... Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung ... mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken*“.<sup>26</sup> Daraus folgt konkret, dass es auf der einen Stufe präziser, detaillierter und transparenter gesetzlicher Regelungen für Organisation und Arbeitsweise bedarf, die Bedeutung und Gehalt grundrechtlicher Gewährleistungen sicherstellen und Missbrauchs- bzw. Verletzungshandlungen vorbeugen. Auf der zweiten Stufe, das heißt zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Vorgaben, sind zudem gegebenenfalls entsprechende Kontrollinstanzen einzusetzen. Insbesondere staatliches Handeln im Zusammenhang mit (geheimer) Datenerfassung erfordert „*besondere Vorkehrungen für Durchführung und*

---

<sup>26</sup> siehe NJW 1983, 419 (423).

*Organisation der Datenerhebung- und verarbeitung“ etwa „Weitergabe- und Verwertungsverbote“ sowie „Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten“.*<sup>27</sup>

Für den DAV folgt hieraus, dass die Informationsplattformen einer (eigenständigen) Rechtsgrundlage für (Errichtung und) Informationsübertragung bedürfen, damit eine transparente und nachvollziehbare Regelung der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet ist, zudem es einer (eigenständigen) parlamentarische Kontrolle der Zusammenarbeit zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorgaben bedarf.

Die angesprochenen Gebote sind allesamt Ausdruck des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips (Art. 20 GG) und weisen einen direkten Bezug zum Individual- bzw. Grundrechtsschutz auf. Sie dienen den Erfordernissen der Nachvollziehbarkeit und Überprüfung demokratischer Legitimation und Grenzen des Handelns der Exekutive gegenüber dem Bürger. Dabei stehen sie in unmittelbarem Zusammenhang zueinander und ergänzen bzw. ersetzen sich teilweise. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle fordern die Kontrolle und Überprüfung jeglichen Handelns der Exekutive,<sup>28</sup> zum einen durch unabhängige Organe der Judikative und zum anderen durch die unmittelbar demokratisch legitimierte Volksvertretung. Letzterer kommt insbesondere dann eine eigenständige besondere Bedeutung zu, wenn die subjektivrechtliche Kontrolle von Eingriffsmaßnahmen, insbesondere auch wegen ausnahmsweise geringerer Transparenz eingeschränkt ist.

Das Transparenzgebot gebietet grundsätzlich für alles Wesentliche die Öffentlichkeit bzw. Grundrechte betreffende Staatshandeln die Offenlegung von Organisation, Beteiligten, Verfahren und v. a. Verantwortlichkeiten. Es soll mithin Vertrauen und Rechtssicherheit gegenüber dem Handeln der Exekutive gewährleisten und einen demokratischen Diskurs ermöglichen, ist vor allem aber auch Voraussetzung für einen wirksamen Individualrechtsschutz. Der Bürger kann und wird sich schließlich nur gegen ihn gerichtete staatliche Maßnahmen wenden, wenn er von ihnen Kenntnis erlangt und deren freiheitsgefährdende Bedeutung überblickt. Daher muss das Handeln der Exekutive prinzipiell offengelegt sein, damit der Bürger dies nachvollziehen und sich

---

<sup>27</sup> siehe BVerfGNJW 1983, 419, 422.

<sup>28</sup> Weisser, NVwZ 2011, 145.

gegen eventuelle Individualrechtsverletzungen wehren kann, und eine parlamentarische Überprüfung insbesondere dort erfolgen, wo diese Möglichkeiten eingeschränkt sind.

Bei der Konzeption des GTAZ (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum), GETZ (Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum) und GAR (Gemeinsames Abwehrzentrum Rechtsextremismus) ist den Geboten der Transparenz, des effektiven Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle nicht ausreichend Rechnung getragen.

Die bloße Bekanntgabe von Existenz, Akteuren und Prozessen sowie der Hinweis auf die unverändert bestehenden Zuständigkeiten und Befugnisse der Einzelbehörde und damit fortbestehende Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und parlamentarischer Kontrolle<sup>29</sup> genügt deren Anforderungen aufgrund der Komplexität und Sensibilität der Einrichtung nicht. Diese Erwägungen entsprechen auch der Begründung für die Einrichtung anderer im Zusammenhang mit der speziellen Art der Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes relevanten parlamentarischen Kontrollinstitutionen, namentlich dem parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) und der G 10-Kommission. Das PKGr ist für die Überwachung der Tätigkeit der Nachrichtendienste insgesamt zuständig, die eben aufgrund deren verdeckter Vorgehensweise und grundrecht-beinträchtigenden Maßnahmen aus demokratisch-rechtsstaatlich Gesichtspunkten geboten ist.<sup>30</sup> Die G 10-Kommission bescheidet und kontrolliert Zulässigkeit und Durchführung speziell der durch die Nachrichtendienste durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG). Da dem Betroffenen nach der Rechtsprechung des BVerfG ein Recht auf Mitteilung der Beeinträchtigung aus der jeweiligen grundrechtlichen Position bzw. aus dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) und auf die Beschreibung des Rechtsweges zukommt,<sup>31</sup> war deren Einrichtung aufgrund der Möglichkeit heimlicher Überwachungsmaßnahmen und dem Ausschluss des Rechtsweges verfassungsrechtlich kompensatorisch erforderlich.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> so Weisser NVwZ 2011, 144 f.

<sup>30</sup> vgl. BT Drs. 16/12411 (Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes).

<sup>31</sup> BVerfG NJW 2000, 55, 57.

<sup>32</sup> BVerfG NJW 1971, 275.

Die Forderung nach adäquater parlamentarischer Kontrolle entspricht Forderungen des BVerfG in anderem Zusammenhang. Speziell für die Antiterrordatei und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe fordert auch das BVerfG mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip, Transparenz und Kontrolle durch Berichtspflichten des Bundeskriminalamts gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit sicherzustellen.<sup>33</sup> Und die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus empfiehlt in ihrem Abschlussbericht für die Zusammenarbeit in den verschiedenen Analyse- und Infozentren zum Zwecke der parlamentarischen Legitimation und effizienten Kontrolle die Bestellung eines Beauftragten für Verfassungsschutz, der zwischen ministerieller Kontrolle und Parlament stehen soll.<sup>34</sup> Dementsprechend fordert auch der DAV die Einrichtung einer eigenständigen Bund-Länder-Aufsichtskommission: nicht als *nobile officium* des Staates, sondern verfassungsrechtlich geschuldeter Verpflichtung.

### III. Zum Rechtsschutz

Da Maßnahmen der Sicherheitsbehörden wie Verfassungsschutz oder Bundesnachrichtendienst regelmäßig – wie bei der Ausspähung von Mobiltelefonen, Email-Daten, Cloud-Speichern, Chatforen – sensible Rechtsgüter des Bürgers betreffen, schlägt der DAV vor, dass derartige Maßnahmen nach dem Vorbild anderer Regelungen (§§ 100 c, 162 StPO) dem Richtervorbehalt unterstellt werden und somit eine *„vorbeugende Kontrolle der Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz vorgesehen wird“* (BVerfGE 20, 162, 223; BVerfG, Beschluss vom 17.03.2009 – BvR 1940/05).

Bedenkt man, dass im Rahmen der aktuell geltenden Sicherheitsgesetze und der nachrichtendienstlichen Anordnungs- und Eingriffsbefugnisse, nicht nur spezielle Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich von Staatsschutz- und nachrichtendienstlichen Angelegenheiten erforderlich sind, sondern auch schwerwiegende Entscheidungen getroffen werden müssen, lassen diese als Kontroll- und Rechtsschutzorgan einen Spruchkörper mit mehreren Berufsrichtern erforderlich erscheinen. Zu denken wäre insofern, einen Rechtsmittelweg zur Staatsschutzkammer beim Landgericht oder zum Oberlandesgericht zu eröffnen, welche gemäß §§ 74 a, 120 GVG für Staatsschutz-

---

<sup>33</sup> BVerfGNJW 2013, 1499, 1517.

<sup>34</sup> Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, S. 340 f.

delikte zuständig und zudem mit mehreren in diesen Angelegenheiten erfahrenen und darauf spezialisierten Berufsrichtern besetzt sind.

Diese Forderung ist die Konsequenz des Rechtsstaatsprinzips, das gerade bei in Rede stehenden geheimdienstlichen Maßnahmen dem Bürger einen möglichst lückenlosen gerichtlichen Rechtsschutz zuweist (dazu BVerfGE 83, 182).