

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1305

**Verwaltungsnetzwerke
am Beispiel des Gemeinsamen
Terrorismusabwehrzentrums
des Bundes und der Länder (GTAZ)**

Von

Alisa Sommerfeld



Duncker & Humblot · Berlin

ALISA SOMMERFELD

Verwaltungsnetzwerke am Beispiel
des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums
des Bundes und der Länder (GTAZ)

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1305

Verwaltungsnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ)

Von

Alisa Sommerfeld



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2015
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14768-7 (Print)
ISBN 978-3-428-54768-5 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84768-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/2015 von der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Oktober 2014 berücksichtigt.

Sehr herzlich möchte ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Markus Heintzen, für die wissenschaftliche Betreuung meiner Arbeit danken. Mit seiner offenen, auch humorvollen Art stand er mir stets mit Anregungen und leitenden Hinweisen zu Expertenkontakten als hochgeschätzter Ansprechpartner zur Verfügung. Herzlich danken möchte ich ebenfalls Herrn Prof. Dr. Thorsten Siegel für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Entstehung dieses Werks wurzelt ferner in der mentalen Unterstützung und interessierten Anteilnahme von guten Freunden und meiner Familie. Aus diesem Kreise danke ich besonders Herrn Dr. Puya Rezai Hariri für wertvolle Denkanstöße und erkenntnisreiche Diskussionen.

Mein herzlichster Dank gilt meinen Eltern, Rosalie und Johny Sommerfeld, die mich sowohl während meiner schulischen Ausbildung als auch in der Studien- und Promotionszeit uneingeschränkt gefördert haben. Ihr unschätzbare Rückhalt hat nicht nur diese Promotion ermöglicht. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im August 2015

Alisa Sommerfeld

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
------------------	----

1. Kapitel

Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen	19
--	----

A. Die organisatorische Erscheinung des Volkes	19
--	----

B. Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit	21
---	----

I. Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für das Gemeinwesen „Staat“	21
---	----

1. Begriff, Erscheinungsformen und Aufgaben von Organisation	21
--	----

2. Die zweite Gewalt im Staat: Verwaltung	25
---	----

a) Die Verwaltung in der Funktionenordnung des Grundgesetzes	26
--	----

b) Privatrechtliche Verwaltungsorganisation	27
---	----

3. Aufgabe der Verwaltung	28
---------------------------------	----

4. Zusammenhang von Organisationsstruktur und Entscheidungsproduktion ...	28
---	----

II. Zu den Bauteilen der Verwaltungsorganisation	31
--	----

1. Träger der Verwaltungsorganisation	31
---	----

2. Die (Binnen-)Organisation der Verwaltung	33
---	----

a) Organ und Organwalter	34
--------------------------------	----

b) Behörde und Amt	35
--------------------------	----

aa) Die Behörde im funktionellen, verfahrensrechtlichen Sinn	35
--	----

bb) Der organisatorisch-institutionelle Behördenbegriff	36
---	----

cc) Organinterne Organisation	37
-------------------------------------	----

3. Das Beziehungsgefüge zwischen Organisationseinheiten	38
---	----

a) Der Verwaltungsaufbau in der BRD	38
---	----

b) Organisationsgewalt in der Zuständigkeitsordnung	39
---	----

c) Das Verbot der Mischverwaltung	42
---	----

III. Verfassungsrechtliche Grundnormen der Verwaltungsorganisation	44
--	----

1. Föderal-verfassungsrechtliche Determinanten – Das viergliedrige Grundgerüst der Verwaltung	45
---	----

2. Verfassungsrechtliche Grundbestimmungen mit Organisationsbezug	48
---	----

a) Demokratische und rechtsstaatliche Determinanten	48
---	----

b) Gesetzesvorbehalte als Basis einer Organisationsstruktur	50
---	----

c) Aufgabenbezogene Prägung der Verwaltungsorganisation	52
IV. Die demokratische Legitimation der Verwaltung	54
1. Grundlagen und Entwicklung der Verwaltungslegitimation	54
2. Das klassische Modell der Verwaltungslegitimation	56
a) Legitimationssubjekt und Legitimationsobjekt	56
b) Die Formen der Legitimation	57
aa) Die institutionell-funktionelle Legitimation	57
bb) Die organisatorisch-personelle Legitimation	58
cc) Die sachlich-inhaltliche Legitimation	59
c) Legitimationsniveau und Legitimationsverantwortung	62
3. Alternative Legitimationsansätze – Output-Legitimation verselbstständiger Verwaltungseinheiten	63
V. Kontrolle und Aufsicht	66
1. Verfassungsrechtliche Eckpfeiler der Kontrolle	66
2. Der Kontrollbegriff – Maßstab, Mittel und Arten	68
3. Grundformen verfassungsrechtlich verlangter Kontrolle	70
a) Formen der Selbstkontrolle	70
aa) Staatsaufsicht im weiten und engen Sinn	70
bb) Bundesaufsicht	71
cc) Organaufsicht	71
dd) Amts- und Dienstaufsicht	72
b) Formen der Fremdkontrolle	73
aa) Parlamentarische Kontrollen	73
bb) Gerichtliche Kontrolle	74
cc) Finanzkontrolle	74
dd) Die Wächterfunktion der Öffentlichkeitskontrolle	75
ee) Datenschutzkontrolle	75
VI. Arten der Verwaltungskooperation	76
1. Die Bedeutung der Kommunikation für sachgerechtes Verwalten	76
2. Intrabehördliche Kommunikation: Binnenrecht und Informalität	78
3. Interbehördliche Informationsbeziehungen	79
a) Bipolare Informationsbeziehungen	80
aa) Die Amtshilfe	80
bb) Sondervorschriften	82
cc) Informelle Kommunikation	83
b) Multipolare Informationsbeziehungen – Networking	83
4. Ordnungsprinzipien interbehördlicher Kommunikation	85
a) Beachtung der Zuständigkeitsordnung als äußerste Grenze informeller Kooperation	86
b) Grundsatz der Verwaltungseffizienz	87

c) Geheimnisschutz als Informationsschranke	88
d) Datenschutzrechtliche Restriktionen der freien Informationszirkulation ..	89
aa) Datenerhebung	90
bb) Datenspeicherung	90
cc) Datenübermittlung	91
e) Folgen der Schaffung informationeller Kooperationsysteme	91
C. Zusammenfassung	92

2. Kapitel

Verwaltungsnetzwerke

A. Das Netzwerk als (in-)formelles Kooperations- und Kommunikationssystem	95
I. Netzwerkbegriffe und Rezeption	95
1. Von der Metapher zum rechtswissenschaftlichen Netzwerkbegriff	95
a) Die Netzwerkmetapher	96
b) Allgemeinsprachlicher Ansatz	98
c) Graphentheoretische Sicht auf das Netzwerk	99
d) Zur Rezeption von Begrifflichkeiten aus Nachbardisziplinen	102
aa) Begriffsrezeption und Begriffsbildung	104
bb) Rezeption normativer Theorie	106
cc) Rezeption positiver Theorie und Empirie	107
e) Definitionsansätze ausgewählter wissenschaftlicher Disziplinen	108
2. Zur Definition des (verwaltungs-)rechtswissenschaftlichen Netzwerkbegriffs	109
3. Abgrenzung von Verbund und Vereinigung	112
II. Verwaltungskooperation durch Netzwerkbildung	113
1. Rechtsdogmatische Dimensionen des Netzwerks	113
a) (Un-)Gleichberechtigte Kooperation inner- und außerhalb von Hierarchie.	114
b) Hoheitliche, privatrechtliche oder gemischt hoheitlich-privatrechtliche	115
Netzwerke	115
c) Formelle und informelle Steuerung	116
d) Intendierte Implementation versus Evolution – Wie entstehen Netzwerke?	117
2. Funktionsweise und Chancen von Verwaltungsnetzwerken	118
3. (Verwaltungs-)Netzwerkarten	121
a) Politik- und Behördennetzwerke	121
b) Operative und Informationsnetzwerke	122
c) Formelle und informelle Netzwerke	128

III. Verfassungsrechtliche und verwaltungspraktische Bewertung informeller Netzwerkstrukturen	129
1. Informelle Verwaltungsbetätigung	129
a) Begriff und Wirkung von Informalität	129
b) Vorteile und Gefahren	132
2. Zulässigkeit und Grenzen	137
a) Grundsatz der Basislegitimation: Formell- und materiell-gesetzliche Grenzen der Fachgesetze	138
b) Verfassungsrechtliche Grenzen	140
aa) Kompetenzordnung und das Verbot der Mischverwaltung	140
bb) Demokratische Legitimation – Gefahr der Verselbstständigung durch Zurechnungsdefizite	141
cc) Gegenpart: Kontrolle und Rechtsschutz	145
B. Zusammenfassung	147

3. Kapitel

Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder (GTAZ) 150

A. GTAZ – Terrorismusabwehr im Netzwerk	154
I. Überblick über die historischen Einflüsse auf die Entwicklung der Sicherheitsgesetzgebung und ihre Organisationsformen	154
II. Die Errichtung und Entstehungsgeschichte des GTAZ	162
III. Arbeitsziel	164
IV. Organisation und Aufbau	165
1. Die beteiligten Behörden und ihre Grundsatzbefugnisse im Überblick	167
a) Die Beteiligung der Polizeien des Bundes und der Länder	168
aa) Das Bundeskriminalamt	169
(1) Aufgaben und Ziele	169
(2) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen	171
bb) Die Bundespolizei	174
(1) Aufgaben und Ziele	174
(2) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen	175
cc) Das Zollkriminalamt	176
(1) Aufgaben und Ziele	176
(2) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen	177
dd) Die Landeskriminalämter	177

- b) Die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder 178
 - aa) Das Bundesamt für Verfassungsschutz 180
 - (1) Aufgaben und Ziele 180
 - (2) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen 181
 - bb) Der Militärische Abschirmdienst 183
 - (1) Aufgaben und Ziele 183
 - (2) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen 185
 - cc) Der Bundesnachrichtendienst 186
 - (1) Aufgaben und Ziele 186
 - (2) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen 187
 - dd) Die Landesämter für Verfassungsschutz 189
- c) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 190
 - aa) Aufgaben und Ziele 190
 - bb) Grundsatzbefugnisse im Umgang mit (personenbezogenen) Daten und Informationen 193
 - d) Die Generalbundesanwaltschaft 194
- 2. Formell-gesetzliche Vernetzung der Sicherheitsbehörden 196
 - a) Datenübermittlungs- und -empfangsvorschriften 196
 - b) Zentral-, Verbund- und gemeinsame (Projekt-)Dateien 199
- 3. Informelle Vernetzung in Gemeinsamen Zentren: Die Arbeitseinheiten des GTAZ 204
 - a) Polizeiliche und nachrichtendienstliche Informations- und Analysestellen. 205
 - b) Die Arbeitsweise der Arbeitsgruppen 207
 - aa) Arbeitsgruppe „Tägliche Lagebesprechung“ 209
 - bb) Arbeitsgruppe „Operativer Informationsaustausch“ 210
 - cc) Arbeitsgruppe „Gefährdungsbewertung“ 211
 - dd) Arbeitsgruppe „Fallauswertung“ 211
 - ee) Arbeitsgruppe „Strukturanalysen“ 212
 - ff) Arbeitsgruppe „Islamistisch-terroristisches Personenpotenzial“ 212
 - gg) Arbeitsgruppe „Statusrechtliche Begleitmaßnahmen“ 213
 - hh) Arbeitsgruppe „Deradikalisierung“ 214
 - ii) Arbeitsgruppe „Transnationale Aspekte des islamistischen Terrorismus“ 215
 - c) Zusammenfassung 215
- V. Rechtsform des GTAZ 217
 - 1. Das GTAZ als institutionalisierte Amtshilfe 217
 - 2. Das GTAZ als Zentralstelle 218
 - a) Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG 218

b) Rechtsform unter bereichsspezifischer Perspektive	220
3. Das GTAZ als „Deutsche Agentur“ in Anlehnung an die europäische Ein- richtung Europol	221
4. Das GTAZ als eigenständige Behörde	224
5. Das GTAZ als Netzwerk	226
VI. Verwaltungsorganisationsrechtliche Konflikte	232
1. Umgehung des nachrichtendienstlichen Trennungsgebots?	232
a) Historischer Ursprung und (verfassungs-)rechtliche Verankerung des Trennungsgebotes	232
b) Inhalt und Reichweite des Trennungsgebotes	233
aa) Trennungsgebot als (funktionale) Befugnisabgrenzung	233
bb) Gebot der organisatorischen Trennung	234
cc) Informationsrechtliches Trennungsgebot	235
c) Trennung versus Vernetzung im GTAZ	237
2. Transparenzgebot	243
3. Gebot des effektiven Rechtsschutzes	246
VII. Kontrolle	247
1. Gegenwärtige Kontrollmechanismen	247
2. Erfordernis einer GTAZ-spezifischen Kontrollinstanz?	251
VIII. Erfordernis einer eigenen Rechtsgrundlage des GTAZ	254
1. Tragfähigkeit bestehender Übermittlungsvorschriften	254
a) Hinreichende Legitimation über spezialgesetzliche Regelungen der betei- ligten Akteure	254
b) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage und deren Reichweite ...	256
2. Stellungnahme: Netzwerke sind basislegitimiert – das GTAZ nicht (mehr)?	258
a) Basislegitimation von Organisationseinheiten und Netzwerken	258
b) Überschreiten der Legitimationsgrenzen de lege lata	262
aa) Analysebefugnis und Informationsübertragungsdichte	262
bb) Informell-kollegiale Kommunikation und faktische Bindung	266
cc) Aufweichung des Trennungsgebots „von oben und unten“	268
dd) Transparenz und demokratische Legitimation	273
B. Zusammenfassender Umsetzungsvorschlag	275
Resümee	278
Literaturverzeichnis	280
Sachwortverzeichnis	304

Einleitung

Das Bild der Verwaltung gleicht angesichts ihrer fachspezifischen, föderalen Ausdifferenzierung und Pluralisierung mehr einem Netzwerk unterschiedlicher Verwaltungseinheiten je unterschiedlicher Binnenstruktur denn dem klassischen Bild der viel titulierten Einheit der Verwaltung.¹ Doch trotz seiner immensen Bedeutung für das Funktionieren des Verwaltungsapparates und die sachgemessene Steuerung und Bewältigung von Aufgabenanforderungen durch die Administrative – gerade auch im sicherheitsrechtlichen Bereich – hat die Organisationsform des Verwaltungsnetzwerks vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit durch den rechtswissenschaftlichen Diskurs erfahren. Dies ist umso mehr verwunderlich, als dass die Wahl und konkrete Ausgestaltung von Organisationsformen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis der Aufgabenbewältigung und seine Qualität im Gemeinwesen „Staat“ erlangen können. Denn jede größere Zahl von Menschen, die sich der Bewältigung einer komplexen Aufgabe gegenübersteht, ist darauf angewiesen, die gemeinsamen Handlungen und Aktivitäten abzustimmen und ihnen Struktur zu verleihen.² In diesem Zusammenhang benötigen der Staat – in Handlungsvertretung des Volkes als Souverän – und die Verwaltung – in ihrer Funktion als Ausführungsorgan – Werkzeuge, die sie dazu befähigen, sich zeitnah, flexibel und vorbereitet neuen Problemen zu stellen und diese im Sinne des Gemeinwohls zu lösen.

Dass dem speziell im Bereich des Sicherheitsrechts nicht so war, führten die terroristischen Anschläge von New York, Madrid und London dem deutschen Gesetzgeber deutlich vor Augen. Auch vor dem Hintergrund des sich anschließenden „Global War on Terror“³ gegen ein radikal, zumeist islamistisch-motiviert vorgehendes „network of terrorists“ unter Zuwachs der sogenannten „Homegrown-Ter-

¹ *Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I², § 6 Rn. 61; so weist *Schmidt-Aßmann* in Ordnungsidee, 5. Kap. Rn. 34. auch darauf hin, dass der Einheitsgedanke weniger einem Bauprinzip der Verwaltung gleicht, Verselbstständigungen vielmehr eine verwaltungsrechtliche Tradition genießen; *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, S. 4, der von einer „Abkehr vom ‚Mythos‘ der Einheit der Verwaltung“ spricht; zur Ausdifferenzierung *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 211 ff.

² *Girschner*, Theorie sozialer Organisationen, S. 45.

³ Vgl. Selected Speeches of President George W. Bush 2001–2008, S. 68, abrufbar unter http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf (zuletzt aufgerufen am 19.08.2014); zur sich unter Barack Obama veränderten Rhetorik der US-Regierung siehe *Gruber*, Kein Krieg mehr gegen den Terrorismus, Stand 28.04.2009, abrufbar unter http://www.focus.de/politik/ausland/tid-14082/barack-obama-kein-krieg-mehr-gegen-den-terrorismus_aid_393723.html (zuletzt aufgerufen am 19.08.2014).

roristen“ und der Einzeltäterproblematik⁴ sah sich die Bundesrepublik nicht nur einer „weltweit [...] neue[n] Dimension“⁵ terroristischer Bedrohung gegenüber. Vielmehr erforderte das hohe Maß an Gewaltbereitschaft, jüngst auch dokumentiert durch die neue Dimension der Brutalität des IS-Terrorismus, der sich zu einem nicht unerheblichen Teil aus westlichen „Terrortouristen“ rekrutiert, ein Umdenken in der Sicherheitspolitik. Aber auch die Ambivalenz innerhalb der einerseits vorhandenen logistischen Vernetzungen, operativ langfristig wie grenzüberschreitend angelegten Strategien und andererseits ausführenden Kleingruppierungen, Einzeltätern und mobilen „Terrorouristen“ ließ eine Anpassung der bisherigen Instrumente zur effektiven Terrorismusbekämpfung notwendig werden. Es zeigt sich so, dass die Gewährleistung innerer Sicherheit nach wie vor eine zeitlose, jedenfalls vom Staat der Neuzeit nicht wegzudenkende zu bewältigende Aufgabe darstellt.⁶

Der Strategie folgend, Netzwerken des Terrorismus Netzwerke der Bekämpfung und Sicherheit entgegenzusetzen, und der Erkenntnis Rechnung tragend, dass eine dauerhafte und effektive Terrorismusabwehr in sämtlichen Phänomenbereichen nur über umfassende Informationsgewinnung, -verarbeitung und -analyse sowie strukturierte Kooperation und koordinierte Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden erreichbar ist, reagierte die Politik auf die neuen Formen der Bedrohung mit der Errichtung zwar nicht neuer, aber dennoch neu entdeckter Organisationsformen – den Verwaltungsnetzwerken. In der Folge wurde mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder (GTAZ) im Jahr 2004 das erste Gemeinsame Zentrum seiner Art als Plattform der Kommunikation und Kooperation in Berlin errichtet, das im Dezember 2014 nicht nur sein 10-jähriges Bestehen feiert, sondern auch eine erfolgreiche Bilanz interbehördlicher Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusabwehr vorweisen kann. Im Vordergrund der öffentlichen Debatte standen und stehen jedoch vielmehr die materiell-rechtlichen Änderungen des Sicherheitsrechts sowie die politischen Strategien zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus als die den Sicherheitsapparat tragenden Organisationsstrukturen in Form des Gemeinsamen Zentrums selbst. Dass der organisatorischen Struktur jedoch auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht mehr Aufmerksamkeit zuteilwerden sollte, wird einem nicht zuletzt durch zentrale Fragen vor Augen geführt, die mit der Wahl des Organisationstyps einhergehen: So stellen sich unter anderem die Fragen, was das Wesen und den Erfolg der Verwaltungsnetzwerke auszeichnet, wie sich Formalität und Informalität in diesen Strukturen zueinander verhalten und vor allem, woher die Netzwerke ihre demokratische Legitimation nehmen.

In Beantwortung dieser Fragen bildet sodann die Herausarbeitung verfassungs- und verwaltungsorganisationsrechtlicher Aspekte, die den Verwaltungsnetzwerken

⁴ Zu den Begriffen der „Homegrown-Terroristen“ und der Einzeltäterproblematik siehe *Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, S. 6 f.

⁵ BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 35.

⁶ *Möstl*, Sicherheitsgewährleistung im gewaltenteilenden Rechtsstaat, in: Demel et al. (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gewalten, S. 54.

im Allgemeinen und dem GTAZ, sprich der sicherheitsrechtlichen Netzwerkpolitik, im Besonderen zugrunde liegen, den Kern der vorliegenden Arbeit. Die Untersuchung verfolgt dabei ein dreistufiges Konzept, in dessen Entsprechung die jeweils voranstehenden Kapitel das jeweils nachfolgende in einer inhaltlich allgemeineren Form vorbereiten.

Im Einzelnen widmet sich das erste Kapitel daher zunächst den allen Organisationsformen der Administrative zugrunde liegenden verwaltungsorganisatorischen Grundlagen. Nach einer voranstehenden Erläuterung der Bedeutung der Verwaltungsarchitektur für die organisatorische Erscheinung des Volkes als Souverän der Bundesrepublik Deutschland und näheren Betrachtung der Bauteile der Administrative liegt ein erster Schwerpunkt auf der Erörterung der Funktion von Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalten, den Einflüssen föderaler Trennung des Verwaltungsraumes auf den Verwaltungsapparat sowie Gewährleistungsformen der Verwaltungslegitimation. Ein weiterer Schwerpunkt richtet sich auf die Untersuchung verschiedener Arten der Verwaltungskooperation, namentlich intra- und interbehördlicher sowie bi- und multipolarer Kommunikationsbeziehungen. Neben der Präsentation der Funktionsweise der administrativen Organisation werden so die Voraussetzungen herausgearbeitet, unter denen neue Verwaltungseinheiten und -strukturen, wie etwa Netzwerke, geschaffen werden dürfen.

Die Ergebnisse aufgreifend, vertieft das zweite Kapitel, nach der Bestimmung des rechtswissenschaftlichen Netzwerkbegriffs, das Phänomen der Verwaltungskooperation durch Netzwerkbildung. In einem ersten Schritt werden die rechtsdogmatischen Dimensionen, Funktionsweisen, Chancen und Arten der Netzwerke dargestellt. Sodann richtet sich der Blick als Zweites auf die verfassungsrechtlich und verwaltungspraktisch bedeutsamen Einflussfaktoren einer effizienten und vor allem legitimen Errichtung von Netzwerkstrukturen. In diesem Rahmen wird der Herleitung und Grenzfindung der Basislegitimation von Verwaltungsnetzwerken besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Im dritten und letzten Kapitel wird das Netzwerkphänomen sodann am konkreten Beispiel, an der Mutter aller Gemeinsamen Zentren auf Bundesebene – dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder – näher beleuchtet. Das 10-jährige Jubiläum des GTAZ sowie die mittlerweile phänomenbereichsübergreifende, weitreichende Präsenz Gemeinsamer Zentren innerhalb der Sicherheitsarchitektur der Bunderepublik bieten hierfür den passenden Rahmen.

Um ein besseres Verständnis für die Materie und die sich stellenden Problemkreise zu schaffen, wird das GTAZ, nach einem einordnenden Überblick über die Entwicklung der Sicherheitsgesetzgebung und ihrer Organisationsformen, hinsichtlich seines Aufbaus, seiner Organisation und der an ihm beteiligten Akteure vorgestellt. Anschließend widmet sich die Arbeit der Begutachtung von vier Problemschwerpunkten. Zu beantworten sind mitunter die Fragen nach der Rechtsform des GTAZ, nach sicherheitsrechtlich determinierten verwaltungsorganisations-