

"Vizepräsident" des Bundesamtes für Verfassungsschutz erhalten.

3. Leiter und ständiger Vertreter werden mit Zustimmung des Bundeskanzlers ernannt.

4. Die Angestellten und Arbeiter sind auf Geheimhaltung zu verpflichten.

5. Die Dienstanweisung bedarf der Zustimmung des Bundeskanzlers.

6. Das Amt erstattet dem Bundeskanzler und Bundesinnenminister laufend Bericht, den übrigen Bundesministern über alle wichtigen Feststellungen sowie sie für den Geschäftsbereich von Interesse sind.

7. Der Bundeskanzler und der Bundesinnenminister können Ersuchen an das Amt richten, die übrigen Bundesministerer insoweit, als es ihren Zuständigkeit Bereich betrifft.

Betr.: Sitz des Bundesamtes für Verfassungsschutz 25 Anlagen.
Nachdem der Entwurf des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom Bundestage angenommen ist, ist die Vorbereitungen zur Bildung des Bundesamtes für Verfassungsschutz in Angriff genommen worden. Das Amt wird bald seine so notwendige Arbeit aufnehmen kann.

Als Sitz des neuen Bundesamtes erscheint die Straße 150-160.

Als Sitz des neuen Bundesamtes erscheint die Straße 150-160.
K U L n nach ihrer Größe und nach ihrer Lage besonders geeignet.
Das Amt hat eine passende Gebäude in der für das Bundesamt vorgesehenen Fläche zu Verfügung.
Die Pläne sind der Bundesregierung zur Prüfung vorgelegt worden.
Die Pläne sind der Bundesregierung zur Prüfung vorgelegt worden.
Die Pläne sind der Bundesregierung zur Prüfung vorgelegt worden.

Thomas Grumke
Rudolf van Hüllen

Ernennung des Leiters
und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27.9.19 der dazu ergangenen Verordnung vom 7.11.1950.

Der Verfassungsschutz

Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven?

2. Auflage



Der Verfassungsschutz

Thomas Grumke
Rudolf van Hüllen

Der Verfassungsschutz

Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven?

2. überarbeitete Auflage

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2019

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.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

Alle Rechte vorbehalten

© 2019 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto

www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-8474-2280-8 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-1525-1 (eBook)

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

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de

Titelbildnachweis: BArch B 136/4382

Satz: Ulrike Weingärtner, Gründau

Druck: paper & tinta, Warschau

Printed in Europe

Inhalt

1	Einleitung: Betrachtungen zur Wahrnehmung und Permanenz einer Krise	7
2	Historische, rechtliche und organisatorische Grundlagen des Verfassungsschutzes	13
2.1	Gründungszusammenhänge und -hintergründe	13
2.1.1	„Wehrhafte Demokratie“ – kein Luxusartikel, sondern eine Notwendigkeit	13
2.2	Die verfassungsrechtliche Konstruktion des deutschen Inlandsnachrichtendienstes	18
2.2.1	Verzicht auf exekutive Befugnisse; das „Trennungsgebot“	19
2.2.2	Föderale Konstruktion und „Zusammenarbeitspflicht“	22
2.2.3	Vorverlagerter Demokratieschutz: Extremismusbeobachtung	26
2.2.4	Ein Blick ins Ausland: Die Inlandsdienste der Nachbarstaaten	38
2.3	Akzeptanz des Verfassungsschutzes	44
2.3.1	Verfassungsschutzkritik als deutsches Befindlichkeitssyndrom	44
2.3.2	Verfassungsschutzkritik zwischen Agitation und Wissenschaft	52
2.3.3	Die populärsten Legenden und Vorurteilsstereotypen zum Verfassungsschutz	64
2.3.4	Anatomie des „Verfassungsschutzskandals“	76
3	Von 1990 bis heute: Die Gegenwart des Verfassungsschutzes	89
3.1	„Reformen“ im Verfassungsschutz: Ein Schritt vorwärts, zwei zurück?	89
3.2	Der Verfassungsschutzverbund nach der deutschen Einheit	99
3.2.1	„Aufbau Ost“ – eine mühsame Erfolgsgeschichte	100
3.2.2	Behördenarchitektur und Aufgabenwandel	103
3.2.3	GTAZ, GETZ, GAR: Inflation der Koordinierungsgremien	115
3.3	Polizei und Verfassungsschutz	122
3.4	Bürokratische und juristische Überregelung	127
3.4.1	„Datenschutz ist Täterschutz“ – ein böses Wort und sein realer Kern	127
3.4.2	Bürokratismus, Überregelung und IT-Entwicklung	138
3.5	Masse statt Qualität	145

3.5.1	Personal: „Tonnenideologie“, Fehlqualifizierung, Fehlallokation	145
3.5.2	Das Wuchern der „Wasserköpfe“	153
3.6	Der Umgang mit „menschlichen Quellen“	160
3.6.1	Werbung und Führung „menschlicher Quellen“	160
3.6.2	Quantität statt Qualität: Das Desaster des Verfassungsschutzes bei der Beobachtung des Rechtsextremismus	167
3.7	Öffentlichkeit und Nachrichtendienste: Grenzgänge	171
3.7.1	Pressearbeit	172
3.7.2	Öffentlichkeitsarbeit	175
3.7.3	Prävention	179
4	Wie sieht ein zukunftsfähiger Verfassungsschutz aus?	187
4.1	Bürokratische Entschlackung: den Primat der Aufgaben wiederherstellen	193
4.2	Wiederherstellung internationaler Reputation: Restitution des „Geheimen“	197
4.3	Zusammenarbeit optimieren: Verzahnung der Sicherheitsarchitektur	207
4.4	Wider die Kultur des Verdachts: Qualifizierung der parlamentarischen Kontrolle	213
4.5	Qualifikation des Personals: Abschied vom „rotierenden Juristen“	219
5	Eckpunkte für einen zukunftsfähigen Verfassungsschutz ...	227
6	Literaturverzeichnis	231
7	Anhang	245

1 Einleitung: Betrachtungen zur Wahrnehmung und Permanenz einer Krise

“Too much Civil Service work consists of circulating information that isn’t relevant about subjects that don’t matter to people who aren’t interested.”¹ (Yes, Minister PREFACE)

Im Licht der Causa „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) bot vor acht Jahren ein Teil des Verbundes der Verfassungsschutzämter von außen betrachtet ein desolates Bild. Obwohl in diesem Kontext auch erhebliche Fehlleistungen durch Polizei, Justiz und nicht zuletzt politisch Verantwortliche zu beklagen waren, schien das ohnehin dubiose Image der „Schlapphüte“ seit Ende 2011 in der Öffentlichkeit nahezu irreparabel beschädigt. Bisweilen galt das „Frühwarnsystem der Demokratie“ gar als Gefahr für die Demokratie – ein dramatischer Legitimitätsverlust (vgl. nur Prantl 2015; Funke 2017). Von jeher sitzen die Ämter für Verfassungsschutz jedoch in einer imageschädigenden Falle: „Wenn den Diensten Schnitzer unterlaufen, heißt es, sie seien bis zur Lächerlichkeit ineffektiv. Haben sie Erfolge, heißt es hingegen, sie seien eine Bedrohung für die Bürgerrechte.“ (Gujer 2012). „Der Verfassungsschutz“, den es in Wirklichkeit in dieser Homogenität nicht gibt, ist weiterhin für große Teile der Bevölkerung ein Mysterium. Entsprechend widersprüchlich sind daher die Erwartungen der Öffentlichkeit:

„Die Nachrichtendienste sollen effizient sein, aber nicht ‚alles wissen‘. In der rechten Szene Bescheid wissen, aber nicht Teil von ihr werden. Es soll klare Verantwortung geben, aber keinen Zentralismus. Daten sollen geschützt und möglichst bald gelöscht werden, aber vorliegen, wenn man sie braucht.“ (Lau 2013)

Eine penible Untersuchung von Fehlern und Versäumnissen staatlichen Handelns im Zusammenhang mit dem Rechtsterrorismus war dringend geboten. Er wurde und wird durch mehr als ein Dutzend parlamentarischer Untersuchungsausschüsse im Bund und in den Ländern sowie durch das Straf-

1 Dieses und die den folgenden Abschnitten vorangestellten Zitate sind, falls nicht anders ausgewiesen, aus der britischen TV-Serie „Yes, Minister“ bzw. „Yes, Prime Minister“, die allen Angehörigen der öffentlichen Verwaltung dringend zum Anschauen empfohlen ist (siehe: <http://www.yes-minister.com/introduc.htm> [Abruf am 30.1.2016]).

verfahren vor dem Oberlandesgericht München hoffentlich geleistet.² In der öffentlichen und politischen Debatte dominieren jedoch bis heute zumeist Rechtsfragen, Technikalitäten (z.B. Einsatz von V-Leuten, Verarbeitung von Daten) und Fragen der Neuorganisation und der besseren Zusammenarbeit (z.B. Verhältnis des Bundesamtes zu den Landesämtern, Austausch von Daten). Nach den Debatten von 1992 (fremdenfeindliche Pogrome von Rostock-Lichtenhagen und andere vergleichbare Vorfälle) und 2000 („Aufstand der Anständigen“) erscheint die jetzige Diskussion zudem manchmal wie ein Déjà-vu (vgl. Grumke 2011a). Denn schon 2004 kam eine Bilanz zu den deutschen Sicherheitsstrukturen zur Feststellung von „Sollbruchstellen“ und „systemimmanenten Schwachstellen“. Sie alle traten fast zehn Jahre später in der Diskussion wieder auf: Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, föderale Zersplitterung, Informations- und Übermittlungsmängel, Erkenntnislücken durch Datenschutz, aber auch analytische Defizite (vgl. Werthebach 2004: 8f.; ganz ähnlich leider für die Gegenwart: Bossong 2017 und Steinberg 2017). Aber nicht nur das: Die zehn Toten des NSU in sieben Jahren sind zwar der Anstoß für Fehlersuche und Reformvorschläge in der deutschen Sicherheitsarchitektur geworden. Dieser Anlass ist aber längst nicht singulär, wie die 77 Opfer des Rechtsextremisten Anders Breivig (April 2011), 16 Tote bei dem Anschlag auf die Redaktion des Satiremagazins Charlie Hebdo (Januar 2015), die 137 Toten des 13. November 2015 in Paris (u.a. Bataclan) und die Opfer im Brüsseler Flughafen Zaventem sowie jüngst die Terroranschläge auf zwei Moscheen in Christchurch (März 2019) zeigen. Auf manchen wirkt das, als trieben die Deutschen wieder einmal gesinnungstüchtig „Aufarbeitung“, während ihnen die Entwicklungen der Gegenwart davon laufen. Die de facto Aufgabe der territorialen Souveränität mit der Öffnung der deutschen Außengrenzen seit dem Herbst 2015 stellt eine weitere gewaltige Herausforderung für die Sicherheitsbehörden dar. Und sie hat – nach dem tödlichen jihadistischen Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 durch Anis Amri – vor allem wiederum einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss hervorgebracht. Derweil sind die Sicherheitsbehörden bereits mit den IS-Rückkehrern aus dem Irak und Syrien beschäftigt.

Die Kernhypothese dieses Buches lautet: Das Entsetzen darüber, dass der Sicherheitsapparat der Bundesrepublik eine rechtsextremistisch motivierte Mordserie jahrelang falsch einschätzte, hat sich mehr als acht Jahre nach dessen Entdeckung auch angesichts weiterer Herausforderungen noch nicht in eine neue Qualität nachhaltigen Handelns in den Verfassungsschutzbehörden transformiert. Auch nach dem politisch motivierten Mord am Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübke am 2. Juni 2019 durch einen Neonazi wurde

2 Der Untersuchungsausschuss des Bundestages hat mit Bericht und Beschlussempfehlungen vom 27. August 2013 (BT-Drs. 17/14600, im Folgenden zitiert als: Deutscher Bundestag 2013) die Maßstäbe dafür gesetzt.

(wieder) von einer Zäsur gesprochen – doch bildet sich diese Zäsur auch in den Verfassungsschutzbehörden ab?

Es haben sich heute drei Positionen zur Zukunft des Verfassungsschutzes herausgebildet: Reformieren (vgl. Grumke/Pfahl-Traughber 2010), Abschaffen (vgl. Leggewie/Meier 2012; Wesel 2012; Ramelow 2013) oder „weiter so“. Ausgewogene Sammelbände sind selten (z. B. Lange/Lanfer 2016). Zur Debatte wollen wir mit diesem Buch einen fakten gesättigten und auch auf eigenen Erfahrungen basierenden Beitrag leisten, der sich vehement für die Notwendigkeit eines Verfassungsschutzes in der wehrhaften deutschen Demokratie ausspricht. Dabei fordern wir ebenso vehement dringend notwendige Reformen in den Ämtern selbst – bis hin zur Infragestellung eingeübter Routinen und Mentalitäten. Leider haben viele Menschen – auch etliche Kommentatoren, die medienwirksam den Verfassungsschutz skandalisieren und sehr lautstark sogar dessen Abschaffung fordern – nicht einmal rudimentäre Kenntnisse über Geschichte, Funktion und Arbeitsweise dieser Behörde. Es ist auch ein Anliegen dieses Buches, das zu ändern.³

Wer die Verfassungsschutzbehörden nicht abschaffen will, sondern sogar für ein zentrales Element der wehrhaften Demokratie hält, muss sie auch in einen entsprechenden personellen und materiellen Stand versetzen. Soll Extremismus analysiert und nachhaltig bekämpft oder weiterhin nur verwaltet werden? Es darf daher nicht ausschließlich um strukturelle Fragen gehen, denn selbst die beste Struktur ist nur so gut wie die in ihr handelnden Personen. Deshalb werden in diesem Buch Organisationsstrukturen und Arbeitsweise der Ämter für Verfassungsschutz nachgezeichnet. Die Kernfrage lautet: welche Schritte sind notwendig, damit die Verfassungsschutzämter ihrem Selbstverständnis als „Nachrichten-Dienstleister der wehrhaften Demokratie“ (Schreiber 2010: 34) vollständig gerecht werden können?

Es scheint allerdings, dass die Diskussion über Fragen der inneren Sicherheit in der alten und dann in der vereinten Bundesrepublik schon immer Besonderheiten aufwies, die zum Teil in historischen Belastungen aus zwei Diktaturen ihren Ursprung haben. Fragen der inneren Sicherheit können nicht mit jenem robusten Konsens rechnen, auf den sich geheime Nachrichtendienste in westlichen Partnerstaaten verlassen können. Zudem unterscheidet sich die Sicherheitsstruktur in Deutschland noch durch ihre Kompliziertheit von der anderer Staaten; in Europa stellt sie ein Unikat dar. Diese Komplexität und die Gründe dafür darzulegen, gehört zu den Aufgaben dieses Buches (**Kapitel 2.1 und 2.2**).

Die bizarre Diskussionskultur beruht jedoch nicht allein auf einer vermeintlichen Undurchschaubarkeit der deutschen Sicherheitsarchitektur. Sie

3 Die Internet-Auftritte der meisten Verfassungsschutzbehörden enthalten mehr oder weniger trockene Ausführungen über deren Aufgaben und gesetzliche Befugnisse. Eine engagierte Einführung in die Thematik Verfassungsschutz ist fast dreißig Jahre alt (Borgs-Maciejewski 1988).

hat eher etwas mit einem gebrochenen Verhältnis zu (notwendigen) staatlichen Institutionen zu tun. Ein kompliziertes Gemisch von Prinzipiengläubigkeit, ideologischem Dogmatismus, Rechtspositivismus und realitätsfremden Wirklichkeitswahrnehmungen scheint dem ebenso zu Grunde zu liegen wie – bei einigen Akteuren – der schlichte Wunsch, die demokratische Ordnung wieder loszuwerden. Dass diejenigen Sicherheitsbehörden dabei im Weg sein könnten, die zum Schutz des Normengeflechts der Demokratie eingerichtet wurden, ist nahe liegend. Innerhalb intellektueller „Verfassungsschutzkritik“, seit November 2011 zum Verfassungsschutz-Bashing ausgeweitet, gilt es allerdings zu differenzieren. Eine Sichtung der Argumentationsmuster und Absichten ist geboten (**Kapitel 2.3**).

Zur Gegenwart des Verfassungsschutzes gehören auch die ihm zugerechneten „Skandale“. Weit davon entfernt, sie allesamt für Erfindungen böstiger Kritiker zu halten, möchten die Autoren gleichwohl darauf hinweisen, dass sie bestimmten Mustern folgen und dabei mehrere Akteure kennen: Die Skandalproduzenten gehören ebenso dazu wie das vorgesehene Publikum und – bisher eher wenig beachtet – die oft katastrophal unprofessionellen Reaktionen der Behördenvertreter.

Fehlentwicklungen im Verfassungsschutzverbund sind weder neu noch auf den Bereich der Beobachtung des aktuellen Rechtsextremismus begrenzt. Sie tragen leider in Teilen den Charakter systemischer Schwächen. Unglücklicherweise hat die Diskussion um die angeschlagenen Behörden diese Fehler nur zum Teil benannt und zu einem noch kleineren Teil zu beheben vermocht. Im Gegenteil: Manches, was seit November 2011 in aller Hektik erfolgt ist, trägt den schalen Geschmack der Parole: Mehr vom Gleichen. Und das war halt schon vorher verkehrt.

Diese Fehler anzureißen, unternimmt **Kapitel 3**. Einiges vom Mitgeteilten ist bereits in der Presse oder in den diversen NSU-Untersuchungsausschüssen verhandelt worden. Anderes hat dort eher gefehlt, z. B. die Unsitte, Geheimhaltungsbedürftiges in der Öffentlichkeit auszubreiten und solches Verhalten auch noch für einen Ausweis besonderer demokratischer Tugend zu halten. Und schließlich konnten die NSU-Untersuchungsausschüsse Einiges nicht näher beleuchten, was man als ganz grundsätzliche Missstände des deutschen Verwaltungs(un)wesens bezeichnen könnte. Dazu zählen ein Übermaß an Bürokratisierung, ein falsches Verständnis von der Qualifikation des Personals und eine bis zur Handlungsunfähigkeit der Apparate getriebene Überregelung. Diese sehr deutsche Mischung kann für einen Nachrichtendienst, der flexibel auf unvorhersehbare Ereignisse reagieren soll, noch weit fatalere Konsequenzen haben als für die übrige Verwaltung.

Die Frage „Wie kann ein zukunftsfähiger Verfassungsschutz heute aussehen?“ ist Gegenstand von **Kapitel 4**. Im Gegensatz zu den üblichen „Verfassungsschutzkritikern“ halten wir dessen Abschaffung oder seine Überführung in die Polizei nicht für zielführend. Wir sind aber auch nicht auf der Seite derjenigen, die – weil es so bequem ist – unter Hinweis auf die „geltende Rechts-

lage“ und die aktuelle oder noch denkbare Rechtsprechung „Bedenken“ gegen politisches Handeln anmelden. Wenn über unserem ausgezeichneten Grundgesetz heute der Schutt von Tausenden von Gerichtsurteilen lagert, ist es nicht angezeigt, resigniert mit den Schultern zu zucken, sondern eine neue Generation Trümmerfrauen (und -männer) ans Werk zu schicken. Wir haben uns deshalb versagt, in den üblichen Ruf nach „schärferen Gesetzen“ einzustimmen, unter Verweis auf die (verfassungs-)rechtliche Lage zu resignieren oder gar Vorschläge für das in Deutschland beliebte Herumschrauben an irgendwelchen juristischen Detailvorschriften zu machen. Recht, auch Verfassungsrecht, ist veränderbar. In parlamentarischen Demokratien ist dafür die Volksvertretung zuständig. Das Fenster dafür schließt sich zusehends: Die große Koalition aus drei Parteien, die maßgeblich für die Erfolgsgeschichte dieser Republik stehen, scheint verbraucht und weitgehend gestaltungsunfähig. Eine Strategie für die Innere Sicherheit, die neue Herausforderungen (Russland, China, die Türkei, die muslimischen failing states und die Krise der Europäischen Union) einschliesse, ist nicht erkennbar. Und sie ist – so möchte man hinzufügen – auch von den Oppositionsparteien als „Regierung im Wartestand“ auch nicht zu erwarten. In der Frage „Innere Sicherheit“ zu handeln, ist eine Bundesregierung aber nicht nur den eigenen Bürgern, sondern auch Europa schuldig. Ein neuer und in einer sich verändernden Welt möglicherweise verhängnisvoller deutscher Sonderweg mit der weiteren Verkennung von primären Staatsaufgaben zugunsten deutscher „Befindlichkeiten“, ist keine akzeptable Option.

Last but not least sind am Ende dieses Buches (**Kapitel 5**) einige konzise **Eckpunkte für einen zukunftsfähigen Verfassungsschutz** benannt. Sie betreffen, wie das ganze Buch, im Wesentlichen das „Kerngeschäft“ der Extremismusbeobachtung und Terrorismusabwehr. Und sie sind aus einer Gemengelage von Distanz und Nähe formuliert, die sich aus der beruflichen Vita der Autoren ergibt. Im Vergleich zur ersten Auflage des Buches (April 2016) ist im Detail Einiges erreicht worden – die grundsätzlichen Probleme sind nicht gelöst. Insofern kann man von einer Permanenz der Krise sprechen.

Den wohlfeilen Anfeindungen sehen wir weiterhin gelassen entgegen. Über Kritik, auch streitbare, freuen wir uns.

Düsseldorf und Krefeld, Juni 2019

Thomas Grumke und Rudolf van Hüllen

2 Historische, rechtliche und organisatorische Grundlagen des Verfassungsschutzes

Shall I file it?
Shall you file it? Shred it!
Shred it?
No one must ever be able to find it again!
In that case, Minister, I think it's best I file it.
(Yes, Minister: THE DEATH LIST)

2.1 Gründungszusammenhänge und -hintergründe

2.1.1 „Wehrhafte Demokratie“ – kein Luxusartikel, sondern eine Notwendigkeit

Mindestens in verfassungspolitischer Hinsicht war die „Stunde Null“ von 1945 für die spätere Bundesrepublik ein Neuanfang: Im Parlamentarischen Rat saßen ganz überwiegend jene Mütter und Väter des Grundgesetzes, die nicht nur die NS-Diktatur, sondern auch die Schwächen und schließlich das Scheitern der Weimarer Demokratie erlebt und erlitten hatten. Neben Fehlern in der Verfassungskonstruktion war vor allem die Leichtigkeit, mit der die Nationalsozialisten die ungeliebte Republik scheinlegal delegitimiert und schließlich überwunden hatten, in ihrem Gedächtnis geblieben. Die zeithistorische Erfahrung fand ihre tagesaktuelle Bestätigung darin, dass sich eine stalinistische Diktatur in der sowjetischen Besatzungszone etablierte.

Der Begriff „streitbare Demokratie“ findet sich im Grundgesetz nicht (vgl. Boverter 1985: 19). Allerdings waren die Mitglieder des Parlamentarischen Rates sich darüber im Klaren, dass ein neuer demokratischer Anlauf nicht die Hand dazu bieten sollte, durch schlichten Mehrheitsbeschluss zu scheitern. Eine solche wertrelativistische Haltung: Demokratie kann nur durch die Mehrheit des Volkes erhalten, aber von ihr auch jederzeit wieder abgeschafft werden, hatte zur geistigen Grundausstattung der Weimarer Verfassungslehre gehört. Sie hatte sich durch die Ergebnisse des Dritten Reiches in der Praxis ad absurdum geführt. Ein Bewusstsein, dass ein solcher Fehler sich nicht wiederholen dürfe, war unter den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates verbreitet; ein „Zurück“ zu den Fehlern von Weimar wurde gar nicht erst in

Erwägung gezogen. Carlo Schmid (SPD) hatte dazu beizeiten ausgeführt, es gehöre nicht zum Begriff der Demokratie, legale Voraussetzungen für ihre Beseitigung zu schaffen:

„Ich für meinen Teil bin der Meinung, daß es nicht zum Begriff der Demokratie gehört, daß sie selber die Voraussetzungen für ihre Beseitigung schafft. Ja, ich möchte weiter gehen. Ich möchte sagen: Demokratie ist nur dort mehr als ein Produkt einer bloßen Zweckmäßigkeitentscheidung, wo man den Mut hat, an sie als etwas für die Würde des Menschen Notwendiges zu glauben. Wenn man aber diesen Mut hat, dann muß man auch den Mut zur Intoleranz denen gegenüber aufbringen, die die Demokratie gebrauchen wollen, um sie umzubringen.“ (Schmid 1979: 360f.)

Das war die prägnante Formulierung für eine zumal in der US-amerikanischen Staatswissenschaft zuvor geführte Diskussion um die Idee einer „militant democracy“ (streitbare, wehrhafte oder auch wertgebundene Demokratie). Gerade die Amerikaner hatten zunächst Schwierigkeiten damit, sich vorzustellen, dass eine Demokratie nicht auch das Recht haben sollte, sich in einem formal demokratischen Verfahren selber abzuschaffen. Angesichts früherer Erfahrungen mit rechten Diktaturen in Europa gab es aber seit den 1920er Jahren erste Stimmen, die forderten, es gebe auch in der Demokratie kein Recht auf Selbstaufgabe des Rechts auf Demokratie. Das so genannte „demokratische Dilemma“ (Boventer 1985: 44ff., Weckenbrock 2009: 69ff.) zeichnete sich ab: Wenn Demokratie ein System mit der politischen Freiheit als Kern ist, darf es dann die Freiheit seiner erklärten Gegner einschränken, für eine nicht-demokratische Option zu plädieren? Das wissenschaftliche Framing dazu hatten vor allem zwei deutsche Emigranten mit jüdischen Wurzeln geliefert: Karl Loewenstein (1891–1973) und Karl Mannheim (1893–1947) dürfen als die wesentlichen Ideengeber des Konzepts der „militant democracy“ gelten (vgl. auch Capoccia 2013). Sie sehen das Paradox der Freiheitseinschränkung zugunsten der Freiheit durchaus:

„If democracy believes in the superiority of its absolute values over the plati- tudes of fascism, it must live up to the demand of the hour, and every possible effort must be made to rescue it, even at risk and cost of violating fundamen- tal principles.“ (Loewenstein 1937: 432, zit. nach Weckenbrock 2009: 26).

Was aus angelsächsischer Sicht als schmerzhafteste Herausforderung begriffen wurde, sah der ebenfalls durch den Nationalsozialismus in die Emigration ge- zwungene Philosoph Karl Raimund Popper als Paradox (falsch-verstandener) Toleranz:

„Uneingeschränkte Toleranz führt mit Notwendigkeit zum Verschwinden der Toleranz. Denn wenn wir die unbeschränkte Toleranz sogar auf die Intole- ranten ausdehnen, wenn wir nicht bereit sind, eine tolerante Gesellschafts-

ordnung gegen die Angriffe der Intoleranz zu verteidigen, dann werden die Toleranten vernichtet werden und die Toleranz mit ihnen.“ (Popper 1957: 359).

Das bedeutet nicht die Streichung jeglicher Rechte für die Propagandisten der Diktatur, denn dies wiederum würde die Freiheit in ihrem Kern beschädigen: In vorsichtiger Abwägung, so Poppers Botschaft, gelte es, „für beides zu planen: nicht nur für Sicherheit, sondern zugleich auch für Freiheit.“ (ebd.: 268)

Die neu entstandene Bundesrepublik befand sich noch in unbewältigt-frischer Erinnerung einer früheren Bedrohung und in direkter Sicht auf eine aktuelle Bedrohung. Die „wehrhafte Demokratie“ ist insofern weder ein ausschließlich „antifaschistisches“ Gedankenmodell noch – wie ihr unzutreffend vorgeworfen wurde – ausschließlich ein „antikommunistisches“ Kind des Kalten Krieges. Die administrativ-repressive Seite der wehrhaften Demokratie musste sich einerseits gegen die jeweils aktuelle Bedrohung richten, andererseits war vorauszusehen, dass sich ihr Griff in Zeiten demokratisch stabiler und unbedrohter Zeiten lockern würde. Dies ist Ausdruck ihrer steten Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit: Freiheit darf nur soweit beschränkt werden wie dies ihre Sicherung unbedingt erfordert. Dass in einer pluralistischen Gesellschaft die Meinungen über die Intensität von „Wehrhaftigkeit“ auseinandergehen, liegt auf der Hand. Andererseits kann kaum ein Zweifel bestehen, dass ein demokratisches System, dessen Zentralnorm die Würde des Menschen ist, nicht nur das Recht hat, sich gegen heimtückische Überwältigung zu wehren, sondern sogar die Pflicht. Auch diese Frage ist in den 1930er Jahren schon diskutiert worden, als Karl Loewenstein aus dem absoluten Wert der Freiheit eine ausdrückliche Verpflichtung ableitete, die Demokratie zu schützen (vgl. Boventer 1985: 52). Die Wehrhaftigkeit der Demokratie ergibt sich demnach aus dem Stellenwert des Art. 1 GG. Als Denkfigur und verfassungsrechtliches Prinzip ist sie nicht disponibel – die Vorschrift des Art. 79 Abs. 3 GG untermauert dies deklaratorisch. Die Intensität der auf ihr begründeten Maßnahmen indessen mag lageangemessen variieren.

Eine solche Überzeugung ist nur in Deutschland zu einem detailliert verfassungsrechtlich kodifizierten System ausgebaut worden. Das entspricht deutscher rechtspositivistischer Gewohnheit. In traditionsgefestigten Demokratien genügt hingegen ein profundes und selbstverständliches Vertrauen in liberale und demokratische Werte. In Frankreich sind dies die unantastbaren republikanischen Grundwerte; in Großbritannien gilt jede Bestrebung, die auf Abschaffung des parlamentarischen Systems zielte, automatisch als unwertig. In beiden Fällen ist eine Befestigung durch ein spezielles gesetzliches Regelwerk offensichtlich nicht erforderlich.

In Deutschland fehlten solche fraglosen und in der Tradition verankerten Selbstverständlichkeiten. Der hierzulande übliche Rechtspositivismus legte vielmehr nahe, den Gedanken wehrhafter Demokratie in einem dichten Regel-

werk verfassungsrechtlicher und einzelgesetzlicher Vorschriften zu kodifizieren. Es reicht von der Deklaration des Art. 79 Abs. 3 GG über die „Verbotstrias“ der Art. 9 Abs. 1, 18, 21 Abs. 2 GG, die Erwähnung des vorverlagerten Demokratieschutzes über Verfassungsschutzbehörden (Art. 73 Nr. 10b GG, Art. 87 Abs. 1 GG) und seine föderalen Umsetzungen bis zu einer unüberschaubaren Flut von Richterrecht. Dies alles ist in schwierigen Sicherheitslagen kein dynamisches Instrumentarium, sondern ein Treibanker aus Ballast, der das System extrem unflexibel macht. Die Abwehrmechanismen der wehrhaften Demokratie haben Schwierigkeiten, auf ein naturgemäß dynamisches soziales Phänomen wie Extremismus elastisch zu reagieren. Und eine Beobachtung der Krisen des deutschen Demokratieschutzes zeigt, dass er auf jede Krise mit der erhöhten Dosierung eines falschen Medikaments antwortet. Die Regulationsdichte und damit der Treibanker-Effekt nehmen ständig zu; das Instrument droht, an seiner eigenen Verwaltung zu ersticken. Zugleich liefert es seinen Gegnern genau beschreibbare und bis ins Detail kalkulierbare Konturen und Grenzen, die von intelligenten Gegnern souverän genutzt werden. Auf den ersten Blick meint man, es habe sich nichts geändert seit Goebbels berühmter Einlassung, die Demokratie liefere ihren Gegnern frei Haus jene Waffen, mit der sie vernichtet werden könne.⁴

Die rechtspositivistische Tradition in Deutschland gebot demnach, eine normative, sozusagen voluntaristische Komponente in das neue Grundgesetz einzubauen. Damit wurde ein weiteres Paradox geschaffen. Der Souverän sollte durch verfassungsrechtliche Regeln dazu angehalten werden, das neu geschaffene demokratische System zu stützen und zu schützen (Art. 20, 21, 79 Abs. 3 GG). Das kann nur gelingen, wenn ein innergesellschaftlicher Konsens eine solche Überzeugung trägt, wenn sie zum „nicht-kontroversen Sektor“ (Ernst Fraenkel) der Demokratie gehört. Das war 1949 zweifellos gegeben, und die Gegenposition etablierte sich innerhalb der Rechts-Links-Sortierung des politischen Spektrums auch folgerichtig an den äußeren Rändern der Parteienlandschaft: als Hinterlassenschaft der NS-Diktatur rechts (Sozialistische Reichspartei -SRP-, 1952 verboten) einerseits, als Interventionsapparat der sowjetischen Diktatur (Kommunistische Partei Deutschlands -KPD-, 1956 verboten) andererseits.

Das Verbot der Sozialistischen Reichspartei 1952⁵ gab dem Bundesverfassungsgericht die Gelegenheit, den Schutzbereich der „wehrhaften Demokratie“ näher auszuformen. Die zehn Elemente der „Freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (FdGO) bildeten nun einen enumerativen Katalog von geschützten Tatbeständen. Was im Umkehrschluss bedeutete:

4 Die einschlägigen Äußerungen über den Missbrauch demokratischer Rechte durch die Nationalsozialisten finden sich in zahlreichen Werken über die wehrhafte Demokratie zitiert: Boverter 1985: 37f., Weckenbrock 2009: 7.

5 Vgl. zum Verbotsurteil: BVerfGE 2,1ff; für das Verbot der KPD 1956: BVerfGE 5, 85ff.

Wer politisch anstrebte, einen oder mehrere dieser Grundsätze zu beseitigen, konnte als „Extremist“ unter behördliche Beobachtung gestellt, wer das „kämpferisch-aggressiv“ tat, mit einem Verbot überzogen werden. Vielfach wird übersehen, dass dies nur die repressive Seite der administrativen Ausformung des Prinzips „wehrhafter Demokratie“ ist. Seine präventive Seite besteht in der ausdrücklichen Förderung demokratischen Gedankenguts und hat seinen Niederschlag in der Bundes- und den Landeszentralen für politische Bildung, in entsprechenden Curricula der Kultusministerien, schließlich in der staatlichen Förderung von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Präventionsprojekten gefunden. Letzteres ist in seiner Größenordnung vermutlich weltweit einmalig (vgl. Rieker 2009: 26).⁶ Die Verfassungsschutzbehörden können dazu mit ihrer Expertise beitragen.

Hier liegt auch eine ihrer Aufgaben im Kontext des Systems wehrhafter Demokratie: Die Behörden haben sicher zu stellen, dass die Definition dessen, was als „Extremismus“ sanktioniert werden darf, sich im Rahmen des von der Verfassung Definierten hält. Die Deutungshoheit über das, was als „Extremismus“ mit Grundrechtseingriffen bekämpft und damit im demokratietheoretischen Sinne „ausgegrenzt“ wird, obliegt nicht der Presse, nicht der Wissenschaft, nicht mehr oder weniger legitimierten „zivilgesellschaftlichen Initiativen“, und schon gar nicht den gegenseitig konkurrierenden Extremismen selbst. Fakten, Daten und Zahlen müssen seriös erhoben, gerichts-beweisbar, und wenn dies nicht erreichbar ist, zumindest hinsichtlich ihrer Erhebungsmethoden plausibel sein. Das mit dem administrativen Verfassungsschutz und dem polizeilichen Staatsschutz verbundene Zahlenwerk⁷ soll Verharmlosungen ebenso wie Dämonisierungen von tatsächlichen wie auch angeblichen Gefahren vorbeugen. Es findet in dieser Form in anderen europäischen Ländern keine Entsprechung: Über die zahlenmäßige Größe einer Bedrohung „entscheidet“ dort die – häufig einschlägig interessierte – veröffentlichte Meinung und gar nicht selten das propagandistische Selbstbild der Extremisten.

Die „wehrhafte Demokratie“ ist daher zwar kein „deutscher Sonderweg“ (vgl. Backes 2014), ihre juristische Ausgestaltung gleichwohl von deutscher Gründlichkeit. Dies wird die Konzeption indessen nicht erhalten, wenn in der

6 Aus der Zweckbindung solcher Mittel, Demokratie zu fördern und Extremismus zu bekämpfen, ergibt sich die Absurdität des Streits um die so genannte „Extremismusklausel“. Die Ausreichung von Präventionsmitteln an einen extremistischen Träger, der dann mit Steuermitteln einen anderen bekämpft, ist absurd. Allerdings ist sehr wohl die Frage, wie man sicherstellen kann, dass die Absurdität sich nicht realisiert. Zu den unterschiedlichen Positionen vgl. das Forum in Backes/Gallus/Jesse 2011: 108–126.

7 Die „Potenziale“ an Mitgliedern und Anhängern extremistischer Phänomene werden dabei von den Verfassungsschutzbehörden festgestellt. Für Straftaten und Gesetzesverletzungen sind seit Einführung des Erfassungssystems „Politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter federführend zuständig.

Öffentlichkeit der Eindruck dominierend wird, sie diene eigentlich nur einer „anti-extremistischen Staatsideologie“, hinter der sich Sehnsüchte nach einem „Überwachungsstaat“ verbergen. Solche Kritik hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Dabei spielen mehrere Faktoren eine Rolle: Der Wegfall der disziplinierenden Wirkung der Ost-West-Konfrontation, die erstmalige dauerhafte Präsenz von Parteien in deutschen Parlamenten, deren historische und ideologische Wurzeln auf Regierungsparteien von Diktaturen verweisen, schließlich das Gefühl einer „Friedensdividende“ nach 1989 und letztlich die Scheu unter Demokraten, politische Kontroversen auch um Werte zu führen. Deutlicher als bisher haben in den letzten Jahren Positionen unwidersprochen an Boden gewonnen, nach denen es „Extremismus“ überhaupt nicht gibt. Dergleichen kommt zum geringeren Teil von Anhängern eines liberalistischen *Laissez faire*, zum gewichtigeren Teil aber von Leuten, die mentale Bewegungsspielräume für ihre oft sehr subtilen und „soften“ Konzeptionen einer Diktatur schaffen wollen. Da andererseits niemand mit einem offenen Plädoyer für eine Gewalt- und Willkürherrschaft Akzeptanz fände, führt der Umweg zur Aushebelung der „wehrhaften Demokratie“ über den Angriff auf ihr in der öffentlichen Darstellung schwächstes Kettenglied, die stets beargwöhnten Verfassungsschutzbehörden.

2.2 Die verfassungsrechtliche Konstruktion des deutschen Inlandsnachrichtendienstes

*Ich für meinen Teil bin der Meinung, daß es
nicht zum Begriff der Demokratie gehört,
daß sie selber die Voraussetzungen für ihre
Beseitigung schafft.*
(Carlo Schmid)

Die Verfassungsschutzbehörden entstanden in einer Zeit, da die Bundesrepublik Deutschland noch nicht in jeder Hinsicht über die selbstverständliche Souveränität eines Staates verfügte. Bis zum Deutschlandvertrag 1955 standen ganze Sektoren der Politik unter alliierten Vorbehaltsrechten. Es überrascht nicht, dass dies auch für die Nachrichtendienste im Allgemeinen und den Inlandsdienst im Besonderen galt. Im Gegenteil: Gemessen an der Dimension der nationalsozialistischen Verbrechen erwiesen sich die Westalliierten in dieser wie auch später in der Frage eines deutschen Wehrbeitrages als echte Anhänger der europäischen Aufklärung: Sie hielten Menschen, auch die Deutschen, für im Prinzip vernunft- und lernfähig. Anders ist ihre Entscheidung für einen deutschen Inlandsdienst kaum fünf Jahre nach Krieg und Diktatur nicht interpretierbar – es sei denn man folgte der kommunisti-

schen Geschichtserzählung, nach der die alten Demokratien der USA, Großbritanniens und Frankreichs zwecks „Restauration des Kapitalismus“ auch ganz bedenkenlos zu einer Rekonstruktion im Kern faschistischer Polizei- und Nachrichtendienststrukturen bereit gewesen wären.

Aufgrund dieser besonderen historischen Ausgangslage unterscheidet sich die Konstruktion der Verfassungsschutzbehörden zum einen von ihren deutschen Vorläufern, zum anderen aber auch von der Mehrzahl der Inlandsdienste in den Nachbarstaaten. Wir haben die Besonderheiten zu drei Aspekten verdichtet, deren „Dach“ die bereits beschriebene Konzeption der „wehrhaften Demokratie“ bildet. Die Verfassungsschutzbehörden sind neben den Zentralen für politische Bildung die augenscheinlichste administrative Ausformung dieses Grundgedankens.

2.2.1 *Verzicht auf exekutive Befugnisse; das „Trennungsgebot“*

Die Vorgaben der Alliierten stammten im Falle der Verfassungsschutzbehörden insbesondere von den Briten, in deren Besatzungszone die Zentralbehörde⁸, gleichartig aber auch die späteren Landesbehörden von Nordrhein-Westfalen⁹ und Niedersachsen aufgebaut wurden. In die Anforderungen der historischen Konstellation fügte es sich, dass (unausgesprochen, denn den britischen Dienst gab es offiziell nicht) dem britischen Vorbild eines geheimen Nachrichtendienstes gefolgt werden würde, dessen Hauptaufgabe „intelligence collecting“, also die „Sammlung von Informationen“, sein würde. Die in Europa durchaus vorhandenen Modelle eines polizeifähigen Nachrichtendienstes oder einer nachrichtendienstlich arbeitenden Polizei schieden aus. Für den Verfassungsschutz bedeutete dies, dass er zur Erfüllung seiner Aufgaben keine Zwangsmittel anwenden durfte. Weder konnte er Personen festnehmen, noch sie vorladen und befragen, noch konnte er auch nur Bürger zu Auskünften über ihn interessierende Sachverhalte bestimmen. Das ist bis heute so geblieben. Die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz beruht für Privatpersonen auf Freiwilligkeit. Gezwungen werden kann der Bürger nicht, und ihm erwachsen aus einer Verweigerung auch keine Nachteile.¹⁰ Selbst die Zusammenarbeits- und Auskunftspflichten von anderen Behörden mussten ausdrücklich im Gesetz geregelt werden. Sie werden indessen bis heute vor allem

8 Zur Frühzeit des BfV vgl. Goschler/Wala 2015. Das BfV hatte die beiden Historiker mit der Studie betraut, um festzustellen, wie stark der Einfluss früherer Nationalsozialisten in der Frühzeit der Behörde ausgeprägt war. Das Ergebnis gibt zur Gelassenheit Anlass und kommt im Titel zum Ausdruck: „Keine neue Gestapo“.

9 Der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz darf als die älteste der Verfassungsschutzbehörden gelten. Seine Geschichte bis 1961 ist umfassend dargestellt bei Buschfort 2004.

10 Dazu gibt es eine Ausnahme: Wird eine Person sicherheitsüberprüft, wirkt der Verfassungsschutz an dieser Aufgabe mit. Eine Kooperationsverweigerung des Betroffenen dürfte ein negatives Ergebnis des Verfahrens zur Folge haben.

von Gerichten und Staatsanwaltschaften nicht immer eingehalten. So hätten nach den Richtlinien in Straf- und Bußgeldverfahren die Gerichte und Staatsanwaltschaften die Verfassungsschutzbehörden über Verfahren in politischen Strafsachen zu unterrichten (Nr.205 RlStBV) – was tatsächlich aber praktisch nie geschieht.

Die alliierten Vorbehalte erstreckten sich im Wesentlichen auf das so genannte „Trennungsgebot“. Es ist ausdrücklich formuliert in einem *Aide mémoire* der Hohen Kommissare, das als „Polizeibrief“ in die Geschichte eingegangen ist. Er legte am 14. April 1949 fest, dass die zur Sammlung von Nachrichten vorgesehenen Stellen, also die späteren Verfassungsschutzbehörden, keine Polizeibefugnisse haben sollten. Damit rannten die Alliierten gewissermaßen offene Türen ein: Absolut niemand im Parlamentarischen Rat, die Kommunisten, wenn auch aus anderen Motiven heraus, eingeschlossen, war daran interessiert, wieder einen geheimen Nachrichtendienst mit exekutiven Befugnissen zu schaffen. Demgemäß hieß es in § 3 Abs. 3 des am 27.9.1950 verabschiedeten ersten Verfassungsschutzgesetzes des Bundes: „Polizeiliche Befugnisse oder Kontrollbefugnisse stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht zu (...) Das Amt darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden.“

Dieses „Trennungsgebot“ wird vielfach als Reaktion auf die Praxis der ‚Geheimen Staatspolizei‘ (Gestapo) gedeutet. Sie entstand durch Verschmelzung des klassischen polizeilichen Staatsschutzes – damals natürlich bereits unter Kontrolle des Regimes – mit dem Nachrichtendienst der NSDAP, dem SD. Spätestens 1936 repräsentierte sie den Kern des nationalsozialistischen Terrorsystems; der „Reichsführer SS“ Heinrich Himmler als „Chef der deutschen Polizei“ verkörperte die unbegrenzte Machtfülle zur Terrorisierung von Gegnern des Regimes (vgl. Dams/Stolle 2009).

Eine moralische Komponente, die darauf abzielt, einer Wiederkehr eines solchen Systems schon im Ansatz, vom Grundsatz her und dauerhaft zu wehren, ist mehr als verständlich. Das gilt umso mehr, als es in Deutschland zwei Anwendungsfälle einer totalitären Überwachung gab: Das Ministerium für Staatssicherheit vereinte wie die Gestapo nachrichtendienstliche Regimesicherung mit exekutiven Durchgriffsmöglichkeiten und einer unbegrenzten Herrschaft über die Opfer seiner Arbeit – in Untersuchungsanstalten, als „Untersuchungsorgan“, im unrechtsstaatlichen Strafverfahren mit der Fähigkeit, sich die Anwälte als IM zu verpflichten und den Gerichten die Urteile gleichsam vorzudiktieren (vgl. Gieseke 2011). An der moralischen Berechtigung, so etwas in einem demokratischen Rechtsstaat auf keinen Fall mehr zu wollen, hatte sich also nach 1989 nichts geändert – im Gegenteil.

Demokratiethoretisch wie verfassungsrechtlich steht das Trennungsgebot allerdings auf schwächeren Füßen. Zahlreiche europäische und auch andere westliche Demokratien, denen nicht unterstellt werden kann, auf ein terroristisches System der Bevölkerungskontrolle abzu zielen, kennen Nach-

richtendienste mit polizeilichen Befugnissen. Ihre demokratische Legitimation hat dadurch keinen Schaden genommen. Das Trennungsgebot hat als vorkonstitutionelles Besatzungsrecht keinen Verfassungsrang; seine rechtliche Wirksamkeit hatte sich bereits 1955, allerspätestens aber 1990 mit dem Zwei-plus-vier-Vertrag erledigt (Droste 2006: 14ff.; Schenke/Gramlich/Ruthig 2014: Rdn.8 u. 9 zu § 2 BVerfSchG). Es gab also keinen juristischen Grund mehr, daran festzuhalten (vgl. Warg 2013: 200f.). Das hat das Bundesverfassungsgericht 2013 nicht gehindert, es nicht nur ex post zum geltenden Verfassungsrecht zu erklären, sondern dieser Erfindung auch noch ein „informationelles Trennungsgebot“ zwischen Polizei und Nachrichtendiensten anzuhängen (vgl. Kap. 3.4.1.2).

Hier dazu nur so viel: Die Tätigkeiten der Polizei sind prinzipiell auf gefährdende und rechtswidrige Handlungen beschränkt. Maßgeblich sind tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder für den Anfangsverdacht einer Straftat. Sind diese Indikatoren für polizeiliches Handeln vorhanden, steht einschreitenden Polizeibeamten für ihre pflichtgemäße Aufgabenerfüllung ein breiter Maßnahmenkatalog zur Verfügung. Die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden setzt weit früher als die der Polizei an. Extremismusbekämpfung des Verfassungsschutzes findet losgelöst vom Bestehen einer konkreten Gefahr oder der tatbestandlichen Erfüllung einer Strafnorm statt, nämlich bereits im Vorfeld einer konkreten Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Ordnung (vgl. Gusy 2011, 2014). Es bedarf lediglich des Vorliegens „tatsächlicher Anhaltspunkte“ im Sinne der Verfassungsschutzgesetze (vgl. Droste 2006: 175ff.) für einen Extremismusverdacht. In erster Linie wird hierbei gegen Personen mit demokratiefeindlichen Gesinnungen ermittelt; erforscht wird nicht, ob vermeintliche Extremisten bereits strafbar gehandelt haben oder in ganz naher Zukunft handeln könnten.

Da wo die Arbeit der Polizei beginnt, endet die der Verfassungsschutzbehörden meist noch nicht. Wenn Polizeibehörden zu Maßnahmen wie Festnahmen oder Beschlagnahmen aufgrund des Legalitätsprinzips bereits verpflichtet sind, können und müssen Verfassungsschutzbehörden verdeckte Beobachtungen fortführen. Je höherwertiger ein zu schützendes Rechtsgut ist, umso weiter muss die Polizei ihrerseits ihre Ermittlungen zwecks Gefahrenverdachtsfeststellung in den Bereich einer Vorfeldaufklärung hineinverlagern. Eine Gefahr für Leib und Leben muss weniger konkret sein als die Gefahr, dass Hausrechte nicht zur Geltung kommen. Die ‚freiheitliche demokratische Grundordnung‘ ist aber zweifelsohne ein hochwertiges Rechtsgut, klassisch die Domäne des Verfassungsschutzes, aber folglich auch bei weniger konkreter Gefahr durch die Polizei zu schützen (vgl. Warg 2013: 201).

2.2.2 *Föderale Konstruktion und „Zusammenarbeitspflicht“*

Zu den – gemessen an Standards von Nachrichtendiensten anderer westlicher Demokratien äußerst ungewöhnlichen – Besonderheiten des deutschen Verfassungsschutzsystems gehört seine föderale Konstruktion. Zunächst bis 1989 elf, dann sechzehn Landesbehörden für Verfassungsschutz und ein Bundesamt ergänzen sich idealiter zu einem „Verfassungsschutzverbund“. Dabei ist das Bundesamt trotz seiner bedeutenden personellen Ausstattung (rund die Hälfte der Verfassungsschutzmitarbeiter ist hier beschäftigt), den Landesbehörden gegenüber nicht weisungsbefugt. Es kann auch nicht, wie im Falle des BKA im Polizeibereich, Arbeitsfelder oder Fälle von besonderer Bedeutung an sich ziehen. Das BfV hat lediglich die Funktion einer Zentralstelle und ihr obliegen – spiegelbildlich zum Verhältnis der Landesregierungen zum Bund – die Aufgaben eines „Auswärtigen Amtes“ der Verfassungsschutzbehörden: also die Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten und die Beobachtung ausländischer Aktivitäten von Beobachtungsobjekten.

Vielmehr stehen sämtliche Verfassungsschutzbehörden unbeachtlich ihrer äußerst unterschiedlichen Größe vom Grundsatz her auf gleicher Augenhöhe zueinander. Alle verfügen über eigene (Bundes- bzw. Landes-)Gesetze, die ihre Arbeit regeln (vgl. Tabelle 2 im Anhang), und ihre obersten Dienstherren begegnen sich allenfalls in der Ständigen Konferenz der Innenminister. Das bedeutet: Obwohl die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen insoweit angeglichen sind, als die Länder das Bundesgesetz in weiten Teilen zu übernehmen pflegen, kann es Unterschiede z. B. in der Zuweisung der gesetzlichen Aufgaben geben. Einige Bundesländer, wie z. B. Sachsen, Bayern und Thüringen, haben nach 1990 die Aufgabe erhalten, organisierte Kriminalität mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten, manche beobachten fortwirkende Strukturen ehemaliger DDR-Geheimdienste, während dies wiederum andere nicht für erforderlich halten. Solche Details sind aber weniger bedeutsam als der Umstand, dass letztlich siebzehn Innenminister die Dienstherren der Behörden sind, und dass jeder dieser Minister als exekutiver Arm einer bestimmten parlamentarischen Konstellation funktioniert. Das führte z. B. dazu, dass nach 1990 über die Behandlung der SED und ihrer Fortsetzung als „Partei des demokratischen Sozialismus“ (heute, nach viermaliger Umbenennung, „Die Linke“) keine Übereinkunft erzielt werden konnte. Das war keine Petitesse, angesichts dessen, dass diese Partei zahlenmäßig das bei weitem größte Potenzial am äußersten linken Rand des politischen Spektrums bildet. Vergleichbare Konflikte ereigneten sich bei der sehr unterschiedlichen Einschätzung der sog. „Neuen Rechten“ und der Erwähnung der Zeitung „Junge Freiheit“ in den jeweiligen Verfassungsschutzberichten Anfang der 2000er Jahre. Hinzu kommt die unterschiedliche Gewichtung von gesetzlichen Aufgaben – mögen sie nun auf Fakten oder auf politischen Setzungen beruhen. Keine noch so zisielierte gesetzliche Regelung über „verstärkte Zusammenarbeit“ wird diesen

von der parlamentarischen Demokratie und im Föderalismus gewollten Umstand je aus der Welt schaffen können.

Dass ein solcher Verbund von siebzehn Behörden über Jahrzehnte relativ reibungslos funktioniert hat, gilt übrigens bei den westlichen Partnerdiensten als schwer verständliches Mirakel. Diese kennen zwar ihrerseits die Konkurrenz zwischen Polizeien, Inlandsdiensten, Auslandsdiensten und militärischer Aufklärung, aber in keinem Falle existiert eine Föderalisierung, die auf der Konstruktion rechtlicher Gleichgewichtigkeit föderaler Segmente eines einzelnen Dienstes beruht, deren Teile in ihrer Leistungsfähigkeit (gemessen an der Stellenzahl und dem Budget; vgl. Tabelle 1 im Anhang) auch noch zwischen potent und – man muss es leider so nennen – impotent schwanken.

Das föderale Prinzip bei den Verfassungsschutzbehörden ist demnach ein schönes Stück demokratischer Machtbegrenzung und Gewaltenteilung. Es beruht auf einer „Zusammenarbeitsverpflichtung“, die ihrerseits wiederum in Bundes- und Landesgesetzen gründlichst geregelt ist. Den Umfang und die Grundregeln der Zusammenarbeit zu umreißen, oblag allerdings dem Bundesgesetzgeber (Art. 73 Nr. 10 b GG); hinter dessen Setzungen können die landesgesetzlichen Regelungen nicht zurück fallen.

Wichtiger als solche verfassungsrechtlichen Festschreibungen war allerdings in der bisherigen Praxis das gemeinsame Verständnis der Verfassungsschutzbehörden und ihrer Innenminister untereinander von der Bedeutung der Aufgabe. Kein noch so fleißig aufgeschriebenes Regelwerk kann Erfolg haben, wenn ein Grundkonsens, und im Falle der Behörden, eine professionelle Grundsolidarität, fehlen. Das war jenseits aller parteipolitischen Akzentuierungen in jedem Falle bis 1989 gegeben, und es funktioniert bis heute unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass die Nachwirkungen der deutschen Teilung das Verfahren bisweilen etwas anstrengender gestalten.

Die komplexe föderale Zusammenarbeit unter Nachrichtendienstbehörden besteht naturgemäß in erster Linie im Austausch sachbezogener Informationen, personenbezogener Daten und in der Einigung über noch zu beschaffende Erkenntnisse unter den Zusammenarbeitspartnern. Die Details sind in den Bundes- und Landesgesetzen detailliert geregelt. Das System ist kompliziert und bewährt sich vor allem durch Faktoren, die man nicht in abstrakte Rechtsnormen fassen kann. Dazu zählen eine eingespielte Routine in täglichen Abläufen und eine unausgesprochene Übereinkunft zur Bedeutung der Aufgabe. Politische Störungen sind selten, aber die Fülle der Vorschriften lässt es natürlich möglich erscheinen, durch spitzfindige Auslegungen politische Absichten zu verfolgen. Falls überhaupt, gingen sie in der Vergangenheit eher in die Richtung, dass die „Kleinen“ dem „Großen“ (dem BfV in Köln) gelegentliche Demonstrationen ihrer bundesstaatlichen Souveränität lieferten.

Aktuell gehen Gefahren für das reibungslose Funktionieren des Verbundes eher von einer übermäßigen Betonung der „Zentralstellenfunktion“ des BfV – jüngst zementiert im „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit

im Bereich des Verfassungsschutzes¹¹ – einerseits und der Tendenz einzelner Länder (namentlich z. B. Thüringen und zeitweilig Niedersachsen) aus, sich aus der gesetzlichen Aufgabe und damit aus dem gemeinsamen Grundkonsens ganz oder teilweise zu verabschieden. Die föderale Sicherheitsarchitektur produziert damit sowohl zentripetale als auch zentrifugale Tendenzen, die allerdings nicht gerade konstruktive Effekte erzeugen.

Im behördlichen Alltag wird der „gemeinsame Besitzstand“ aller Verfassungsschutzbehörden durch einen unermüdlichen Erkenntnisaustausch erzeugt. Die Landesbehörden, naturgemäß näher an den extremistischen Phänomenen „vor Ort“, schicken ihre dazu erlangten Erkenntnisse an das Bundesamt – sofern sie bei vernünftiger Abwägung zu der Auffassung gelangen, sie seien für das Bundesamt relevant. Vergleichbar laufen die Informationsübermittlungen vom Bund zu den Ländern. Sie schließen auch den Austausch von offenen oder eingestuften Berichten zu Sachverhalten ein, die von den Behörden erstellt werden. Und idealiter sollte jeder Mitarbeiter für seinen Zuständigkeitsbereich einen „kurzen Draht“ zu denjenigen Kollegen haben, die in anderen Behörden im gleichen Feld arbeiten. Solche Kontakte gelten auf allen Ebenen, vom Sachbearbeiter bis zum Amtsleiter, als für eine vernünftige Aufgabenerledigung unverzichtbar, obwohl man sie nicht anordnen und auch nicht durch Vorschriften verregeln kann.

Sie finden ihren Ausdruck in jährlichen und weiteren anlassbezogenen Tagungen, die es für alle Phänomenbereiche gibt. Bei den jährlichen Tagungen werden Erkenntnisse abgeglichen, strittige Fälle erläutert, wird das statistische Zahlenwerk zu den Beobachtungsfeldern abgestimmt. Auch hier sitzen die Vertreter der Bundesländer nicht als Empfänger von Weisungen und

„Empfehlungen“, und bisweilen ereignen sich durchaus heftige Kontroversen. Die Zusammenarbeitspflicht gilt auch für die Nachrichtenbeschaffung. Interessiert sich das Bundesamt für die Meldedaten einer Person in Dresden, so wird es nicht etwa einen Mitarbeiter quer durch die Republik schicken, sondern die zuständige Landesbehörde bitten, die gewünschten Daten zu beschaffen. Heikler nimmt sich die Zusammenarbeit in Bereich der Werbung und Führung von menschlichen Quellen aus. Hier hat jede Behörde gute Gründe, die Identität ihrer geheimen Mitarbeiter auch geheim zu halten. Dennoch ist es notwendig, sich über „weiße Flecken“ auf der Landkarte des Extremismus zu verständigen – allerdings auch, wie das erste gescheiterte NPD-Verbotsverfahren drastisch gezeigt hat, zu einem örtlichen Überangebot an menschlichen Quellen. Fehlende oder zu geringe Koordinierung auf diesem sensiblen Feld mag aus Bedürfnissen der Geheimhaltung und des „Quellenschutzes“ verständlich sein, läuft aber der Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzverbundes insgesamt zuwider.

Wer mutmaßt, die Landesbehörden seien in diesem komplexen Verbund schon aufgrund ihrer geringeren Ressourcen generell in der Position der

11 Vgl. BT-Drs. 18/4654 vom 20.4.2015.

Underdogs, irrt. Zum einen gibt es größere Landesbehörden, die das Selbstbewusstsein pflegen, notfalls auch ohne den großen Kölner Apparat auszukommen. Und zum anderen können gegenüber – tatsächlichen oder auch nur empfundenen – zentralbehördlichen Zumutungen gerade die „Kleinen“ ziemlich empfindlich sein und mit länger dauernder Missstimmung reagieren. Zudem haben sich die Landesbehörden eigene „separatistische“ Gremien geschaffen. Von ihren ganz informellen „norddeutschen“ und „süddeutschen“ Tagungen auf Spitzenebene blieb die Kölner Behörde lange Zeit ganz demonstrativ ausgeschlossen.

Es gibt eigentlich nur ein Feld, auf dem das Bundesamt weitgehend ungefochten das Monopol besitzt, das der internationalen Zusammenarbeit. Lediglich in Fragen von regionaler Bedeutung dürfen die Landesbehörden für Verfassungsschutz mit den zuständigen Behörden der ihnen unmittelbar benachbarten Staaten direkt zusammen arbeiten.

Es versteht sich, dass diese komplizierten, aber in der Praxis durchaus handhabbaren Regeln der Zusammenarbeit immer wieder zu der auch aus der übrigen Föderalismusdiskussion bekannten Forderung führen, die „Zentralstellenkompetenz“ des Bundes zu stärken, die Landesämter gleich abzuschaffen oder zumindest mehrere benachbarte von ihnen zusammen zu legen. Was sich hier auf den ersten Blick wie ein „Befreiungsschlag“ aus einem angeblich zu komplexen Verfassungsschutzverbund anhört, ist aber tatsächlich nicht automatisch zielführend, denn die föderale Konstruktion hat etliche Vorteile, die ihre Nachteile aufwiegen.

Dazu zählte – wenngleich in erster Linie bis 1989 wirksam – ein Gewinn an Sicherheit: Schaffe es ein gegnerischer Nachrichtendienst, sich einen Zugang zu einer Verfassungsschutzbehörde zu erschließen, so hielt sich das Leck angesichts des auch unter diesen Behörden gepflegten Grundsatzes „need to know“ im Rahmen. Fataler war ein Einbruch in die Zentralbehörde, wie im Falle des MfS-Agenten Klaus Kuron in die BfV-Spionageabwehr, aber selbst in einer solchen Konstellation blieb der Schaden geringer, verglichen mit einer Verfassungsschutzkonstruktion, bei der die Landesbehörden nur nachgeordnete Filialen der Bundesbehörde sind.

Für die föderale Konstruktion spricht zweitens, dass territorial begrenzte Zuständigkeiten nachgerade in der Extremismusabwehr den Vorteil größerer Orts- und Milieukennntnis einschließen. Es ist kein Zufall, dass die Verfassungsschutzbehörden der Stadtstaaten als sehr effizient gelten, und zwar obwohl Berlin, Hamburg und Bremen zumindest auf dem Feld des Linksextremismus stets mit einem weit über dem Bundesdurchschnitt liegenden Besatz konfrontiert waren. Die größere Nähe zum extremistischen Beobachtungsobjekt fördert auch die Milieukennntnis: Eine Autonomen-Demonstration hat in Hamburg oder Berlin ein höheres Gewaltpotenzial als in Köln. Und die Mentalitäten von sozialräumlich verdichtetem Neonazismus in kleinen Städten oder ländlichen Bereichen Ostdeutschlands sind andere als die einiger versprengter Aktivisten in westdeutschen Großstädten.