

Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur

1. Die gewachsene Sicherheitsarchitektur gelangt angesichts eines in globalen Netzwerken operierenden Terrorismus an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Die Bedrohungen sind in Ausmaß und Urheberschaft diffus, überschreiten die Grenzen einzelner Länder und Staaten und durchbrechen tradierte Unterscheidungen von innen und außen oder Krieg und Frieden. Sicherheitsgewährleistung wird auch und gerade zum Kompetenzproblem sowohl im Bundesstaat als auch in der Europäischen Union.

I. Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund

2. Verwaltung in der Europäischen Union ist auf die Kooperation der beteiligten Behörden angewiesen; sie vollzieht sich im Verbund, der sowohl tatsächlich, aber auch rechtlich durch die Verschränkung der unterschiedlichen Ebenen gekennzeichnet ist. Netzwerke stellen eine mögliche Form der Verwaltungszusammenarbeit dar.

3. Ein rechtlich präziser Aussagegehalt kommt dem Begriff des Netzwerks nicht zu. Als Erscheinungsform verwaltungsrechtlicher Aufgabenerfüllung können Netzwerke allerdings als – für den Europäischen Verwaltungsverbund typische – Bauform des Verwaltungsorganisationsrechts verstanden werden.

4. Mit Netzwerk wird die organisatorisch verfestigte, regelmäßig aber nicht streng formalisierte Interaktion von Kooperationspartnern umschrieben, deren Ziel es ist, gesellschaftliche, politische oder rechtliche Grenzen unterschiedlicher Art zu überwinden. Netzwerken fehlen typischerweise, aber nicht notwendig, zentrale Entscheidungsbefugnisse. Ihre Struktur ist heterarchisch, was bei hierarchisch rückgebundenen Verwaltungen allerdings nicht als Auflösung bestehender Legitimationsszusammenhänge missverstanden werden darf. Grundsätzlich sind Netzwerke nicht auf Behörden als Akteure beschränkt. Private Teilnehmer spielen im Sicherheitsrecht als genuin staatlicher Materie aber nur eine untergeordnete Rolle.

II. Sicherheit durch Vernetzung

5. Das Sicherheitsrecht sowohl des deutschen Bundesstaates als auch der Europäischen Union bietet Anschauungsmaterial für eine systematische Erfassung von Netzwerken. Institutionell verfestigte sind von losen Mechanismen der Zusammenarbeit, rechtlich determinierte von informellen, punktuelle von dauerhaften und regelmäßigen Kooperationen zu unterscheiden. Die Übergänge von schlichter Kooperation zu Netzwerken sind fließend; entscheidend sind der Grad der organisatorischen Strukturierung und die Anzahl der beteiligten Behörden. Häufig wird die institutionelle Vernetzung der Behörden durch eine elektronische Vernetzung ergänzt und teilweise durch die Einrichtung von Datenbanken dauerhaft verfestigt.

6. Sicherheitsnetzwerke werden dort eingerichtet, wo Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten, Bund und Ländern, Polizei und Nachrichtendiensten oder Militär, Behörden der inneren oder äußeren Sicherheit aufgeteilt sind. Beispiele sind traditionelle Kooperationsarenen wie die Innenministerkonferenz oder jüngere Behördennetze wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, etablierte Stellen wie Europol, geheimdienstliche Lagezentren, Antiterrorgruppen und Datennetzwerke wie die nach dem Gemeinsame-Dateien-Gesetz von den deutschen Sicherheitsbehörden zu schaffende Antiterrordatei.

7. Vorrangige Funktion von Netzwerken im Sicherheitsrecht ist der Austausch und die Sammlung von Informationen. Die gemeinsame oder komplementäre Aufgabenwahrnehmung und damit eine operative Ausrichtung kommt bei netzwerkähnlichen Kooperationen wie zum Beispiel den Gemeinsamen Ermittlungsgruppen nach Europäischem Recht hinzu. Informationsbündelung wie auch die Effektivierung und Institutionalisierung von Kommunikationsprozessen sollen zu einer Reduktion von Ungewissheit führen oder zumindest eine schnellere und effizientere Antwort auf ein sich verwirklichendes Risiko ermöglichen.

III. Der Zugriff des Rechts auf die Netzwerke

8. Effizienzgewinnen auf der tatsächlichen Seite steht die Gefahr von Zugriffsverlusten auf der rechtlichen Seite gegenüber. Die Informalität des Austauschs der Beteiligten steht in einem Spannungsverhältnis zu den für jedes Verwaltungshandeln geltenden Anforderungen des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips. Für das Sicherheitsrecht stellt sich die Frage, inwiefern Netzwerke spezifische kompetenzielle Schranken, wie die Gebote der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, von Polizei und Militär oder die Polizeihöhe der Länder im Bundesstaat, aber auch das Kompetenzgefüge der EU unterlaufen.

9. Rechtliche Regulierung erfolgt zunächst auf der übergreifenden Ebene des Primär- bzw. des Verfassungsrechts. Die jeweiligen Kompetenzordnungen stellen den Ausgangspunkt und die Grenze für das Agieren in Netzwerken dar. Primär- oder verfassungsrechtliche Gesetzgebungs- wie auch Verwaltungsbefugnisse bilden den Rahmen für die Einrichtung von und die Arbeit in Netzwerken. Sofern sie strikte Trennungsgelbstote formulieren, dürfen diese auch nicht durch Netzwerke überwunden werden.

10. Die Beteiligten sind materiell den allgemeinen und besonderen Anforderungen an rechtsstaatliches Verwalten unterworfen. Einzuhaltende Standards ergeben sich aus allgemeinen europäischen Rechtsgrundsätzen wie dem Recht auf eine gute Verwaltung, einzelstaatlichen Kodifikationen des Verwaltungsverfahrens oder speziellen Regelungen insbesondere zum Datenschutz. Rechtsstaatliche Sicherungen für die in ihrer Informalität schwer fassbare Kooperation bieten darüber hinaus einfachrechtliche Regelungen, mit denen Netzwerke eingerichtet und rechtlich vorstrukturiert werden. Anknüpfungspunkt der Bindung sind mangels Rechtssubjektivität der Netzwerke jeweils die an der Kooperation beteiligten Verwaltungen.

11. Dies spiegelt sich auch in der Kontrollperspektive wider, die praktisch dort zum Tragen kommt, wo der Einzelne – wie regelmäßig im Fall der sicherheitsrechtlichen Informationskooperation – in

Rechten betroffen ist. Gegenstand insbesondere gerichtlicher Kontrolle können aufgrund der Selbstständigkeit der Beteiligten als begrifflicher Voraussetzung von Netzwerken lediglich diese mit ihren Handlungsbeiträgen sein. Ein Beispiel für eine rechtsschutzfreundliche Lösung der Zurechnungsfrage bildet die im Europol-Übereinkommen und für die gemeinsamen Ermittlungsgruppen jeweils vorgesehene Stellvertreterhaftung.

12. Auch demokratische Legitimation wird in Netzwerken zunächst herkömmlich vermittelt: personell über die beteiligten Verwaltungsträger, sachlich über die parlamentarisch verabschiedeten gesetzlichen Rahmenregelungen. Eine eigene institutionelle demokratische Legitimation fehlt demgegenüber. Allein die Bündelung von Expertenwissen und die Schaffung gegenseitigen Vertrauens der Beteiligten vermögen demokratische Legitimation nicht zu vermitteln.

13. Die Gebote der Verantwortungsklarheit wie auch rechtsstaatlichen Handelns erfordern eine rechtsförmliche Einfassung von Netzwerken jedenfalls dort, wo außenwirksame Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden oder die Rechte Dritter sonst betroffen sein können. Verschiedene Modelle bieten sich hierfür an: Netzwerke können einfachrechtlich eingerichtet werden. Zum Teil beruhen sie auch auf vertraglicher Grundlage. Problematisch sind informelle Beschlüsse institutionalisierter Gremien ohne Entscheidungsbefugnisse mit gleichwohl erheblicher Steuerungswirkung. Daneben bedienen sich Netzwerke traditioneller Rechtsinstitute wie der Amtshilfe, deren Einsatz zur dauerhaft verfestigten Kooperation allerdings höherrangige Vorgaben zur Gewaltengliederung nicht unterwandern darf. Legitimationsdefizite können und müssen durch ergänzende rechtsstaatliche und demokratische Sicherungsvorkehrungen insbesondere prozeduraler Art wie die Einräumung parlamentarischer oder justizieller Kontrollrechte behoben werden.