



Freie Universität Berlin, FB PolSoz, OSI
Ihnestr. 22, 14195 Berlin

Uniwersytet Wrocławski
Dyrektor Institut Politologii
Prof. Dr. Robert Alberski
Ul. Koszarowa 3
51-149 Wrocław

PD Dr. Sabine Berghahn
Privatdozentin
OSI, Ihnestr. 21/22
14195 Berlin
Telefon p.+49 30 814 13 79
Fax +49-30-810 51 390
Berghahn@zedat.fu-berlin.de

Privat: { n

2. Januar 2017

**Erstgutachten zur Dissertation im Promotionsverfahren zur Erlan-
gung des Grades eines Doktors an der Universität Wrocław von
Torsten Barthel mit dem Titel:
Verfassungsschutzbericht – Einflussnahme auf die politische Wil-
lensbildung. Öffentlichkeitsarbeit der deutschen Nachrichtendienste**

Mit dieser politologisch-juristischen Dissertation geht der Autor, Torsten Barthel, der Frage nach, wie die seit den 1970er Jahren veröffentlichten Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zu qualifizieren sind und welche Einflussnahme auf die politische Willensbildung sie darstellen. Fest steht von vornherein, dass die Verfassungsschutzberichte informelles staatliches Handeln der Exekutive sind und damit im Gegensatz zu formellem hoheitlichem Handeln stehen. Es stellen sich jedoch viele Fragen nach der weiteren funktionalen und normativen Einstufung der Verfassungsschutzberichte. Auch wenn Torsten Barthel Problematiken anreißt, aber keine direkten Fragestellungen benennt, wirft er doch indirekt die relevanten Fragen auf, die die Umstrittenheit der Verfassungsschutzberichte kennzeichnen (unter 1.3). Man kann die Problematik so formulieren: Handelt es sich um (eine besondere) Öffentlichkeitsarbeit und legitime Informationsversorgung der Öffentlichkeit und anderer (staatlicher und sonstiger) Institutionen über Personen und Gruppen, die für die Bewahrung der verfassungsmäßigen Ordnung gefährlich sind oder werden können? Oder handelt es sich um fragwürdige Grundrechtseingriffe, die zudem das Neutralitätsgebot des Staates verletzen und eine Partei ergreifende Einmischung der inländischen Nachrichtendienste in die demokratische Willensbildung bewirken sowie den Schutzauftrag des Staates für die freiheitliche Verfassungsordnung gerade unterlaufen? Werden hier „Chimären“, z.B. in Gestalt der „Neuen Rechten“, herbeiphantasiert, damit sie bekämpft werden können (S. 10)? Handelt es sich gar um eine „moderne Inquisition“, „um missliebige Organisationen und Personen bzw. deren Ansichten in der Öffentlichkeit zu diffamieren“ (S. 11)? Barthel zitiert bei der Skizzierung der Problematik der Berichte Autoren, die derartige

Thesen vertreten, aber auch die gegenteilige Sicht der Bundesregierung und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) oder von Autoren, die sich auf den Grundsatz der „wehrhaften Demokratie“ berufen (S. 13).

Als Anknüpfungspunkt für seine Untersuchung dient Barthel jedoch weniger die antagonistische Bewertung, sondern vielmehr die Kategorisierung der Verfassungsschutzberichte als „Öffentlichkeitsarbeit“, mit der sich weder Rechtsprechung noch Literatur oder die Gesetz- und Verordnungsgebung bislang ausreichend beschäftigt hätten (S. 13). Damit soll gleichzeitig gekennzeichnet werden, worin der neue Erkenntniswert dieser Dissertation besteht.

Aufbau und Inhalt

Die Dissertation umfasst neben der (vorgelagerten) „Einführung“ zwei umfangreiche und tiefgegliederte Kapitel, die sich über 239 Seiten erstrecken (einschließlich Literaturverzeichnis von 27 Seiten). Das erste Kapitel dient der „Einordnung der Verfassungsschutzberichte“. Das zweite Kapitel befasst sich mit der „Zulässigkeit des informellen staatlichen Handelns durch die Verfassungsschutzberichte“. Am Ende (vor dem Literaturverzeichnis) steht eine siebenseitige Zusammenfassung.

Im ersten Kapitel finden sich die für die politikwissenschaftliche und rechtliche Einordnung relevanten Begriffsklärungen: Es geht um den Begriff des Verfassungsschutzes (1.), die geschichtliche Entwicklung der Verfassungsschutzberichte (2.) und um ihre Funktionen (3.). Die staatsrechtlichen Grundlagen der Staatskommunikation (4.) werden sehr knapp abgehandelt (halbe Seite), dafür finden sich unter 5.1 (Wesen der Öffentlichkeitsarbeit) durchaus Auseinandersetzungen mit grundlegenden theoretischen Auffassungen etwa von Heller oder Smend. Barthel hält fest, dass die früh-liberale Vorstellung von Kommunikation, derzufolge „Meinungs- und Interessenaustausch“ (S. 24) ausschließlich von den Bürgern (als Grundrechtsträger der Meinungsfreiheit) ausgehen dürfe, sich nicht durchgesetzt habe. Die Bürger/innen haben also kein Monopol, auch der Staat darf seinerseits Kommunikation anstoßen und auf die Gesellschaft einwirken. Dazu hätte man allerdings gerne mehr theoretisch Grundlegendes gelesen.

Die heutige Bedeutung der Staatskommunikation

Im fünften Abschnitt geht es um die aktuelle Bedeutung der Staatskommunikation, namentlich die Öffentlichkeitsarbeit in Form von Verfassungsschutzberichten. Das Ziel staatlicher Öffentlichkeitsarbeit kann u.U. Bewusstseinsformung sein sowie geistig-politische Auseinandersetzung (5.2 und 5.3). Barthel diskutiert hier die Modelle des politischen Wettbewerbs und der Legitimitätssicherung des Staates gegeneinander (5.4). „Auseinandersetzungen“ werden meistens bereits in einem kämpferischen Sinne verstanden, allerdings gehe es dann um den „Kampf um die Hirne“ (S. 33), die geistig-politische Auseinandersetzung beschreibt also

die Methode. Bei der Gegensätzlichkeit von politischer Konkurrenz kontra Legitimationssicherung des Staates werden unterschiedliche Stimmen, auch im Hinblick auf unterschiedliche Arenen zitiert, es fehlt an klaren Aussagen, welches Konzept auf wessen Betreiben in welcher Arena den Sieg davontrug bzw. ob es unterschiedliche Phasen der Ausrichtung bei den Verfassungsschutzberichten gab. Ohnehin sind empirische Aussagen wenig vertreten. Festgestellt wird (unter 5.5 Erzeugung von Staatsbewusstsein durch geistig-politische Auseinandersetzung), dass der Gegenstand der Auseinandersetzung determiniert worden sei durch die verfassungsfeindlichen Bestrebungen und durch deren Zielobjekt, die verfassungsmäßige Grundordnung (S. 35).

Unter 6. wird nun der rechtliche Charakter der Handlungsformen der Berichte untersucht, wobei in der Regel das Handeln durch „Realakt“ – nicht Verwaltungsakt – angenommen wird. Unter 7. wird die übliche Differenzierung zwischen Aufklärung, Empfehlung und Warnung behandelt und am Ende kritisiert, weil sie eher verwirrend sei und mit der jeweiligen Einstufung die Zulässigkeit (insbesondere in Bezug auf die Ermächtigungsgrundlage) nicht geklärt werden könne, da die Begriffe ineinander übergehen. Ohnehin sei es für jeden Akt „informierender Verwaltungstätigkeit“ notwendig, im Einzelfall zu prüfen, ob eine Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist und das konkrete Handeln abdeckt ist (S. 46).

„Geistig-politische Auseinandersetzung“ – was bedeutet das in Gestalt der Verfassungsschutzberichte?

Damit gelangt der Verfasser zum zweiten Kapitel, d.h. zur rechtlichen Zulässigkeit des informellen staatlichen Handelns mittels Verfassungsschutzberichte. Gefragt wird unter 1. welche faktischen Wirkungen von den Berichten ausgehen und ob diese vom Gesetzgeber so intendiert sind (S. 47). Besteht der Grundkonsens darin, dass Verfassungsschutz durch Aufklärung betrieben werden soll, so kann einerseits die Verfassungsordnung dargestellt werden als das, was sie sein soll, und andererseits kann negativ das als gefährlich dargestellt werden, was mit diesen Grundlagen unvereinbar ist. Tatsächlich, so Barthel, ist in den Verfassungsschutzberichten nur die letztere Seite vertreten. Nach der Konzeption der Berichte sind dies verfassungsfeindliche bzw. extremistische Handlungen und Bestrebungen. Hier findet nach Interpretation des Autors keine geistig-politische Auseinandersetzung statt, sondern eine Abgrenzung, indem festgestellt wird, welche konkreten politischen Bestrebungen sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten. Ziele, Programmatik, Tätigkeiten, Mitgliederzahlen, Wahlerfolge, Finanzkraft und Rückhalt in der Bevölkerung dienen als Gradmesser für die Gefährlichkeit solcher Personen und Gruppen. Barthel zitiert Murswiek als den wohl

schärfsten Kritiker der Verfassungsschutzberichte¹, dass durch die Ausweisung als Extremisten diese Personen und Gruppen von Amts wegen zu Verfassungsfeinden erklärt würden. Darin liege – laut Murswiek – eine Kampfansage und eine Feinderklärung (S. 48). Auch wenn sich Betroffene legal verhalten, würden sie nicht in Ruhe gelassen, sondern politisch als Feinde bekämpft.

Ein „Kampfauftrag“ sei allerdings in den Verfassungsschutzgesetzen und auch in den Berichten nicht als solcher benannt (S. 49). Die Verfassungsschutzberichte haben aber nach Barthel die Funktion einer Aufforderung, Extremisten zu bekämpfen, und wer als Extremist gilt, werde in den Berichten dargelegt. Hier zeige sich die präventive Strategie; Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung würden nicht erst bekämpft, wenn die Betroffenen eine konkrete Gefahr darstellen, sondern schon vorher und unabhängig von ihren Aussichten, jemals durch Wahlen politische Macht zu gewinnen. Bekämpft würden sie sogar schon, wenn nur der Verdacht des Extremismus besteht (S. 49).

Auch wenn „Bekämpfung“ nicht in den Verfassungsschutzgesetzen erwähnt wird, werde doch Aufklärung bereits als Bekämpfung verstanden. Mit dem Feind diskutiere man nicht, stattdessen warne man die Bevölkerung, sich nicht mit diesen Feinden einzulassen. Das bewirke einen faktischen Ausschluss aus dem politischen Diskurs. Die Medien übernahmen regelmäßig die Wertungen der Verfassungsschutzbehörden (S. 50). Neben der Stigmatisierungsfunktion haben die Verfassungsschutzberichte laut Barthel auch eine Isolierungsfunktion. Über parlamentarische Anträge entsprechender Parteien werde kaum berichtet, oder sie würden als abwegig dargestellt. Ferner würden Personen, die als aktive Mitglieder identifiziert werden, als Beamte nicht eingestellt oder gar aus dem öffentlichen Dienst entlassen (S. 51). Die rigiden Konsequenzen für die Betroffenen seien durchaus mit einem Rechtsakt vergleichbar. Barthel stellt der ausführlichen Schilderung der repressiven Funktionen auch die Gegenansicht gegenüber, dass die Verfassungsschutzberichte selbst keine solchen Rechtsakte zur Folge hätten und auch nicht Tatbestandsvoraussetzung für sanktionierende Rechtsakte seien. Das BVerfG habe dies in seinem sog. Extremistenurteil von 1975 bestätigt und faktische Nachteile als allenfalls negative Reflexe einer Kennzeichnung bezeichnet (S. 52). Barthel merkt dazu an, dass der Begriff der Sanktion nicht notwendigerweise einen förmlichen Rechtsakt impliziere, es gebe auch faktische Sanktionen mit spezial- und generalpräventiver Wirkung. Insofern seien Verfassungsschutzberichte auch nach der Gegenansicht z.B. von Gusy nicht bloße Meinungsäußerungen der Regierung, sondern „scharf eingreifende hoheitliche“ Maßnahmen (S.

¹ In einer Fußnote (S. 49) merkt Barthel an, dass Murswiek früher Mitglied des Nationaldemokratischen Hochschulbunds in Heidelberg war, also offenbar selbst im Fadenkreuz der Berichte stand.

53). Damit kommt Barthel zu der Frage, ob es sich um grundrechtsrelevante Eingriffe handelt, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen (S. 54).

Zum Begriff des Eingriffs

Die gängige Grundrechtsdogmatik unterscheidet den Schutzbereich der Grundrechte und deren Schranken. Die Veröffentlichung schlicht hoheitlicher nicht-imperativer Verfassungsschutzberichte gebietet oder verbietet kein Verhalten, entspricht daher nicht dem klassischen „Eingriff“ bzw. der „Beeinträchtigung“. Barthel wendet sich jedoch der heute oft vertretenen Auffassung zu, wonach der klassische Begriff des Eingriffs zu eng sei. Vielmehr müsse es um die faktische Erschwerung des Verhaltens im Schutzbereich eines Grundrechts gehen und führt dafür ein definierendes Zitat von Pieroth/Schlink an (S. 56). Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in Fällen, wo es um Warnungen vor bestimmten Produkten ging, ähnliche weite Definitionen gegeben. Jedenfalls stellten staatliche Warnungen mit Steuerungsfunktion „funktionale Äquivalente“ zum herkömmlichen Eingriff dar (S. 58/59). Selbst wenn der Staat weder vor einem Grundrechtssubjekt warnt noch dessen Verhalten kritisiert, kann die staatliche Informationstätigkeit ein Grundrechtseingriff sein, so das BVerwG im Transparenzlistenurteil (Bd. 71, 183, 189 ff., es ging um eine qualitätsbeschreibende Arzneimittelliste). Letztlich handele es sich bei den Verfassungsschutzberichten um eine Warnung, sich nicht mit den als extremistisch bezeichneten Personen oder Gruppen einzulassen.

Zur Rechtmäßigkeit von Eingriffen

Im Abschnitt 3.2 (im zweiten Kapitel) werden nun Eingriffe durch Verfassungsschutzberichte in die Pressefreiheit, Meinungsfreiheit, in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das Eigentumsrecht am Unternehmen sowie in die (grundrechtsgleiche) Parteienfreiheit und in die Religions- und Weltanschauungsfreiheit geprüft. Hierzu liegen Entscheidungen des BVerwG oder BVerfG vor, die ausgewertet wurden. Je nach Sachverhaltskonstellation und Schutzbereichberührung bejahten auch die Bundesgerichte den Eingriffscharakter. Sodann muss im konkreten Fall die mögliche Rechtfertigung geprüft werden. Im Abschnitt 4. wird die Frage des Erfordernisses einer gesetzlichen Ermächtigung für den Bund und einzelne Länder geprüft. Dabei spricht sich Barthel für die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und einer entsprechenden Befugnisnormierung aus (S. 84, 87).

Im 5. Abschnitt geht es um die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlagen. Dabei behandelt der Autor zum einen die materielle Verfassungsmäßigkeit, zum anderen die Bestimmtheit, die angesichts der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe problematisch sein kann (S. 93). Barthel thematisiert unter der

„demokratische Dilemma“ zwischen Freiheitsschutz und Demokratieschutz und handelt dabei die Konzeption der „streitbaren Demokratie“ und der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ ab. Hier setzt er sich mit den Auffassungen diverser Jurist/inn/en und Politolog/inn/en auseinander (etwa Scherb, Klump, Boventer, Loewenstein, Basset, Friedrich, Popper, Leibholz, Dreier, Kelsen, Radbruch, Besson/Jasper, Sattler, Knütter, Bäuml, Almond/Verba, Jaschke, Backes/Jesse, Hubo, Borgs-Maciewski, Denninger u.a.), behandelt auch Klassiker wie Rousseau, Marx, Hobbes und Locke oder Aristoteles (S. 103). Er bewertet die Kritik an der streitbaren Demokratie und freiheitlich-demokratischen Grundordnung und bringt als Gegenkonzeption die strikte staatliche Neutralität in Stellung. Hier rekurriert er auf das US-amerikanische Prinzip der free speech, das auch die Hassrede schützt (S. 109). In den USA wird die freie Rede und Meinungsfreiheit in einem weiteren Umfang geschützt als in der Bundesrepublik. Allerdings wird strikt zwischen Reden und Handeln unterschieden, was in Deutschland so nicht der Fall ist (S. 110). Jedwedes Sonderrecht gegenüber Meinung ist verfassungsrechtlich in den USA verdächtig, es soll keine „viewpoint discrimination“ stattfinden. Bürger sollen lernen, Empörungen auszuhalten (S. 111). Der rechtliche Eingriff durch Gerichte wird als ultima ratio angesehen; Barthel weist daraufhin, dass die amerikanische Zivilgesellschaft „mit ihrem funktionierenden System der political correctness ohne die Staats- und Rechtslastigkeit der deutschen Verfassungsschutzdogmatik“ auskomme (S. 112). Welche Anwendungsbeispiele sich im Konfliktfall ergeben können, zeigt Barthel am Beispiel der Entscheidung *Beauharnais vs. State of Illinois* aus dem Jahre 1952, mit der rassistische Äußerungen gegen Schwarze, die in der Bundesrepublik heute unter den Tatbestand der Volksverhetzung fallen würden, als zu dulden beurteilt wurden; ähnliches gilt für die Holocaust-Leugnung (Entscheidung aus dem Jahr 1974).

Die Grenzen der Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik

Das BVerfG knüpft die verfassungsrechtliche Bewertung bereits an Meinungsäußerungen oder Presseveröffentlichungen an. Einen so weitreichenden Schutz der hate speech wie in den USA gibt es hierzulande nicht. Allerdings schätzt das BVerfG die Meinungs- und Pressefreiheit als für die Demokratie schlechthin konstituierend ein und schützt sie in hohem Maße (S. 113). Barthel weist darauf hin, wie schwer die Grenze zu ziehen ist, wenn die streitbare Demokratie nicht nur gegen die Gefahr des gewaltsamen Umsturzes, sondern auch gegen eine Art „legale Revolution“ schützen soll, bei der nötige Mehrheiten gewonnen werden sollen, die nach ihrer Programmatik dann fundamentale Verfassungsgrundsätze legal verändern könnten. Das BVerfG hat im Hinblick auf die Meinungsfreiheit eine vermittelnde Haltung eingenommen, vor allem unter Berufung auf die geschichtlichen Erfahrungen mit der Weimarer Republik und der Beseitigung ihrer Reichsverfassung (vgl. 5.1.1.8, S. 118-119). Dem schließt sich Barthel an.

Das BVerfG habe klargestellt, dass von Kritik auch an Verfassungswerten nicht auf Aktivitäten der Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geschlossen werden könne. Das bloße Haben und Äußern einer Meinung sei verfassungsrechtlich irrelevant. Somit sei eine gewisse Annäherung an die US-Dogmatik festzustellen. Im Hinblick auf die Bestimmtheit der Eingriffsermächtigungen differenziert Barthel den Extremismusbegriff aus und prüft unter 5.1.3 (zum Verhältnismäßigkeitskriterium der Erforderlichkeit) schließlich, ob andere Instrumente, wie etwa das Parteiverbot und das Staatsschutzstrafrecht, die eingreifen- de Verfassungsschutzberichterstattung überflüssig machen könnten.

Zur Bestimmtheit des Extremismusbegriffs

Im Hinblick auf die Bestimmtheitsfrage werden verschiedene Extremismusbegriffe dargestellt und hinterfragt, vom rechtlichen Extremismusbegriff (Verfassungsfeindlichkeit = aktive Gegnerschaft zur freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung = gebraucht als Synonym für Verfassungswidrigkeit, nur ohne Verbot durch das BVerfG), über den politischen Extremismusbegriff (Ablehnung des demokratischen Verfassungsstaates und seiner Spielregeln) und die Ausdifferenzierung von Links- und Rechtsextremismus bis zum „sozialwissenschaftlichen“ Extremismusbegriff von Backes und Jesse (Staatskritik bedingt durch eine marxistisch ideologische akademische Kultur seit den 1960er Jahren, S. 126). Im Weiteren geht Barthel auf Jaschke, Heitmeyer und andere Sozialwissenschaftler, die den Rechtsextremismus aus historischen Gründen für brisanter halten als die Spielarten des Linksextremismus und gegen die Gleichsetzung von Backes/Jesse argumentieren. Die Letzteren stehen in der Tradition der Totalitarismustheorie und befürworten daher einen (möglichst einheitlichen) normativen Extremismusbegriff. Jaschke dagegen unterscheide die verfassungsrechtlich orientierte und die sozialwissenschaftliche Perspektive. Pfahl-Traughber merke zu Recht an, dass der politische Extremismus in der Politikwissenschaft nicht auf eine Gegnerschaft zum Grundgesetz bezogen werde, sondern allgemeiner im Sinne einer Gegnerschaft zu den Prinzipien eines demokratischen Verfassungsstaates als einem auf den Menschenrechten gründenden Ordnungsprinzip gebraucht werde. Insofern seien die Grenzen zum Extremismus fließend und es gebe Grauzonen. Positionen und Ziele würden am linken oder rechten Rand eingeordnet, um sie dem Extremismus zuzuordnen, neuerdings werde sogar ein „Extremismus der Mitte“ ausgemacht. Obwohl Aktivitäten und Bestrebungen nicht gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet seien, würden sie mitunter doch mit dem Begriff des Extremismus belegt. Das führe zu einer gewissen Beliebigkeit. Nach Barthel dürfe der Staat sich solcher Ausdehnungen des Extremismusbegriffs nicht bedienen (S. 132).

Die Analyse anderer („stärker eingreifender“, „imperativer“ Mittel zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne von Parteiverbot, reglementierender Parteienfinanzierung, Prüfung der Verfassungstreue bei der Beamteneinstellung usw. führt im Ergebnis dazu, dass Barthel die vorhandenen Ermächtigungsgrundlagen für die Veröffentlichung von Verfassungsschutzberichten bei restriktiver Auslegung des Extremismustatbestands für hinreichend bestimmt hält. Somit kommt er insgesamt zu der Einschätzung, dass Verfassungsschutzberichte geeignet und als milderes Mittel auch erforderlich sind, um die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen (vgl. 5.2 S. 146).

Zur Verhältnismäßigkeit der Eingriffe durch Verfassungsschutzberichte

Im 6. Abschnitt geht es nun um die formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, insbesondere verfahrensrechtliche Anforderungen an Verfassungsschutzberichte. Hier werden Zuständigkeitsfragen (6.1), die gebotene Sachverhaltsaufklärung gemäß dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG (6.2), das Risiko der Veröffentlichung unwahrer Äußerungen trotz hinreichender Sachverhaltsaufklärung (6.3), die Frage der Erforderlichkeit einer Anhörung vor Veröffentlichung (6.4), die Barthel in Analogie zu § 28 VwVfG bejaht, die Frage der Begründungspflicht der jeweiligen Einordnungen (6.5) und schließlich auch die Frage der Form, namentlich die Veröffentlichung via Internet (6.6) erörtert. Im 7. Abschnitt kommt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im konkreten Fall, d.h. die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, zur Sprache. In diesem Zusammenhang untersucht Barthel die Problematik der Verdachtsberichterstattung (7.1 und Untergliederungen). Barthel hält die Verdachtsberichterstattung für rechtswidrig, was sich größtenteils bereits aus den Ermächtigungsgrundlagen („Bestrebungen und Tätigkeiten“) ergebe, aber auch teleologisch zu begründen sei (S. 168).

Schließlich skizziert der Autor in den Abschnitten 8.-10. eine eigene Lösung zur Gewährleistung rechtsstaatlicher Begrenzungen für Verfassungsschutzberichte mittels eines Gesetzgebungsvorschlags. Als Vorlage dient das niedersächsische Verfassungsschutzgesetz; dem dortigen § 3 (Aufgabe: Aufklärung der Öffentlichkeit) soll ein Abs. 5 angehängt werden, in dem ausdrücklich die strenge Bindung an die Verhältnismäßigkeit und das Verbot von Verdachtsberichterstattung ausgesprochen werden (S. 174). Zudem soll die Veröffentlichung personenbezogener Daten in den Berichten strenger reglementiert werden (9.) und der Rechtsschutz ausgebaut werden (10.).

Bewertung

Anhand meiner ausführlichen Darstellung des Inhalts der Dissertation lässt sich nachvollziehen, dass Torsten Barthel zu einer pragmatischen und differenzierten

Einschätzung der Legitimität von Verfassungsschutzberichten gelangt ist. Dabei ist er primär einer rechtswissenschaftlichen Aufbausystematik gefolgt. Im ersten Großkapitel fällt dies, wie von mir angemerkt, besonders auf, indem die staats-theoretischen Grundlagen der Staatskommunikation sehr kurz abgehandelt werden. Mit einer vorrangig politologischen Perspektive hätte der Autor vermutlich eingehender dargelegt, wie und warum es zur Abkehr von der früh-liberalen Auffassung in der Theorie und politischen Praxis gekommen ist. Die Kürze der Abhandlung kann man kritisch anmerken, jedoch erklärt sich vieles durch das Lesen des zweiten Großkapitels, in dem vor allem im 5. Abschnitt eine relativ ausführliche Auseinandersetzung mit dem demokratischen Dilemma bzw. dem Konzept der streitbaren Demokratie anhand seiner praktischen Auswirkungen in der Rechtssphäre stattfindet. In den theoretischen Positionen, die Barthel diskursiv abhandelt, sind bereits die politik- und rechtstheoretischen Konsequenzen gezogen worden, die aus dem Nationalsozialismus und dem Umkippen der Weimarer Demokratie in die Diktatur für die jeweiligen Autoren ergeben.

Juristen neigen allgemein vermutlich dazu, politische und gesellschaftliche Entwicklungen in ihrer Prozesshaftigkeit wenig zu beachten oder einfach als solche voranzusetzen, ohne dass über deren Kontingenz und die Einflussfaktoren im Einzelnen allzu viel reflektiert wird. Da merkt man beim Lesen der Dissertation von Torsten Bartel dessen vornehmlich juristische berufliche Sozialisation. Andererseits hat der Autor die Kontingenz der bundesdeutschen Entwicklung durchaus bedacht, also den Gedanken gewürdigt, dass das Dilemma zwischen Freiheitsschutz und Bedrohung der freiheitlichen Demokratie in anderen Politik- und Rechtskulturen auch anders gelöst werden kann, wie z.B. in den USA, was sich in dort einer liberaleren Haltung zu free speech und auch hate speech ausdrückt (s.o.). Kurzum, da Politik und Recht, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft sehr eng verzahnt sind und auch die wissenschaftlichen Perspektiven große Überschneidungsflächen haben, sobald man das Normative überhaupt betrachtet, kann es dem Autor kaum angelastet werden, dass er sich vornehmlich an dem orientiert hat, was heute noch umstritten ist und nicht daran, wie sich der heutige Meinungsstand herausgebildet hat. Zudem hat der Autor eine Reihe von klassischen theoretischen Standpunkten angeführt und jeweils kurz dargestellt. Auch darf nicht vergessen werden, dass zu den Gründungsvätern der Politologie in Deutschland zahlreiche staats- bzw. verfassungsrechtlich reflektierende Juristen gehörten.

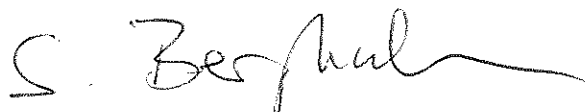
Bemerkenswert und juristisch akribisch ist die Gliederung im Hinblick darauf, dass Barthel die politologisch relevanten grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten, z.B. über den Extremismusbegriff, in einer rechtswissenschaftlichen Gliederung untergebracht hat. Das erklärt vielleicht auch, warum sich die politikwissenschaft-

lich interessanteren Passagen vorrangig im zweiten Großkapitel befinden und dort aber auch wiederum streng der juristischen Prüfungslogik der Rechtmäßigkeit in Abgrenzung zur Rechtswidrigkeit folgen. Darin liegt ein Gewinn an logisch-normativer Systematisierung, auch wenn sie für sozialwissenschaftliche Leser/innen irritierend sein mag.

Bedenkt man also weiterhin, dass die juristische Prüfung sorgfältig und einleuchtend durchgeführt wurde und zu klaren Ergebnissen führt, nämlich zu gesetzlichen Klarstellungs- und Verbesserungsvorschlägen, die in einem Reformentwurf gipfeln, so spricht dies ebenfalls für die Arbeit als inter- oder transdisziplinäres Produkt, denn man erhält als Leser/in nicht nur einen Überblick über kontroverse Debatten zur Einschätzung von Verfassungsschutzberichten, sondern auch eine Analyse aus rechtswissenschaftlich-juristischer Sicht, wie vorhandenen Rechtsstaatsmängeln begegnet werden könnte. Das ist ein praktisches Ergebnis, in dem beide Seiten zusammengeführt werden. Der Reformvorschlag ist, da er ohnehin nah an der wohl überwiegenden Auffassung (in Literatur und Rechtsprechung) orientiert ist, auch politikwissenschaftlich pragmatisch fundiert, d.h. Funktionalität, Pfadabhängigkeit und politische Durchsetzbarkeit sind grundsätzlich gegeben. Da eine Dissertation begrenzten Umfang haben sollte, d.h. möglichst nicht mehr als 300 Seiten umfassen – eher weniger – und da insofern partiell Abstriche an der Ausführlichkeit zu machen waren, ist es m.E. gut nachzuvollziehen, dass der Autor der genauen Untersuchung von Rechtmäßigkeitsfragen den tendenziellen Vorrang vor Erklärungen gegeben hat, wie und warum Politik verlaufen und zu Recht geronnen ist. Wie erwähnt, diese beiden Perspektiven überschneiden sich und angesichts der praktischen Relevanz des Rechts in politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen sollte die Prioritätenentscheidung nicht zum Nachteil des Autors bewertet werden. Die Arbeit beweist m.E., dass Torsten Barthel „auch“ politologisch denken und analysieren kann; insofern bringt die kombinierte Herangehensweise für beide Disziplinen neue Erkenntnisse. Daher bewerte ich die Dissertation mit

magna cum laude (sehr gut).

Berlin, 2. Januar 2017



(PD Dr. Sabine Berghahn)