

# »Verfassungsschutz«

## Über das Ende eines deutschen Sonderwegs

Von **Claus Leggewie** und **Horst Meier**

„Was wird bleiben vom Verfassungsschutz, seit mit dem Fall der Mauer die alte Schlachtordnung gründlich durcheinandergeraten ist? Eine Bundesprüfanstalt für Extremisten, die demnächst ostdeutsche Filialen eröffnet und sich ‚einseitig‘ auf den Kampf gegen Neonazis verlegt? Oder ein für alle Beteiligten quälend lange aufgeschobener Abwicklungsfall im Westen, für den sich niemand zuständig fühlt, weil kaum jemand mehr ‚Verfassungsschutz‘ im herkömmlichen Stil betreiben mag, doch alle die Verfassung irgendwie glauben schützen zu müssen?“<sup>1</sup>

**S**eit unserem „Vorgezogenen Nachruf auf die freiheitliche demokratische Grundordnung“ sind zwanzig Jahre vergangen. Zwanzig scheinbar verlorene Jahre, denkt man an den ganz gewöhnlichen Verfassungsschutz, wie er hierzulande noch immer veranstaltet wird. Doch immerhin: Heute ist das Ende dieses deutschen Sonderwegs in Sicht gekommen. Das Unbehagen am Verfassungsschutz wächst und lässt sich nicht länger mit jenen Reformplacebos beruhigen, die nach jedem größeren Skandal verabreicht werden. Will aber dieses Unbehagen nicht folgenlos bleiben, muss es sich selbst aufklären über die Geheimnisse der „streitbaren“ Demokratie: Wo ideologischer Verfassungsschutz ist, muss gefahrenbezogener Republikschutz werden.

Es wäre schön, wenn sich dazu nun auch die Opposition aus Sozialdemokraten, Grünen, Linken und Piraten durchringen könnte, statt in der Angst vor einer vermeintlichen Sicherheitslücke am Status quo zu hängen und halbherzige Reformen durchzuwinken. Denn wenn es nach Bundesinnenminister Friedrich geht, soll der Bundesverfassungsschutz erheblich ausgebaut werden, zu Lasten der Landesverfassungsschutzämter. Doch an den wahren Problemen geht dies entschieden vorbei.

Wie tief das Ansehen der deutschen Sicherheitsbehörden gesunken ist, lässt eine Äußerung von Jörg Ziercke, dem Chef des Bundeskriminalamts, ahnen. Er sprach geradezu beschwörend davon, die Behörden müssten das „Vertrauen“, ja die „Achtung“ der Bevölkerung zurückgewinnen. Und in der

\* Der Beitrag basiert auf „Nach dem Verfassungsschutz“, dem jüngsten Buch der beiden Autoren, das soeben im Archiv der Jugendkulturen Verlag KG, Berlin, erschienen ist.

<sup>1</sup> Vgl. Claus Leggewie und Horst Meier, Die Berliner Republik als Streitbare Demokratie? Vorgezogener Nachruf auf die freiheitliche demokratische Grundordnung, in: „Blätter“, 5/1992, S. 598-604.

Tat muss die Aufklärung diesmal umfassender und radikaler sein als jemals zuvor bei einem Verfassungsschutzskandal. Es kommt darauf an, die strukturellen Probleme des Verfassungsschutzes zu diskutieren. Was jetzt auf den Prüfstand muss, ist die gesamte Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik.

Deren vier traditionelle Säulen Polizei, Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst (BND) und Militärischer Abschirmdienst (MAD) gelten als bewährt und unumstößlich. Doch eine dieser Säulen war von Anfang an fehl am Platze. Sie hat es daher nicht verdient, reformiert zu werden: Wer den Verfassungsschutz behutsam aus dieser Konstruktion herausnimmt, braucht nicht zu gewärtigen, das ganze Gebäude der inneren Sicherheit stürze ein. Im Gegenteil, die auf das Inland bezogene Sicherheitspolitik kann nur übersichtlicher und effizienter werden. Das Ende der Extremistenausspähung wird ein Zugewinn an Freiheit, also ein Gewinn für die Bürgerrechte sein.

### Von Frühwarnung keine Spur

Noch im letzten Jahresbericht lobte Innenminister Friedrich den Verfassungsschutz als eine „Institution, die als unverzichtbares Frühwarnsystem gute und wertvolle Arbeit“ leistet.<sup>2</sup> Wenn jedoch eines inzwischen feststeht, dann das fatale Versagen einer großen Zahl von Verfassungsschützern. Von Frühwarnung beim rechten Terror keine Spur! Im Gegenteil, man ließ jene, die immerhin schon mit Rohrbomben hantiert hatten, erst untertauchen, um sie dann „aus den Augen zu verlieren“ – ohne später jemals Verdacht zu schöpfen und Alarm zu schlagen, obgleich eine rätselhafte Mordserie gegen Migranten nicht abriß. Das müsste für eine ernsthafte Debatte über den Sinn dieser Einrichtung allemal reichen. Die aus dem Kalten Krieg übrig gebliebene Veranstaltung namens Verfassungsschutz – das heißt, die vorbeugende Überwachung des Extremismus verdächtiger Bürger weit im Vorfeld messbarer Gefahren –, diese deutsche Spezialität findet in anderen westlichen Demokratien keine institutionelle Entsprechung. Sie hat, nüchtern betrachtet, einen sicherheitspolitischen Nutzwert, der gegen null tendiert. Bestenfalls gibt es aus dieser Ecke keine Skandale zu vermelden. Der Rest ist, auch wenn das Argument des Steuerzahlers etwas kleinlich wirkt, rausgeschmissenes Geld. Kurz: Auf diesen Verfassungsschutz und seine Ausspähung von „Extremisten“, die je nach politischer Konjunktur mal eher links, mal eher rechts ausgemacht werden – auf diesen Verfassungsschutz samt dem Treiben seiner V-Leute kann Deutschland gut und gerne verzichten.

„Die großen, durch niemanden kontrollierten Apparate schaffen sich den Gegenstand, der ihre Existenz rechtfertigt, irgendwann selbst“, schrieb Nils Minkmar in der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ über die Ämter für Verfassungsschutz: „Heute können wir nur ihr völliges Versagen feststellen. Die Dienste dienen nur sich selbst. Es ist darum richtig, sie aufzulösen.“<sup>3</sup> Ihre Arbeit übernehmen dann die Staatsschutzkommissariate der

2 Bundesministerium des Inneren, Verfassungsschutzbericht 2010, S. 5.

3 Nils Minkmar, Hauptsache, es macht peng!, in „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 20.11.2011.

Kriminalpolizei. Die Beamten der sogenannten politischen Polizei sind seit jeher mit der Aufklärung und Verfolgung politisch motivierter Straftaten beschäftigt. Das ist zwar ebenfalls skandalträchtig, weil verdeckte Ermittler und auch V-Leute im Einsatz sind. Es ist aber, weil auf konkrete Gefahren und Straftaten bezogen, ein ungleich solideres Handwerk als all die Bespitzelung und Geheimniskrämerei eines selbst ernannten „Frühwarnsystems“, das bei Gefahr im Verzuge nachweislich schläft.

### **Jenseits polizeilicher Befugnisse: Die Erfindung des Verfassungsschutzes**

Wer verstehen will, wie „Verfassungsschutz“ funktioniert, muss einen Blick auf die westdeutschen Anfänge dieses Geheimdienstes werfen. Am 27. September 1950 trat ein Paragraphenwerk in Kraft mit dem umständlichen Titel „Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“. Als es im Deutschen Bundestag beraten wurde, behauptete der Abgeordnete der Kommunistischen Partei Deutschlands, Walter Fisch, es sei „ganz klar, dass man eine neue Gestapo als verlängerten Arm der Besatzungsmächte und ihrer Militärpolizei“ schaffen wolle. Auch Abgeordnete anderer Parteien, etwa aus der sozialdemokratischen Fraktion, warnten in jener Parlamentsdebatte vor der Neuauflage einer allmächtigen Geheimen Staatspolizei, die in der Nazizeit Angst und Schrecken verbreitet hatte. Im Gegensatz zum Redner der KPD zeigten sie sich allerdings davon überzeugt, der Gesetzentwurf trage diesen Bedenken Rechnung. Zu Recht, wie wir heute wissen.

Man kann dem Verfassungsschutz allerhand nachsagen, nur nicht, er operiere mit den Methoden einer „neuen Gestapo“. Auch Vergleiche mit dem Ministerium für Staatssicherheit der verflossenen DDR sind abwegig. Der Verfassungsschutz bekam von Anbeginn und mit Bedacht keine Zwangsbefugnisse. Seine Beschränkung auf das Zusammentragen von Nachrichten, das auch heimlich geschehen kann, ergibt sich aus dem Grundgesetz. Dort heißt es in Artikel 87 Absatz 1: „Durch Bundesgesetz [kann eine Zentralstelle] [...] zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes [...] eingerichtet werden.“

„Verfassungsschutz“? Der Name war damals nicht geläufig. 1948/49, als der Parlamentarische Rat das Grundgesetz diskutierte, tagten parallel dazu Expertengruppen der alliierten Besatzungsmächte. Es waren zwei amerikanische Geheimdienstoffiziere, die auf die Idee kamen, den westdeutschen Dienst „Verfassungsschutz“ zu nennen. Schon sprachlich wollten sie jede Nähe zur Gestapo vermeiden.<sup>4</sup> Damit die gerade entnazifizierten Deutschen ja nicht auf die schiefe Bahn gerieten, formulierten die westlichen Besatzungsmächte im sogenannten Polizeibrief vom 8./14. April 1949: „Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Ver-

4 Vgl. Hermann Borgs-Maciejewski, Verfassungsschutz im internationalen Vergleich, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.), Verfassungsschutz in der Demokratie. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln 1990, S. 165-202, hier: S. 170.

breitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnis haben.“ Das gilt bis heute: Im Gesetz über den Verfassungsschutz ist festgeschrieben, dass diese Behörde keiner polizeilichen Dienststelle angegliedert werden darf.

2010 zählte das Kölner Bundesamt – bei einem Etat von 174 Mio. Euro – 2641 Mitarbeiter (Hausmeister und Sekretärinnen eingerechnet); in den sechzehn Ländern arbeiten zusammengenommen ungefähr noch einmal so viele.<sup>5</sup> Während der Bundesnachrichtendienst (BND) für Spionageabwehr im Ausland zuständig ist, operiert der Verfassungsschutz ausschließlich im Inland. Auch anderswo betreiben Nachrichtendienste „Inlandsaufklärung“. Und doch ist der deutsche Verfassungsschutz kein Inlandsgeheimdienst wie andere auch: Denn mit seiner Zentralaufgabe, der Beobachtung „extremistischer“ Bestrebungen, bekam er einzigartige Eingriffsmöglichkeiten in die Rechte gesetzestreuer Bürger.

Fragt sich nur, warum dieser Inlandsnachrichtendienst zur systematischen Ausforschung von oppositionellen Inländern vor über 60 Jahren aus der Taufe gehoben wurde. In der Gründungsgeschichte der Bundesrepublik finden sich dafür Motive, die heute nicht mehr einleuchten, die aber dennoch verständlich sind: 1950 war der Kalte Krieg voll im Gange; die ideologische Konfrontation der Blöcke beförderte das Freund-Feind-Denken. Zudem musste in einer Zeit, da viele ein abgrundtiefes Misstrauen gegen das Volk hegten, eine Demokratie, eine Volksherrschaft begründet werden. Wenige Jahre nach dem Ende des Naziregimes, das von außen herbeigeführt werden musste, war keineswegs sicher, ob die Deutschen die demokratische Staatsform zu ihrer Sache machen würden.

Alle Bürgerinnen und Bürger der später so genannten „streitbaren Demokratie“ sollten verfassungstreu sein und notfalls dazu angehalten werden. Im vorbeugenden Kampf gegen die „Feinde der Demokratie“ glaubte man, wirkliche Gefahren gar nicht erst abwarten zu dürfen – also machte man den bloßen politischen Verdacht zur allgemeinen Geschäftsgrundlage des Verfassungsschutzes. Er wurde der institutionelle Arm eines westdeutschen Sonderweges, wie er in keiner anderen westlichen Demokratie existiert. Es ist daher heute höchste Zeit, diesen Sonderweg zu verlassen und den herkömmlichen Weg der Demokratie einzuschlagen: ohne Naivität und Illusionen, doch auch ohne Furcht vor den Risiken, die normale demokratische Verhältnisse nun einmal mit sich bringen.

### **Der Kernbegriff des Extremismus**

Der deutsche Verfassungsschutz ist, wie seine Entstehungsgeschichte verdeutlicht, kein Inlandsdienst wie andere auch. Diese Anomalie setzt sich fort in seiner Kernaufgabe, der Beobachtung „extremistischer“ Bestrebungen.

5 Vgl. für das Bundesamt den Verfassungsschutzbericht 2012, S.13, für die Länder in: „Frankfurter Rundschau“, 27.1.2012.

Hier bekam er Eingriffsmöglichkeiten in die Grundrechte unbescholtener Bürger, die ihresgleichen suchen.

Die sogenannte Vorfeldaufklärung wird nicht erst gegen potentielle Straftäter betrieben, sondern bereits dann, wenn legale Oppositionsgruppen der Verfassungseindschaft verdächtigt werden: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf Informationen [...] mit den [nachrichtendienstlichen] Mitteln erheben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen (gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung) [...] gewonnen werden können.“ So steht es im entsprechenden Gesetz des Bundes. Die juristischen Spitzfindigkeiten lassen sich leicht überhören, davon lebt Verfassungsschutz: Denn hinter der Annahme, dass irgendwelche „Tatsachen“ den Verdacht rechtfertigen, es seien „Bestrebungen“ gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Gange, steckt nichts als eine vage Vermutung.

„Tatsächliche Anhaltspunkte? Nirgendwo gibt es in der Bundesrepublik eine Behörde, wo der Verdacht allein schon für Derartiges ausreicht. [...] Aber beim Verfassungsschutz meinen sie definieren zu können, wer Verfassungsfeind ist. Und in der Realität hat sich das so durchgesetzt, dass das keiner mehr in Frage stellt.“ Das konstatierte der 2005 verstorbene Politikwissenschaftler und Bürgerrechtler Jürgen Seifert.<sup>6</sup>

In aller Regel geht es um den bloßen Verdacht, eine bestimmte Organisation oder Partei hege politische Überzeugungen und vertrete politische Ziele, die nach Ansicht des Verfassungsschutzes „extremistisch“ sind, das heißt inhaltlich mit der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ nicht zu vereinbaren seien. Der Begriff des Extremismus steht nicht im Gesetz, er wird als Sammelbegriff zur Kennzeichnung der dort charakterisierten „Bestrebungen“ verwendet und ist ein zentrales Schlagwort der deutschen Innenpolitik. Wo immer er auftaucht, geht es um die Mobilisierung von Ausgrenzungsbereitschaft. Unter „Extremismus“ versteht eine Politikwissenschaft, die dem Verfassungsschutz (ebenso wie der „streitbaren Demokratie“) unkritisch gegenübersteht, die rechte oder linke Gegnerschaft zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Quelle ist die vom Verfassungsgericht erstmals im Verbotsurteil gegen die Sozialistische Reichspartei (SRP) verwendete Definitionsformel: „Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>7</sup>

Gerade weil die hier aneinandergereihten verfassungspolitischen Gestaltungsprinzipien von entwaffnender Selbstverständlichkeit sind, erlebten sie

6 Jürgen Seifert im Interview mit Horst Meier, Hannover, 21.8.2000.

7 Bundesverfassungsgericht, Bd. 2., S. 121.; zu Inhalt und Herkunft der fdGO-Formel vgl. Claus Leggewie und Horst Meier, Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, Reinbek 1995, S. 214 ff.

seit den 1950er Jahren eine einzige Kettenzitation, bis hinein in das Gesetz über den Verfassungsschutz (Paragraph 4) – was Verfassungsschützer zu der Behauptung verleitete, man habe nunmehr „die Kriterien für die Grenzziehung zwischen Extremisten und Demokraten“ zur Hand.

### Die „FdGO“ als Kampfbegriff

Doch es gibt keine „freiheitliche demokratische“ Rechtssicherheit. Die Prinzipien als solche sind nicht umstritten, unklar sind „nur“ ihre Anzahl, ihre jeweils charakteristischen Merkmale oder ihre Rangfolge. Trotz jahrzehntelanger Bemühungen konnte diese Formel, abgesehen von einigen Einsprengseln aus der Totalitarismustheorie, nie hinreichend präzisiert werden. Rechts und links haben viel gestritten über ihren „richtigen“ Inhalt, denn sie lädt dazu ein, eigenes Wunschdenken als Staatsziel auszugeben: Es genügt ja, je nach politischem Temperament die Akzente zu verschieben oder den Mindestinhalt zu variieren: Was den einen der Sozialstaat, ist den anderen das friedliche Zusammenleben der Völker und so fort. So kam denn Erhard Denninger in dem von ihm herausgegebenen, materialreichen Band „Freiheitliche demokratische Grundordnung“ zu dem Resümee: „Auch künftig wird nicht etwa die fdGO-Formel die Praxis steuern, sondern umgekehrt werden die aktuellen Bedürfnisse der politischen Ausgrenzungspraxis den Inhalt der juristischen Formel füllen.“<sup>8</sup>

Der ganze Streit um den Inhalt der Formel geht, analytisch betrachtet, am eigentlichen Problem vorbei. Mit Hilfe der fdGO-Formel lässt sich Verfassungsfeindschaft rein inhaltlich bestimmen, und zwar als „Verstoß“ gegen bestimmte Prinzipien der Verfassung. Außerdem ermöglicht es diese Formel, siehe Grundrechteverwirkung und Parteiverbot, den an sich völlig legalen Gebrauch der Grundrechte in deren „Missbrauch“ umzudeuten. So wird unter Berufung auf eine höhere Legitimität der Grundordnung die „bloße“ Legalität sogenannter Extremisten in Frage gestellt und entwertet.

Man darf sich also nicht wundern, dass die fdGO-Formel immer wieder in die Mühlen der Tagespolitik geriet – sei es, dass die Verfassungstreue von Lehramtsbewerbern und Postbeamten oder eben die ganzer Parteien in Zweifel gezogen wurde, um folgeweise eine entsprechende Beobachtung durch den Verfassungsschutz zu rechtfertigen. Hatte ein Lehramtsbewerber als Student ein Flugblatt geschrieben, das eine Rätedemokratie anpreist, wurde seine Verfassungsfeindschaft mit dem fdGO-Element der Gewaltenteilung begründet. Hatte er sich an einer Demonstration unter der Parole „Ausländer raus!“ beteiligt, so wurde seine mangelnde Verfassungstreue mit dem fdGO-Element der Gleichheit vor dem Gesetz begründet. Und tritt einer heute für Plebiszite ein, wendet er sich womöglich gegen das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung. Gegen solche Verdächtigungen ist kein Kraut gewachsen. Eben weil im Kern des Vorwurfs kein

8 Erhard Denninger (Hg.), *Freiheitliche Demokratische Grundordnung*, Bd. I, Frankfurt a. M. 1977, S. 70.

objektiv beurteilbares Verhalten, sondern politische Kommunikation steht: das Vertreten von Zielen, die nur deshalb falsch und schädlich sein sollen, weil sie inhaltlich mit einer idealtypisch formulierten Grundordnung kollidieren. Anders gesagt: Verfassungsfeindschaft wird mit anstößigen Gesinnungen und Meinungen begründet. Hier, im Zentrum des ideologischen Verfassungsschutzes, rächt sich, dass der Begriff des hiesigen Extremismus nicht an ein gewaltsames Verhalten gekoppelt wird, sondern dass man eine rein politisch bestimmte (und ideologieanfällige) Definition ausreichen lässt.

Praktisch gesehen ist daher die hierzulande übliche Ächtung von Extremisten nichts anderes als die politische Ideologie einer Mitte, die über die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ verfügt und waltet. Dass es einer demokratischen Regierung grundsätzlich nicht erlaubt ist, einzelne Abweichler als Extremisten zu überwachen oder missliebige Oppositionsparteien infiltrieren zu lassen, kommt den Adepten der „streitbaren“ Ideologie nicht in den Sinn. Auch fällt nicht weiter auf, dass mit Hilfe einer Formel, die ausdrücklich die „Chancengleichheit für alle politischen Parteien“ postuliert, missliebige Opposition diskriminiert wird. Die hypertrophe Prävention der „streitbaren“ Demokratie funktioniert hierzulande so: Das Recht auf Opposition wird geschützt, indem man bestimmte Oppositionsparteien verbietet, die eines Tages das Recht auf Opposition beeinträchtigen könnten.

### **Vorfeldaufklärung: Die nachrichtendienstlichen Mittel**

Im einschlägigen Bundesgesetz werden auch die Mittel genannt, mit deren Hilfe Organisationen und Einzelpersonen ausgeforscht werden dürfen: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen anwenden.“

Diese „nachrichtendienstlichen Mittel“<sup>9</sup> stellen als solche nichts Besonderes dar, sie zählen auch in anderen Demokratien zum Standardrepertoire geheimdienstlicher Arbeit. Das grundstürzend Andere, das Spezifikum des deutschen Inlandsgeheimdienstes aber ist es, dass solche nachrichtendienstlichen Mittel nicht erst gegen jene „umstürzlerischen Aktivitäten“, von denen im Polizeibrief der Alliierten die Rede war, eingesetzt werden dürfen, sondern bereits weit im Vorfeld wirklicher Gefahren gegen politisch Andersdenkende. Denn jene Bestrebungen sind politisch-legaler Art und vollziehen sich unter dem Schutz der Meinungs-, Versammlungs- und Parteienfreiheit. Was man indes dem unverdächtigen Bürger als Gebrauch seiner Grundrechte zubilligt, das wirft man dem Extremisten als Missbrauch, ja als eine Art „Grundrechtsterror“ vor.<sup>10</sup>

9 Vgl. Bernhard Schlink, Das nachrichtendienstliche Mittel, in: „Neue juristische Wochenschrift“ 1980, S. 552ff.

10 Vgl. Sebastian Cobler, Grundrechtsterror, in: Horst Meier, Protestfreie Zonen?, Berlin 2012, S. 79-87.

Diese Kombination, die innerstaatliche Feinderklärung gegen „Extremisten“ und deren Vorfeldüberwachung mit den Mitteln eines Geheimdienstes, macht das Wesen des deutschen „Verfassungsschutzes“ aus. Zwar will man dieses fragwürdige Alleinstellungsmerkmal in den Ämtern selbst nicht wahrhaben, doch sind diese weit in den friedlichen Meinungskampf vorverlagerten Eingriffsbefugnisse weltweit einmalig. Wo andernorts mit den Rändern des politischen Spektrums die Auseinandersetzung um Meinungen und Parlamentssitze geführt, also demokratische Normalität praktiziert wird, beherrscht hierzulande die Vorfeldaufklärung eines „Verfassungsschutzes“ die Szene.

Es liegt auf der Hand, dass die geheimdienstliche Ausforschung potentiell jeglicher Opposition mit schweren Eingriffen gegen die Freiheit der legalen politischen Betätigung einhergeht: Wo immer die regierende Mehrheit den Gebrauch der Grundrechte, etwa der Meinungsfreiheit, als extremistischen „Missbrauch“ definieren und vorbeugend überwachen lassen darf, sind öffentliche Stigmatisierung und Einschüchterung die Folge. Mit der Freiheit potentiell aller ist somit aktuell die Freiheit jener gefährdet, die aus der Zone der gemäßigten Kritik heraustreten.

### **Verfassungsschützer als Agenten der politischen Bildung**

Die spezifische Kernaufgabe des Verfassungsschutzes, die präventiv-geheimdienstliche Überwachung von Extremisten, ist somit der zentrale Konstruktionsfehler. Die wachsenden Legitimationsprobleme des Verfassungsschutzes finden ihre Ursache darin, dass immer weniger Leute von der Notwendigkeit dieser Vorfeldaufklärung überzeugt sind.

In dem Maße, wie Sinn und Zweck des Kerngeschäfts wegbrechen, kommt es zu fahrigem Suchbewegungen und der Verfassungsschutz franst an seinen Rändern aus. Kein Wunder also, dass sich Verfassungsschützer in Schulen als Agenten der politischen Bildung versuchen und eine Öffentlichkeitsarbeit in eigener Sache auf die Beine stellen, die sie früher lächelnd abgetan hätten. Heute indes, da die Sinnkrise voll ausgebrochen ist, heißt nicht von ungefähr das suggestive Stichwort, mit dem der Minister jeden Verfassungsschutzbericht einleitet, „unverzichtbar“. Es durfte natürlich auch nicht fehlen, als in Köln der neue Behördenchef in sein Amt eingeführt wurde.

Daraus ergibt sich folgendes Lagebild: Ein im Grunde verunsicherter Verfassungsschutz tendiert dazu, sich in zwei gegensätzliche Richtungen aufzulösen. Nimmt er stärker organisierte beziehungsweise politisch motivierte Kriminalität und Spielarten des Terrorismus in den Blick, so nähert er sich einem Terrain, das – völlig zu Recht – die Polizei für sich reklamiert. Bevorzugt der Verfassungsschutz dagegen eine der Zivilgesellschaft entgegenkommende, das heißt sich selbst zurücknehmende Variante, so muss er sich beim Auswerten allgemein zugänglicher Quellen vorwerfen lassen, man könne selbst Zeitung lesen und das Internet durchsuchen. Bei der „Aufklärung“ in Schulen lautet der Vorwurf zu Recht, andere verstünden von politi-

scher Bildung entschieden mehr und seien überdies unabhängig und politisch neutral.<sup>11</sup>

Zu welcher Seite man auch hinneigt: Allenthalben stößt man auf argwöhnische Konkurrenz. Unsere Verfassungsschützer befinden sich in einer Lage, um die sie nicht zu beneiden sind.

Kurzum: Die Bilanz nach mehr als 60 Jahren Verfassungsschutz ist ernüchternd. Was die deutsche Demokratie heute ist, wurde sie nicht wegen, sondern trotz des Verfassungsschutzes.

Die Verfassungstreue der Deutschen zu einer nach 1945 von den Siegern bloß verordneten Demokratie, auf die damals nur Optimisten hoffen durften, kann heute für eine Mehrheit vorausgesetzt werden. Dass „Verfassungsschutz“ ein Anachronismus geworden ist, verdanken wir also der Erfolgsgeschichte der westdeutschen Demokratiegründung selbst.

Eine klare Zäsur ist daher fällig: Selbstbewusste Demokratie funktioniert ohne Verfassungsschutz. Sie besinnt sich auf die Abwehr konkreter Gefahren und lebt im Übrigen mit den Unwägbarkeiten, die Freiheit auszeichnen. Gewiss, es gibt keine politischen Lebensversicherungen. Die deutsche Demokratie bleibt gefährdet, so wie jede Demokratie es allenthalben ist: Dies ist ihr Risiko, ihre Gefahr, aber auch ihre Ehre. Man muss durchaus wachsam sein; Wachsamkeit darf aber nicht umschlagen in paranoiden „Verfassungsschutz“. Ansonsten bleibt jedermann irgendeines anderen Verfassungsfeind. Denn wie wusste schon Karl Marx in seiner Polemik gegen die preußische Pressezensur von 1842: „Kein Mensch bekämpft die Freiheit; er bekämpft höchstens die Freiheit der anderen.“

### **Vom Verfassungs- zum Republiksschutz**

Wie aber hätte dagegen ein wirksamer Schutz unserer Demokratie auszu-sehen? Anders gefragt: Wie soll, wie darf eigentlich der demokratische Verfassungsstaat gegen seine Gegner vorgehen? Diese Fragen zielen auf eine systematische Reflexion der Maßstäbe, die die Verteidigung der Demokratie zu einer systemgerechten machen. Auf diese Weise wird aus untauglichem Verfassungsschutz wirksamer Republiksschutz.<sup>12</sup>

Diese Kritik der „streitbaren Demokratie“ zielt darauf ab, die in Deutschland seit jeher schwach ausgebildete Tradition bürgerlich-liberalen Verfassungsdenkens zu stärken.

Das Grundgesetz bezeichnet seinen Kern als „freiheitliche demokratische Grundordnung“ und kennt Instrumente des präventiven Verfassungsschutzes: die Verwirkung von Grundrechten nach Artikel 18, wenn diese „missbraucht“ werden; außerdem das Parteiverbot nach Artikel 21, das mit bloßen verfassungswidrigen Zielen begründet werden kann. Dieses Konzept ist schon vom Ansatz her illiberal, weil es die „extremistischen“ Teilnehmer am

11 Vgl. Thomas Krüger, Bildung ist nicht Öffentlichkeitsarbeit (Interview), in: „Frankfurter Rundschau“, 28.2.2012.

12 Vgl. Claus Leggewie und Horst Meier, Republiksschutz, Reinbek 1995.

gewaltfreien politischen Wettbewerb zu „Verfassungsfeinden“ erklärt und zur Ausgrenzung freigibt.

„Republikschutz“ meint im strikten Gegensatz zum landläufigen Verfassungsschutz eine Theorie und Praxis, die aus dem Nebel der Prävention in die aufgeklärte Zone der Gefahrenabwehr gelangt.<sup>13</sup> Verfassungsschutz bekämpft seit eh und je verdächtige Ziele und anstößiges „Gedankengut“, also schon die Gesinnung vermeintlicher Verfassungsfeinde; Republik-schutz dagegen bekämpft politisch motivierte Gewalttaten oder deren konkrete Androhung und nachweislich gefährliche Hasspropaganda, also erst das strafbare Verhalten von Verfassungsgegnern.

### **Ein Maximum an Freiheit: Der Einsatz von Gewalt als Grenze des politischen Kampfes**

Dreh- und Angelpunkt des Republik-schutzes ist somit das Gewaltkriterium.<sup>14</sup> Es markiert die Grenze des politischen Wettbewerbs. Dieser Maßstab ist deshalb so wichtig, weil er nur mit einem präzise ausdifferenzierten Gefahrenbegriff gedacht werden kann. Von daher ist die Verknüpfung von (drohender) Gewalt mit einer situationsspezifisch nachzuweisenden Gefahrenlage ebenso rechtsstaatlich wie demokratiefreundlich. Republik-schutz ist politisch neutral, weil er nicht auf den (stets umstrittenen) „extremistischen“ Inhalt von Politik abstellt, sondern gleichsam unideologisch auf die Form von Politik. Vollmundige Parolen gegen das System und andere Verbalradikalismen sind Teil der offenen, unabschließbaren Debatte: Der demokratische Staat darf keine politische Wahrheit, und sei sie noch so evident und gut gemeint, gegen Andersdenkende mit Zwang behaupten. Jene aber, die Gewalt ins Spiel bringen, und sei es für eine noch so gute Sache, darf der Staat in den Formen des Rechts unterdrücken, denn sie handeln per se „verfassungswidrig“.

Diese Grenzziehung ist einerseits rigide, weil sie keine Ausnahme vom Gebot der Friedlichkeit kennt; sie ist andererseits so tolerant, wie Liberalität nur sein kann. Denn sie bietet dem politischen Wettbewerb der Parteien und jedem Einzelnen im Meinungskampf ein Maximum an Freiheit. Natürlich ist auch diese Grenzziehung in manchen Fällen nicht so eindeutig, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Doch es ist ein Unterschied ums Ganze, ob man es mit den Abgrenzungsproblemen eines richtigen oder eines falschen Kriteriums zu tun hat.

Republikschutz plädiert daher dafür, sich auf die Tradition des bürgerlich-liberalen Verfassungsdenkens zu besinnen, das heißt auf das reformalisierte Verständnis einer „demokratischen Grundordnung“: kein Eingriff in Kommunikationsfreiheiten ohne *clear and present danger*. Denn alle Erfahrung zeigt: Je weiter sich ein (angeblich verfassungsschützendes) Denken vom Gewaltkriterium entfernt, desto bedenkenloser ist die dahinterstehende

13 Ebd., S. 239ff.

14 Vgl. ebd., S. 249ff.

(meist unbewusste) Neigung, anstößige Meinungen, provozierende Kundgebungen und schrille Oppositionsparteien zu unterdrücken.

### **Die westdeutsche Idee eines „Verfassungsschutzes“ hat sich verbraucht**

„Verfassungsschutz“ – diese Idee galt beim Inkrafttreten des Grundgesetzes dem Schutz einer Verfassung, die 1949 als demokratische nur auf dem Papier existierte und die Köpfe und Herzen der „Trizoniesier“ noch nicht erreicht hatte. Ob sie in absehbarer Zeit mit Leben erfüllt und praktiziert werden könnte, schien ungewiss. Dem Angstmilieu der 1950er Jahre längst entwachsen, hat sich die westdeutsche und seit 1990 die gesamtdeutsche Demokratie über Jahrzehnte entwickelt und als stabil erwiesen. Das allgemeine Bewusstsein für den Wert der ungeschmälernten Bürgerrechte, für die Offenheit des demokratischen Prozesses, für den Wert der freien Diskussion aller über alles ist stärker geworden. Kurz: Das Glück der Freiheit ist für viele erfahrbar und wird gerade in dem Bewusstsein, wie kostbar und gefährdet es ist, genossen.

Damit hat sich die westdeutsche Idee eines „Verfassungsschutzes“ in dem Maße verbraucht, wie die vorsorglich zu schützende Demokratie Wirklichkeit wurde. Heute kann die deutsche Demokratie, wie andere Demokratien auch, mit Antidemokraten leben und gelassen umgehen, das heißt ihnen bis zur Gewaltgrenze die vollen Bürgerrechte zugestehen. Nicht sorglos, durchaus wachsam, doch mit der Risikobereitschaft, die eine Ordnung der Freiheit eben verlangt.

Den Verfassungsschutz also tatsächlich abschaffen? Das klingt in manchen Ohren noch immer so schrill wie die Forderung, den Kinderschutzbund aufzulösen. Während dort aber der Schutz tatsächlich geschwächt würde, ist dies im Verhältnis zwischen Verfassung und Verfassungsschutz gerade nicht zu befürchten. „Der schöne Name Verfassungsschutz wirkt ungemein im Sinne der Rechtfertigung“, schrieb der einst im Widerstand aktive Jurist und Publizist Richard Schmid vor annähernd 50 Jahren in aller Deutlichkeit und sah in dieser Namensgebung doch nur eine Beschönigung: „Das Verhältnis der Ämter zur Verfassung ist etwa so problematisch wie im Dritten Reich das Verhältnis der Kulturkammern zur Kultur.“<sup>15</sup>

Es gibt viele Arten, die Verfassung zu schützen; keine davon braucht Ämter für Verfassungsschutz. Eine Verfassung der Freiheit ist sich selbst genug: „Wirksam kann sich die Freiheit nur durch sich selbst schützen.“<sup>16</sup> Heute können wir sicher sein, dass es die viel beschworene Sicherheitslücke nicht geben wird. Im Gegenteil, die Erkenntnisse der letzten Jahre zeigen: Die mit der Auflösung dieser Ämter einhergehende Reorganisation des polizeilichen Staatsschutzes wäre für die wirkliche Verfassung des Grundgesetzes eine

15 Jürgen Seifert, Wer bestimmt den „Verfassungsfeind“? In: Peter Brückner, Diethelm Damm und Jürgen Seifert, 1984 schon heute? Frankfurt a. M 1976, S. 107-124, hier: S. 111.

16 Horst Dreier, Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, in: „Juristenzeitung“, 15-16/1994, S. 741-752.

Wohltat. Sie würde nachhaltiger zugunsten der Bürgerrechte wirken als die ganze Geheimdienstarbeit von sechs Jahrzehnten zusammengenommen.

### **Es gibt ein Leben nach dem Verfassungsschutz**

„Wie lange noch?“, munkelte 1990 der damalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Gerhard Boeden. Die Antwort ist heute klarer denn je und damit auch die Alternative zu den mehr oder weniger weitreichenden Reformen der Bundesregierung: Die Ämter für Verfassungsschutz können binnen fünf Jahren geordnet abgewickelt werden, fähiges Personal kann man in den polizeilichen Staatsschutz eingliedern. Dieser ist die seit jeher für politisch motivierte Straftaten zuständige „politische Polizei“. Die Arbeit speziell ausgebildeter Kriminalbeamter greift nicht aus in ein diffuses Feld des „Extremismus“, sondern orientiert sich allein an der Verfolgung und Verhütung von Straftaten (in der Regel Gewalt- und ganz ausnahmsweise Propagandadelikte wie Volksverhetzung).<sup>17</sup>

Die Abwicklung der Ämter wider den Extremismus markiert das überfällige Ende eines deutschen Sonderwegs: den Abschied von einer „streitbaren“, zaghaft-halbierten Demokratie, die ein vormundschaftlicher Staat gegen seine „Staatsbürger“ verwaltet. Es gibt ein Leben nach dem Verfassungsschutz. Die Berliner Republik kann den Weg ins Freie gehen und nach der Einheit endlich auch die Freiheit Deutschlands „vollenden“. Sie kann sich in eine Tradition stellen, die hierzulande schwach ausgebildet war, jetzt aber ein Fundament in der demokratischen Lebenswelt besitzt: in die Tradition des bürgerlich-liberalen Verfassungsstaats. Der Verfassungsstaat ist keine Zitadelle der Ausgrenzung, er bietet ein Forum der zivilen Konfliktaustragung: Bürger und „Wutbürger“, Extremisten und Radikale – *all inclusive*. So gesehen wäre die Auflösung des Verfassungsschutzes eine Sache praktischer Vernunft, ja sie wäre, recht verstanden, ein Akt der Verfassungsfreundschaft.<sup>18</sup> „Das Vaterland“, schrieb Dolf Sternberger, „ist die ‚Republik‘, die wir uns schaffen.“

17 Zur „politischen Polizei“ vgl. Claus Leggewie und Horst Meier, *Nach dem Verfassungsschutz*, Berlin 2012, S. 145-155.

18 Vgl. Horst Meier, *Demokratische Vaterlandsliebe. Über den Verfassungspatriotismus*, in: ders., *Protestfreie Zonen?*, Berlin 2012, S. 275ff.