

Zweitgutachten zu der Dissertation von

**Herrn RA Torsten F. Barthel, LL. M., Berlin** zur Erlangung des Grades eines Doktors an der Universität Wroclaw

**Titel: „Verfassungsschutzbericht – Einflussnahme auf die politische Willensbildung. Öffentlichkeitsarbeit der deutschen Nachrichtendienste“.**

Die seit Mitte der 70er Jahre veröffentlichten Verfassungsschutzberichte sind ein zentraler Beitrag staatlichen Handelns, sie dienen der Aufklärung der Öffentlichkeit und erfüllen damit zugleich eine wichtige Aufgabe innerhalb der Staatskommunikation. Ihr Status und ihre Funktion sind mehrdeutig: einerseits gehören die Verfassungsschutzberichte in den Bereich der PR und öffentlichen Kommunikation, andererseits sind sie Instrumente staatlicher Autorität. Verfassungsschutzberichte haben im Rahmen öffentlicher Kommunikation die Funktion, verfassungsgemäßes von nicht-verfassungsgemäßigem Handeln und verfassungskonforme Institutionen oder Parteien von verfassungswidrigen zu unterscheiden. Sie gehören als Verwaltungsakte in den Bereich der Realakte, die von Verwaltungsakten zu unterscheiden sind. Hier wird eine zweite Ambivalenz deutlich: jeder Realakt hat gravierende Folgen für die Personen und Gruppierungen, die von ihm betroffen sind. Implizit nämlich verbindet sich mit der Nennung im Verfassungsschutzbericht die Warnung an die Bürger, sich mit solchen Gruppierungen einzulassen. Wie die Arbeit überzeugend zeigt, ist damit nicht der „klassische Eingriff“ in Grundrechte verbunden, der entsprechende Nachteile indirekt nach sich zieht. Wohl aber kann sehr wohl von einem indirekten, faktisch informalen Eingriff gesprochen werden. Verfassungsschutzberichte beruhen mithin auf einer Ermächtigungsgrundlage, deren Eignung und Legitimität zu überprüfen ist.

Es ist deshalb eine wichtige Aufgabe, im Rahmen der Staatslehre und Politischer Wissenschaften, der Institutionenlehre ebenso wie der normativen Politischen Theorie, den Möglichkeiten und Grenzen solcher Eingriffe nachzugehen. Damit wird das Zentrum der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ der Bundesrepublik Deutschland berührt – und dies wiederum in zweifacher Weise: einerseits indem sie vor allem im Sinn der Konzeption ‚streitbarer‘ oder ‚wehrhafter‘ Demokratie durch das Instrument der Verfassungsschutzberichte besonders zu schützen ist, andererseits indem das Grundgesetz Eingriffsbegrenzungen nahelegt. Verf. analysiert hier die Konkretisierung in Gewaltenteilung, Richtigkeit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die keineswegs im Sinn einer „bundesrepublikanischen Zivilreligion“ misszuverstehen sei. Tolerierung der Intoleranz und der Verfassungsschutz von Hate speeches, wie es im Sinn strikter Neutralität etwa in den USA denkbar

wäre, konnte gerade nicht der Weg der Bundesrepublik sein, nicht zuletzt aufgrund der historischen Erfahrungen

Im Zusammenhang der Legitimationsbegrenzung muss auch sozialwissenschaftlichen Extremismusbegriffen und ihrer tendenziellen Ausweitung nachgegangen werden. Verf. verweist hier, unter Verweis auf § 24 VwVfG auf die Aufgabe staatlicher Stellen zu sorgfältiger Sachverhaltsaufklärung, und er legt dar, dass die Beobachtungsaufgabe zwar bereits bei Anhaltspunkten verfassungsfeindlicher Bestrebungen legitimerweise einsetzen kann, dass die Nennung im Verfassungsschutzbericht dagegen nur zu legitimieren ist, wenn tatsächliche Bestrebungen oder Tätigkeiten vorliegen.

Weiterhin stellt der Aspekt des Datenschutzes ein gravierendes Problem dar, das sich bei der Veröffentlichung personenbezogener Daten in Verfassungsschutzberichten besonders zeigt, und schließlich eröffnen sich besondere Problemfelder im Bereich des Rechtsschutzes. Das Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG ist in zahlreichen Fällen vom BVerfG zugelassen worden, auch wenn das „in camera“-Verfahren eine gewisse Einschränkung darstellt, dem gemäß bestimmte Akten dem Kläger nicht vollständig zugänglich gemacht werden.

Die vorliegende Arbeit kann beanspruchen, zu den verschiedenen Aspekten und Implikationen der Verfassungsschutzberichte Klärendes beigetragen zu haben. Die juristische Kompetenz des Verfassers trägt dabei zur Präzision der Terminologie und zur Klärung der Sachverhalte wesentlich bei. Für die im weiteren Sinne politik-theoretische und sozialwissenschaftliche Klärung ist das Zitat von Patrick Bahners exemplarisch für den Zuschnitt der Arbeit: „Die Feinde des Staates verbergen sich, weshalb er sich gezwungen sieht, sie im Vorfeld zu bekämpfen. Er muss sich aber davor hüten, die Gefahr erst zu erzeugen oder auch nur zu übertreiben, um ihre Bekämpfung zu rechtfertigen.“

## **Aufbau der Arbeit**

Verf. skizziert bereits in der Einleitung neben den Inhalten der Verfassungsschutzberichte den hier einschlägigen Typus des „nicht-imperativen informellen staatlichen Handelns und arbeitet die wesentlichen Inhalte der Verfassungsschutzberichte heraus. Seine methodischen Überlegungen (S. 15) bleiben bedauerlicherweise blass und angedeutet, sie begrenzen sich im wesentlichen auf die Begründung seiner Themen- und Literatúrauswahl. Auch übergreifende politikwissenschaftliche Begriffe wie jener des „Verfassungspatriotismus“ (D. Sternberger) oder der „Zivilreligion“ werden zwar genannt, aber nicht wirklich transdisziplinär exponiert. Hier zeigt sich deutlich, dass die Hauptkompetenz auf juristisch-staatsrechtlichem Terrain liegt, die politikwissenschaftliche Fähigkeit und Interessiertheit aber demgegenüber in den Hintergrund tritt.

Die Arbeit weist dann zwei große Kapitel mit zahlreichen Unterpunkten auf. Sie ist insofern klar strukturiert, auch wenn zu fragen wäre, ob nicht eine Untergliederung in mehrere Teilkapitel hilfreich hätte sein können. Im ersten Kapitel wird zunächst der Begriff des administrativen Verfassungsschutzes definiert, sodann werden Geschichte und Funktionen der Verfassungsschutzberichte (2-3) entwickelt und dann in problembewussten, eingängig geschriebenen Abschnitten Staatskommunikation (5) und die Ambivalenz von „Politischem

Wettbewerb“ und „staatlicher Legitimationssicherung“ ausgelotet. Dem Rechtsstatus und der „Formenoffenheit“ staatlichen Handelns im Rahmen des Verfassungsschutzes widmet sich ein eigener Passus. Besonders wichtig ist die begriffliche Differenzierung zwischen „Aufklärung“, „Empfehlung“ und „Warnung“.

Das zweite Kapitel steht dann unter dem leitenden Interesse, die Zulässigkeit des staatlichen Handelns durch Verfassungsschutzberichte zu erörtern und dabei auch besonders prominente Beispiele zu analysieren. Im Einzelnen werden der Beschluss über die rechtskonservative Wochenzeitung ‚Junge Freiheit‘ 1994 und 1995 (3.2.1) und über die Scientology-Vereinigung (3.2.6) analysiert. In diesen Bereichen der Arbeit greifen am ehesten rechts- und politikwissenschaftliche Perspektiven ineinander und es zeigt sich ein bemerkenswert abgewogenes Urteil. Jene Fallstudien werfen im Blick auf Presse- und Meinungsfreiheit einerseits und Religionsfreiheit andererseits grundlegende Fragen auf. Sie nimmt Verfasser dann systematisch auf, indem er in den weiteren Abschnitten des Kapitels 4. Fragen des Gesetzesvorbehalts, 5. die Verfassungsmäßigkeit 6. Verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, 7. een Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und 9. die datenschutz- sowie 10. die Rechtsschutzaspekte thematisiert. Einen Sonderstatus nimmt hier der Abschnitt 8 (S. 173 f.) ein, in dem Verf. einen eigenen Gesetzgebungsvorschlag entwickelt.

Der Umfang des Darstellungsteils beläuft sich auf 203 Seiten, es folgt S. 204-211 eine konzise Zusammenfassung in 18 Thesen und ein umfassendes Literaturverzeichnis auf etwa 25 Seiten, das die politik- und rechtswissenschaftliche Literatur umfasst, die in die Arbeit souverän einbezogen wurde.

## **Bewertung**

Das Anliegen der Arbeit ist nicht nur rechts- sondern auch sozialwissenschaftlich relevant und rührt an die Grundpfeiler der Verfassungsrealität der Bundesrepublik. Aus der klaren Gliederung und luziden Darstellung erkennt man unschwer den versierten Autor und Juristen. Alle formalen Voraussetzungen (Zitation, Anmerkung, Literatur, Quellen) sind souverän erfüllt, die Terminologie ist präzise, die Darstellung allgemeinverständlich. Eigenständige Ansätze zeigen sich in der umfassenden und umsichtigen Analyse des Stoffs und seiner systematischen Reflexion. Sie kulminieren in gewisser Weise in dem eigenen Gesetzesentwurf, der erwägenswerte Ergänzungen zur Rechtslage enthält.

Mängel sehe ich darin, dass die ideengeschichtlich politologische Perspektive in einer Asymmetrie zur juristisch staatsrechtlichen steht, und dass Literatur teilweise nur normativ, nicht aber auch ideengeschichtlich gewürdigt wird. Das Zeitkolorit von Rechtsentscheiden und juristischen Arbeiten wird zu wenig fruchtbar gemacht. Auch angedeutete Seitenblicke auf andere Rechtssysteme hätten aufschlussreich sein können. Doch wäre m. E. auch hier Erkenntnisgewinn zu erwarten gewesen.

Dennoch verdient diese Arbeit insgesamt uneingeschränkt das Prädikat

„Cum laude“

A handwritten signature in blue ink that reads "Harald Seibert". The signature is written in a cursive style with a period at the end.

Prof. Dr. Harald Seibert