

# Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur

Herausgegeben von  
JAN-HENDRIK DIETRICH,  
KLAUS FERDINAND GÄRDITZ,  
KURT GRAULICH,  
CHRISTOPH GUSY  
und GUNTER WARG

*Beiträge zum Sicherheitsrecht  
und zur Sicherheitspolitik*

7

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von  
Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz  
und Kurt Graulich

7





# Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur

Herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz,  
Kurt Graulich, Christoph Gusy und Gunter Warg

Mohr Siebeck

*Jan-Hendrik Dietrich* ist Professor an der Hochschule des Bundes in Berlin und Direktor am Center for Intelligence and Security Studies der Universität der Bundeswehr München.

*Klaus Ferdinand Gärditz* ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, stellvertretender Richter am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen und Richter im Nebenamt am Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen.

*Kurt Graulich* ist Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

*Christoph Gusy* ist Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

*Gunter Warg* ist Professor am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes in Brühl.

ISBN 978-3-16-159790-9/ eISBN 978-3-16-159791-6  
DOI 10.1628/978-3-16-159791-6

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922  
(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Das Recht der Nachrichtendienste erfährt eine zunehmende Verdichtung seit der Volkszählungsentscheidung des BVerfG. Seitdem wächst die Aufmerksamkeit der juristischen Fachgemeinschaft. Nahezu zeitgleich mit der zunehmenden Verrechtlichung nachrichtendienstlicher Arbeit verändert sich die Rolle der Nachrichtendienste in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Das Ende des Kalten Krieges und die Veränderung der Bedrohungslage durch den aufkommenden internationalen Terrorismus haben die Behörden vor neue Herausforderungen gestellt, denen der Gesetzgeber mit weiteren Rechtsgrundlagen begegnet ist. Diese dynamische Rechtsentwicklung hält bis heute an. Während beispielsweise das BNDG bei seinem Inkrafttreten im Jahr 1990 lediglich neun Paragraphen aufwies, zählt es gegenwärtig 36 Einzelschriften, ergänzt um untergesetzliche Regelwerke. Das Recht der Nachrichtendienste ist insofern einem beständigen Reformprozess unterworfen. Dem Gesetzgeber kommt die schwierige Aufgabe zu, Konfliktschlichtungsformeln zu finden, die einerseits den Behörden eine taugliche Grundlage schaffen, um auf rechtstatsächliche Entwicklungen wie hybride Bedrohungen oder technische Innovationen reagieren zu können, andererseits aber den Schutz der Grundrechte nicht schmälern.

Die von Bundeskanzleramt und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gemeinsam initiierte Veranstaltungsreihe „Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat“ hat ein Forum für einen rechtswissenschaftlichen Diskurs über das Recht der Nachrichtendienste etabliert. Über diese Plattform wird ein fachlicher Austausch ermöglicht, bei dem zivilgesellschaftliche Anliegen und Erfordernisse der behördlichen Praxis gleichermaßen Berücksichtigung finden sollen. Die Veranstaltungsreihe wendet sich daher sowohl an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch an Vertreterinnen und Vertreter aus Justiz, Anwaltschaft, Verwaltung und Politik.

Das 3. Symposium zum Recht der Nachrichtendienste hat vom 7. bis 8. November 2019 in Berlin stattgefunden und war dem Thema „Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur“ gewidmet. Für Nachrichtendienste besteht im Rahmen der Sicherheitsgewährleistung in besonderem Maße der Bedarf zur Kooperation, da ihnen aus guten Gründen nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten eingeräumt sind. Ein Blick auf die Funktion, die den Nachrichtendiensten im Wirkungsverbund mit anderen behördlichen Akteuren zukommt, lohnt einer vertieften wissenschaftlichen Betrachtung. Thematische Schwerpunkte

lagen am ersten Veranstaltungstag auf der nationalen Kooperation im föderalen Verfassungsschutzverbund und der neuralgischen Schnittstelle zwischen Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden, am zweiten Tag im Bereich der internationalen und militärischen Zusammenarbeit von nachrichtendienstlichen Akteuren.

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Ergebnisse des Symposiums. Die wissenschaftliche Leitung der Veranstaltung wurde den Herausgebern dieses Bandes übertragen.

Ohne die wertvolle Unterstützung der Veranstalter wäre die Tagung nicht möglich gewesen. Die wissenschaftliche Leitung bedankt sich besonders bei den Herren Ministerialrat *Dietmar Marscholleck*, Frau Regierungsdirektorin Dr. *Annett Bratouss* (beide Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) sowie Herrn Ministerialrat Dr. *Michael Baum* und Frau Regierungsdirektorin Dr. *Silke Kratzsch* (beide Bundeskanzleramt). Die wesentliche Last der Vorbereitung hat Herr *Maximilian Tetzlaff* (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) getragen. Gemeinsam mit Frau *Janet Gawlik* und Frau *Iris Lombardi* sowie dem Team des Tagungsbüros hat er für einen reibungslosen und angenehmen Tagungsablauf gesorgt und zusammen mit Frau Wiss. Mit. *Karoline Linzbach* (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) die Erstellung dieses Bandes umsichtig begleitet. Hierfür sind die Herausgeber den Beteiligten sehr verbunden.

Berlin  
Bonn  
Berlin  
Bielefeld  
Brühl im Juni 2020

*Jan-Hendrik Dietrich*  
*Klaus Ferdinand Gärditz*  
*Kurt Graulich*  
*Christoph Gusy*  
*Gunter Warg*

# Inhaltsverzeichnis

*Jan-Hendrik Dietrich/Klaus Ferdinand Gärditz/Kurt Graulich/  
Christoph Gusy/Gunther Warg*  
Vorwort . . . . . V

## Fachvorträge

*Bettina Schöndorf-Haubold*  
Auf dem Weg zum Sicherheitskooperationsrecht? . . . . . 3

*Thomas Wischmeyer*  
Der Verfassungsschutzverbund: Verfassungsrechtliche  
Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven . . . . . 35

*Mark A. Zöller*  
Die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit  
den Strafverfolgungsbehörden . . . . . 79

*Tobias Engelstätter*  
Nachrichtendienstliche Erkenntnisse im Strafverfahren . . . . . 97

## Panel 1

### Militärische Aufklärung und Nachrichtendienste

*Alexandra Adenauer/Lea Marie Vell*  
Tagungsbericht Panel 1: Militärische Aufklärung und Nachrichtendienste 111

*Andreas Conradi*  
Das Militärische Nachrichtenwesen der Bundeswehr: Operative und  
rechtliche Dimensionen . . . . . 117

*Axel Binder*  
Das Militärische Nachrichtenwesen der Bundeswehr . . . . . 127



*Panel 2*

## Internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit

*Viktoria Budnik/Maryam Kamil Abdulsalam*

Tagungsbericht Panel 2: Internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit . . . . .	139
---	-----

*Arndt Freytag von Loringhoven*

Die neuen Intelligence-Strukturen der NATO . . . . .	145
--	-----

*Bruno Kahl*

Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten internationaler Kooperationen von Nachrichtendiensten . . . . .	153
--	-----

## Podiumsdiskussion: Der Fall Amri und die Folgen

*Alexandra Adenauer/Viktoria Budnik/Maryam Kamil Abdulsalam/**Lea Marie Vell*

Podiumsdiskussion: Der Fall Amri und die Folgen . . . . .	165
---	-----

Autorenverzeichnis . . . . .	177
------------------------------	-----

Stichwortregister . . . . .	179
-----------------------------	-----

## Fachvorträge



# Auf dem Weg zum Sicherheitskooperationsrecht?<sup>1</sup>

*Bettina Schöndorf-Haubold*

I. Einführung: Auf dem Weg zu einem Sicherheitskooperationsrecht? . . . . .	4
II. Die Sicherheitsarchitektur in der Europäischen Union . . . . .	6
1. Die primärrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Sicherheitsgewährleistung . . . . .	6
2. Die Akteure der unionalen Sicherheitsarchitektur . . . . .	7
III. Sicherheitskooperationsrecht in der Europäischen Union . . . . .	9
1. Ausprägungen unionalen Sicherheitsrechts . . . . .	9
a) Sicherheitsinformationsrecht . . . . .	9
b) Operatives Sicherheitsrecht . . . . .	10
2. Entwicklungstendenzen . . . . .	10
a) Zentralisierung . . . . .	11
b) Informationelle Interoperabilität . . . . .	11
c) Operative Emanzipation . . . . .	12
IV. Die Einbindung mitgliedstaatlicher Nachrichtendienste in die europäische Verbundstruktur . . . . .	13
1. Primärrechtliche Grundlagen nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit . . . . .	14
2. Existierende Kooperationsforen als Ansätze einer praktizierten Supranationalisierung . . . . .	15
a) Das EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) . . . . .	16
b) Die Counter Terrorism Group . . . . .	17
3. Tendenzen einer übergreifenden Einbindung . . . . .	18
V. Rechtsstaatliche und demokratische Defizite . . . . .	20
1. Rechtfertigung fehlender Transparenz und Steuerung . . . . .	21
a) Ambivalenz des Kompetenzvorbehalts . . . . .	21
b) Funktionsbedingungen nachrichtendienstlicher Tätigkeit: Geheimnisschutz und Third Party Rule . . . . .	23
2. Gründe für eine rechtsstaatliche Steuerung institutionalisierter nachrichtendienstlicher Kooperation . . . . .	27
a) Rechtsstaatlichkeit und Transparenz . . . . .	28
b) Grundrechtsschutz: Mindeststandards der Grundrechte-Charta und der EMRK . . . . .	29
VI. Ausblick . . . . .	32

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Version des am 7. November 2019 im Rahmen des 3. Symposiums zum Recht der Nachrichtendienste in Berlin gehaltenen Vortrags. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

## I. Einführung: Auf dem Weg zu einem Sicherheitskooperationsrecht?

Die Frage nach der Existenz eines staatenübergreifenden Sicherheitskooperationsrechts der Nachrichtendienste in einer vernetzten Sicherheitsarchitektur erweitert den Horizont souveräner nationaler Sicherheitsgewährleistung und richtet den Blick auf überstaatliche, insbesondere supranationale Verbundstrukturen und das sie rechtsstaatlich und demokratisch unterfangende Recht. Jenseits klassischer nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit zu Zwecken des Staatsschutzes im Bundesstaat<sup>2</sup> und darüber hinausgehend in internationalen Beziehungen wird die Kooperation aktuell vor allem im Rahmen der Terrorismus-Bekämpfung virulent, in der nachrichtendienstliche Erkenntnisse und die Verständigung der Dienste eine zentrale Rolle einnehmen.<sup>3</sup> Innerstaatlich wie auch international kommt es zu einer funktionenüberschreitenden nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit mit den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder<sup>4</sup> und zu einer Einbindung der Dienste in Strukturen internationaler sicherheitsbehördlicher Zusammenarbeit.<sup>5</sup> Der Begriff eines Sicherheitskooperationsrechts richtet sich auf diese funktionenübergreifende Vernetzung im föderalen, europäischen und globalen Mehrebenensystem, auf

<sup>2</sup> Vgl. zur bundesstaatlichen Kooperation der Nachrichtendienste *Poscher/Rusteberg*, Ein Kooperationsverwaltungsrecht des Verfassungsschutzes?, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung, 2019, S. 145 ff.; *Wischmeyer*, Der Verfassungsschutzverbund: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven, in diesem Band S. 35 ff.; ferner mit einer verfassungsrechtlichen Bewertung etwaiger Zentralisierungsbestrebungen *Gärditz*, Zentralisierung von Verfassungsschutzaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzarchitektur, AöR 144 (2019), S. 81 ff.; zum Kooperationsrecht der bundesstaatlichen Nachrichtendienste grundsätzlich *Gusy*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Vierter Teil, § 2 Rn. 20 ff.

<sup>3</sup> Hiervon scheint auch das Bundesverfassungsgericht auszugehen; vgl. BVerfGE 143, 101 (NSA-Selektoren – insb. Rn. 123 ff., 128 und 171).

<sup>4</sup> S. dazu *Masing*, Nachrichtendienste im freiheitlichen Rechtsstaat, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, 2018, S. 3 ff., insb. S. 7 ff.; *Zöller*, Die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit den Strafverfolgungsbehörden, in diesem Band, S. 79 ff.; *Engelstätter*, Nachrichtendienstliche Erkenntnisse im Strafverfahren, in diesem Band, S. 97 ff.; ferner *Roggan*, Die Beteiligung von Geheimdiensten an sicherheitsbehördlichen Verfahren, KriPoZ 2/2018, S. 109 ff.

<sup>5</sup> Zu deren Notwendigkeit *Gärditz*, Die Reform des Nachrichtendienstrechts des Bundes, DVBl 2017, 525, 530; zur völkerrechtlichen Ebene *Schmahl*, Nachrichtendienste in der Völkerrechtsordnung, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, 2018, S. 21 ff.; *Schweizer*, Völkerrechtliche Grenzen internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten – ein Diskussionsbeitrag, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Nachrichtendienste im Demokratischen Rechtsstaat, 2018, S. 159 ff.; in Bezug auf den europäischen Raum primär aus praktischer Sicht *Conrad*, Europäische Nachrichtendienstkooperation – Entwicklungen, Erwartungen und Perspektiven, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung, 2019, S. 161 ff.

die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit und ihre rechtsstaatlich gebotene rechtliche Steuerung.

Die Europäische Union hat sich zu einer zentralen Ebene sicherheitsbehördlicher Kooperation entwickelt.<sup>6</sup> International agierende Terroristen wie auch global operierende Urheber von Cyber-Angriffen stehen symptomatisch für Gefährdungen, die sich von Grenzen nicht beeindruckt lassen, nicht zwischen innen und außen unterscheiden und sich auch nicht eindeutig den herkömmlichen Kategorien des Strafrechts einerseits oder des Staatsschutzes andererseits zuordnen lassen. In einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen ist das Bedürfnis nach Zusammenarbeit im Rahmen der Sicherheitsgewährleistung aber nicht erst mit der zunehmenden Entgrenzung der Bedrohungen entstanden. Die Kooperation der mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden, jedenfalls der Polizeibehörden, war von Anfang an in der Gemeinschaft mit dem Verzicht auf die Binnengrenzen mitgedacht.<sup>7</sup> In Bezug auf die Nachrichtendienste ist diese Rolle allerdings angesichts der prima facie offensichtlich fehlenden eigenen nachrichtendienstlichen Zuständigkeit der Union zu hinterfragen und zu überprüfen.

Ausgehend von der seit den 1970er Jahren bestehenden Kooperation der Sicherheitsbehörden von Trevi zu Schengen und Europol<sup>8</sup> hat sich in den letzten Jahren eine ausdifferenzierte Sicherheitsarchitektur entwickelt (II). Zusammen mit und in dieser supranationalen Sicherheitsarchitektur ist ein europäisches – präventives – Sicherheitsrecht entstanden, das vorrangig ein Recht der Sicherheitskooperation ist, für das es allerdings bislang kein Pendant auf der Ebene der Nachrichtendienste gibt (III). Gänzlich unverbunden sind die mitgliedstaatlichen Nachrichtendienste aber gleichwohl nicht. Es zeigt sich, dass auch sie trotz oder vielleicht gerade wegen der bestehenden Zuständigkeitsvorbehalte in diese spezifisch supranationalen (und nicht lediglich intergouvernementalen) Verbundstrukturen eingebunden werden, eingebunden werden sollen und auch eingebunden werden können (IV).

---

<sup>6</sup> S. Aden, Europäische Rechtsgrundlagen und Institutionen des Polizeihandelns, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. N insb. Rn. 4ff.; eingehend ferner Schönendorf-Haubold, Europäisches Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2020, § 35 (i.E.); dies., Europäisches Sicherheitsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band III, 4. Aufl. 2020, § 68 (i.E.).

<sup>7</sup> Vgl. schon Schönendorf-Haubold, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, 2010, Rn. 19ff.

<sup>8</sup> Dazu ausführlich Schober, Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVİ und Prüm, 2017.

## II. Die Sicherheitsarchitektur in der Europäischen Union

Ausgangspunkt und Prämisse aller Sicherheitskooperation in der Europäischen Union ist die mehrfach primärrechtlich bekräftigte alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für die nationale bzw. innere Sicherheit. Damit ist die Union kompetenziell weitgehend auf die Unterstützung und Koordinierung mitgliedstaatlicher Sicherheitsgewährleistung beschränkt. Mit der neuen, dem Schengen-Acquis zugehörigen Frontex-Verordnung<sup>9</sup> geht das Unionsrecht allerdings zum ersten Mal einen entscheidenden operativen Schritt weiter und ebnet mit der Einsetzung unionaler Grenzschutzkräfte den Weg in Richtung einer genuin europäischen Polizei.

### 1. Die primärrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Sicherheitsgewährleistung

Einerseits setzt Art. 67 AEUV das Ziel eines hohen Maßes an Sicherheit an den Anfang der Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, auf dessen Erreichung die Union insbesondere „durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden“ hinwirkt. Dieses unionale Ziel ist grundsätzlich entwicklungs offen und erschöpft sich gerade nicht in der Addition der verschiedenen, je nationalen „Sicherheiten“<sup>10</sup>.

Andererseits achtet die Europäische Union bereits nach Art. 4 Abs. 2 S. 2 und 3 EUV „die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit“. Ausdrücklich heißt es weiter: „Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“. Aufgegriffen wird dieser – denklologisch deklaratorische – Souveränitätsvorbehalt auch im Titel zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der die entscheidenden Rechtsgrundlagen für die Regelungen im Bereich des Grenzschutzes und der polizeilichen Zusammenarbeit enthält. Nach Art. 72 AEUV berührt dieser Titel „nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung den Schutz der inneren Sicherheit“.<sup>11</sup> Es steht

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 1624/2016, ABl. EU 2019 Nr. L 295/1.

<sup>10</sup> Schöndorf-Haubold, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Bes. Verwaltungsrecht (Fn. 6), § 68 B. I. (i.E.).

<sup>11</sup> S. auch Art. 276 AEUV, der den Kompetenzvorbehalt als Jurisdiktionsgrenze der Zuständigkeit des EuGH aufnimmt.

den Mitgliedstaaten gemäß Art. 73 AEUV allerdings „frei, untereinander und in eigener Verantwortung Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlichen Verwaltungen einzurichten, die sie für geeignet halten“.<sup>12</sup> Demgegenüber beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission oder eines Viertels der Mitgliedstaaten nach bloßer Anhörung des Parlaments über Maßnahmen, um die – horizontale – Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten in den Bereichen dieses Titels sowie die – vertikale – Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission zu gewährleisten (Art. 74 i.V.m. Art. 76 AEUV).

Die Sicherheitskooperation in der Union nimmt diesen Zuständigkeitsvorbehalt zum Ausgangspunkt, respektiert die nationale Verantwortlichkeit und knüpft hieran Kooperations- und Unterstützungsmaßnahmen, um das notwendig unionseigene, die nationalen inneren Sicherheiten überwölbende und von diesen verschiedene Interesse an der Erreichung eines möglichst hohen Maßes an gleichsam europäischer Sicherheit in der gesamten Europäischen Union zu gewährleisten. Europäisches Sicherheitsrecht ist daher ein Rechtsgebiet, das sich stärker als andere Bereiche im Schatten kompetenzieller Vorbehalte entwickelt und verdichtet, die sich in den Regelungsfeldern wie auch in der Sicherheitsarchitektur niederschlagen.

## 2. Die Akteure der unionalen Sicherheitsarchitektur

Akteure präventiver europäischer Sicherheitsgewährleistung und damit Regelungsadressaten unionalen Polizei- und Sicherheitsrechts sind mitgliedstaatliche, zwischenstaatliche und unionseigene Sicherheitsbehörden. Mehr und mehr werden die nationalen Behörden durch einen Überbau europäischer Stellen mit Sicherheitsaufgaben unterstützt<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Vgl. zum Ganzen *Schöndorf-Haubold*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Bes. Verwaltungsrecht (Fn. 6), § 68 B. I. (i.E.); *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, Vol. II, 4. Aufl. 2016, S. 26 ff.; *Krämer*, Europäische Sicherheitsarchitektur, in: Brings-Wiesen/Ferreau (Hrsg.), 40 Jahre „Deutscher Herbst“ – Neue Überlegungen zu Sicherheit und Recht, 2019, S. 39, 47 ff., 55 ff.; zur fehlenden unionsrechtlichen Definition des Begriffs der nationalen Sicherheit und den daraus folgenden Unsicherheiten aus datenschutzrechtlicher Perspektive vgl. das Arbeitsdokuments WP 228 der ehemaligen sog. Artikel-29-Datenschutzgruppe vom 5. Dezember 2014, S. 30 ff.

<sup>13</sup> Eingehend zur Sicherheitsarchitektur *Schöndorf-Haubold*, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der EU (Fn. 6), § 35, 2. Teil A. (i.E.).



Hierzu rechnen die Agenturen Europol<sup>14</sup>, Eurojust<sup>15</sup> und Frontex<sup>16</sup>, daneben zentrale Informationssysteme und Netzwerke wie das Schengener Informationssystem<sup>17</sup>, das neue Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem<sup>18</sup> und die Agentur eu-LISA als zentrale Betreiberin der IT-Großsysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>19</sup> Außerdem sind auch die Organe der Union selbst mit ihren Spezialeinheiten und Expertengruppen wie z.B. dem Koordinator für die Terrorismusbekämpfung des Rates<sup>20</sup> und dem EU-Kommissar für die Sicherheitsunion Teile einer übergreifenden Sicherheitsarchitektur.

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. EU 2016 Nr. L 135/53–114; hierzu *Aden*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts (Fn. 6), Kap. N Rn. 99ff.

<sup>15</sup> Vgl. dazu die Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates, ABl. EU 2018 Nr. L 295/138; *Aden*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts (Fn. 6), Kap. N Rn. 148ff.

<sup>16</sup> Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache; vgl. VO 2019/1896 (Fn. 9).

<sup>17</sup> Vgl. dazu die (einen Teil der Reform der Rechtsgrundlagen des Schengener Informationssystems darstellende) Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. EU 2018 Nr. L 312/14.

<sup>18</sup> S. die Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. EU 2018 Nr. L 236/1; s. ferner auch die Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zur Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU 2017 Nr. L 327/20.

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU 2018 Nr. L 295/99.

<sup>20</sup> Vgl. dazu *Riß*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste (Fn. 2), Viertes Teil § 4 Rn. 31 ff.

### III. Sicherheitskooperationsrecht in der Europäischen Union

Auf der Basis einer systematisierenden Bestandsaufnahme und in der Konsequenz der der Union zugewiesenen Kompetenzen ist das europäische, d.h. unionale Sicherheitsrecht in erster Linie Sicherheitskooperationsrecht. Als solches ermöglicht und organisiert es die Zusammenarbeit der vorrangig zuständigen einzelstaatlichen Behörden.<sup>21</sup> Es ist Verfahrensrecht, Organisationsrecht<sup>22</sup>, aber in Ansätzen und mit wachsender Bedeutung auch Handlungsrecht.<sup>23</sup> Es ist in der politischen Reaktion auf aktuelle Herausforderungen insbesondere durch Migration, Cyber-Kriminalität und Terrorismus Entwicklungstendenzen ausgesetzt und lässt eine sowohl institutionelle als auch handlungsorientierte Verdichtung erkennen.

#### 1. Ausprägungen unionalen Sicherheitsrechts

##### a) Sicherheitsinformationsrecht

Im Zentrum der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit wie auch des Sicherheitsrechts steht noch immer der Austausch sicherheitsrelevanter Informationen, der sich teilweise in umfassenden Informationssystemen mit komplexer supranationaler Struktur vollzieht. Als Informationsrecht ist das Sicherheitsrecht zu weiten Teilen immer auch Datenschutzrecht, wie nicht nur die sog. JI-Richtlinie<sup>24</sup>, sondern auch die vielfältigen bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen etwa in der Europol-Verordnung<sup>25</sup> belegen.

Gerade im Bereich der Informationssysteme lösen sich die Regelungen aber teilweise auch von ihrer strikten Ausrichtung auf die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit hin zu einer eigenständigen europäischen Sicherheitsverwaltung, die

---

<sup>21</sup> Vgl. zum Verwaltungskooperationsrecht aus der Perspektive der bundesstaatlichen Nachrichtendienste *Gusy*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste (Fn. 2), Vierter Teil § 2 Rn. 4 ff., wonach Aufgliederung und Verwaltungskooperation grundsätzlich mit Aufwandsminderung und Effizienzsteigerung der Verwaltung sowie Vermeidung von Mehrfachbelastungen der Bürger einhergehen können.

<sup>22</sup> *Gusy*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste (Fn. 2), Vierter Teil § 2 Rn. 9, stellt hinsichtlich der Wirkungsmodi des administrativen Kooperationsrechts auf dessen Bezugspunkte wie etwa die Steuerung des Verwaltungshandelns, die Aufgaben-, Befugnis- oder Verantwortungsverchiebung oder verwaltungsinterne Kontrollrechte und Kontrollmöglichkeiten ab.

<sup>23</sup> Vgl. dazu schon *Schöndorf-Haubold*, Auf dem Weg zu einem unionalen Einsatzrecht, JBÖS 2012/13, S. 395 ff.

<sup>24</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. EU 2016 Nr. L 119/89.

<sup>25</sup> Vgl. dazu insb. Art. 17 Europol-Verordnung (Fn. 14); hierzu auch *Aden*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts (Fn. 6), Kap. N Rn. 107 ff.

selbst Informationen sammelt, in Analysen verarbeitet, weitergibt und sich hierfür mit den notwendigen institutionellen Strukturen ausstattet. Regelmäßig werden hierzu Mechanismen einer bestehenden horizontalen Kooperation institutionalisiert und in eine supranationale Struktur überführt. Mit dieser Institutionalisierung wird die horizontale Zusammenarbeit um eine vertikale Perspektive ergänzt und damit das Beziehungsrastraster um eine weitere Dimension erweitert. Diese Entwicklungen lassen Parallelen erkennen zu den Ansätzen einer Supranationalisierung nachrichtendienstlicher Informationskooperation.<sup>26</sup>

### b) Operatives Sicherheitsrecht

Der Zugriff auf die operativen Sicherheitsbehörden und deren Befugnisse bleibt demgegenüber grundsätzlich ein streng nationaler. In Bezug auf Europol wird dies in Art. 88 Abs. 3 AEUV festgehalten, der Europol eine Teilnahme an operativen Maßnahmen erlaubt, die Anwendung von Zwangsmaßnahmen aber ausdrücklich den einzelstaatlichen Behörden vorbehält.<sup>27</sup> In der Konsequenz sieht das Unionsrecht komplexe Regelungsmechanismen für die operative Zusammenarbeit auf der Grundlage der bestehenden nationalen Zuständigkeiten und Eingriffsermächtigungen vor.

Und dennoch weist die Ende 2019 verabschiedete neue Frontex-VO<sup>28</sup> in eine neue Richtung. In Weiterentwicklung der bestehenden komplizierten Einsatzmechanismen gemeinsamer Teams, die bislang und auch künftig unter der Leitung und zumindest auch nach dem Recht des jeweiligen Einsatzstaats im Bereich des Grenzschutzes, der Migrationskontrolle und der Rückführung zum Einsatz kommen, lassen sich hier Ansätze einer genuin europäischen Polizei identifizieren, wenn die Grenzschutzagentur künftig über eine ständige Reserve von 10.000 Grenzschutzbeamtinnen und -beamten mit eigenen supranationalen Befugnissen und jedenfalls teilweise eigener Ausstattung und Bewaffnung verfügen soll.<sup>29</sup>

## 2. Entwicklungstendenzen

In der Entwicklungsgeschichte der Europäischen Sicherheitsverwaltung lassen sich eine Reihe signifikanter Entwicklungstendenzen identifizieren:

<sup>26</sup> S. dazu sogleich unter 2.; zum Wandel der Handlungsmaximen der nachrichtendienstlichen Kooperation von dem Prinzip des *need to know* zu dem Prinzip des *need to share* nur Jäger/Daun, Intelligence in the EU. Restriktionen und Handlungsmöglichkeiten von Agenten und Prinzipalen, in: dies. (Hrsg.), Geheimdienste in Europa: Transformation, Kooperation und Kontrolle, 2009, S. 213 ff.; Storbeck, Ansätze und Entwicklungsmöglichkeiten europäischer Intelligencesstrukturen, ebda., S. 155 ff.

<sup>27</sup> Zur sekundärrechtlichen Ausgestaltung dieser Vorgaben vgl. Art. 4 (insb. Abs. 5) Europol-Verordnung (Fn. 14).

<sup>28</sup> S. Fn. 9.

<sup>29</sup> Vgl. nur Art. 55 Abs. 1 und 7 i.V.m. Art. 82 Abs. 1, 2 und 7 Frontex-Verordnung (Fn. 9).

### a) Zentralisierung

Nicht zu verkennen ist ein *Supranationalisierungs- und damit auch Zentralisierungsschub* bei gleichzeitiger Wahrung der mitgliedstaatlichen Grundzuständigkeit. Ihren Ausgangspunkt finden die Institutionalisierungs- und Vergemeinschaftungs- bzw. Unionalisierungsprozesse häufig in einer intergouvernementalen Zusammenarbeit – Beispiele hierfür sind neben Schengen und Europol insbesondere auch der in das Unionsrecht überführte Vertrag von Prüm.<sup>30</sup>

### b) Informationelle Interoperabilität

Mit *informationeller Interoperabilität* ist der schwer zu überschauende Trend zur Schaffung eines denkbar weitreichenden und übergreifenden Informationsraums umrissen, in dem Daten und Datenbanken zahlreicher Sicherheitsbehörden durch komplexe Rechtsakte miteinander vernetzt und damit interoperabel gemacht werden. Hierdurch soll insbesondere den nationalen Grenzschutz- und Sicherheitsbehörden umfassender Zugriff auf die Daten von Drittstaatsangehörigen eröffnet werden.<sup>31</sup> Ein Europäisches Suchportal (ESP) ermöglicht den vereinfachten und gleichzeitigen Zugang zu einem Verbund von Informationssystemen, zu denen neben dem Schengener Informationssystem SIS, dem Visa-Informationssystem VIS, die Eurodac-Datenbank, das neue Reiseinformationssystem ETIAS<sup>32</sup>, das Ein- und Ausreisensystem EES<sup>33</sup> und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige ECRIS-TCN<sup>34</sup> gehören werden, deren Infrastruktur allesamt durch die entsprechende EU-Agentur eu-LISA<sup>35</sup> verwaltet wird.<sup>36</sup> Dies soll noch ergänzt werden durch einen

<sup>30</sup> Vgl. dazu etwa *Tekin*, Differenzierte Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Spannungsfeld von Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex, Integration 4/2017, S. 263, 264 ff.; *Krämer*, in: Brings-Wiesen/Ferreau (Hrsg.), 40 Jahre „Deutscher Herbst“ (Fn. 12), S. 39, 43 ff.; ferner schon *Schöndorf-Haubold*, Sicherheitsverwaltungsrecht (Fn. 7), Rn. 67 ff.

<sup>31</sup> Zukünftig soll die Verwaltung grenz-, sicherheits- und migrationsrelevanter Daten einem neuen, integrierten Konzept unterstellt werden. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dem von der Kommission angestrebten und teilweise bereits verwirklichten Design, vgl. dazu COM (2017) 793 final, insb. S. 5 ff.

<sup>32</sup> S.o. Fn. 18.

<sup>33</sup> S.o. Fn. 18.

<sup>34</sup> Vgl. dazu die Verordnung (EU) 2019/816 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (ECRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726, ABl. EU 2019 Nr. L 135/26.

<sup>35</sup> S.o. Fn. 19.

<sup>36</sup> Dazu *Schöndorf-Haubold*, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der EU (Fn. 6), § 35, 1. Teil B. III. mwN. (i.E.). S. die Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Ver-