

Politische Polizei

Demokratie mit dynamischem Schutzzaun

von Wolf-Dieter Narr

Seit seinen Verwicklungen in den Skandal um den „Nationalsozialistischen Untergrund“ wird in linken und linksliberalen Kreisen immer deutlicher die Forderung laut, den Verfassungsschutz abzuschaffen. Der polizeiliche Staatsschutz gerät dabei fast in Vergessenheit.

Am 23. Mai 1949 erhielt die Bundesrepublik mit Hilfe der westlichen Besatzungsmächte ihre grundgesetzliche Taufurkunde. Aber die gewählten Herren und die wenigen Damen, die nun die westdeutsche Politik vertraten, haben sich selbst, den BürgerInnen und der unerprobten Verfassung nicht allzu sehr vertraut. Noch warf die nationalsozialistische Herrschaft ihren erheblichem Nachschatten. Vor allem aber war die Spannung der ersten Hochphase des Kalten Kriegs jederzeit präsent.

Bald bestimmten neue Ausgrenzungsformeln selbst das Verfassungsrecht, mehr aber noch die Verfassungswirklichkeit. Da die BRD eine „streitbare“, eine „verteidigungs- oder abwehrbereite Demokratie“ sein sollte, mussten die von Weimar her kaum gewohnten liberal demokratischen Prozesse sorgfältig wie Porzellan verpackt und vor jeder noch so kleinen Erschütterung geschützt werden. „Keine Freiheit den Feinden der Freiheit!“ Der Slogan des nie verstandenen Jakobiners Louis Antoine de Saint-Just aus der Zeit des „terreur“ der Französischen Revolution, der Argwohn gegenüber der Meinungs- und Politikfreiheit, begleitete Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik (und ließen selbst den Gebrauch des Kürzels BRD verdächtig erscheinen).

Die Erfindung einer Behörde, des Bundesamts für Verfassungsschutz nämlich, im Jahre 1951 erklärt sich vor diesem Hintergrund. Statt Bürgerinnen und Bürger durch eine breite und intensive Beteiligung zu schulen und allmählich in einem demokratischen Habitus einzuüben, kürte man eine auf dem Fundament des Misstrauens in die BürgerInnen

wirkende Bürokratie, die innenpolitische „Bestrebungen“ nach einer selbst geschaffenen Skala der Nähe und Ferne zu einer schematisch verdinglichten Verfassung einordnen sollte. Ihre „Erkenntnisse“ gewann und gewinnt sie nicht nur aus allgemein zugänglichen Informationen. Vielmehr wurden dem Bundesamt für Verfassungsschutz, zu dem sich bald entsprechende Länderbürokratien gesellten, geheimdienstliche Kompetenzen und Instrumente zugeordnet, um öffentlich verkapptes, potentiell verfassungssubversives Rumoren herauszufinden.

Zum ideologischen Bezugspunkt wurde dem Verfassungsschutz die zwar bereits in den Art. 18 und 21 Abs. 2 des Grundgesetzes enthaltene, aber dort nicht näher erläuterte Formel der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“. In den beiden Parteiverbotsurteilen – 1952 gegen die Sozialistische Reichspartei (SRP), einer Art Nachfolgeorganisation der NSDAP, und 1956 gegen die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) – hat das Bundesverfassungsgericht diese Formel im Sinne eines Sammelsuriums von Kriterien grundsätzlicher erläutert. Und damit das, was Demokratie meint, verkürzt.

Die Geschichte der Verfassungsschutzämter war von Anfang skandal-durchwachsen. Skandale garnierten den Verfassungsschutz von seiner personellen Zusammensetzung bis zu seinen hanebüchernen Mängeln an Kompetenz, seinen Fahrlässigkeiten und seinen systematischen Mängeln an Kontrolle. Skandalös waren aber nicht nur die vielen Affären, sondern bereits das „normale“ Gebaren der Ämter: Bürokratisch geheimdienstlicher, restriktiv und repressiv ausgeübter „Demokratieschutz“ ist ein Widerspruch gegen Substanz und Verfahren von Demokratie.

Der Verfassungsschutz gefährdete die Verfassung – ob (um von früheren Fällen zu schweigen) zu Zeiten der „Berufsverbote“ der 70er und frühen 80er Jahre, durch seine V-Leute und Lauschangriffe, durch die fortgesetzte Feinderklärung gegen soziale Bewegungen und linke Parteien oder durch die Verharmlosung fremdenfeindlicher und neonazistischer Tendenzen. Letztere soll aktuell im Falle des „nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) zum bloßen Betriebsunfall erklärt werden – der künftig zu verhindern sei durch eine nochmalige Stärkung und Aufwertung der Ämter, durch neue Datenbanken und neue, gemeinsam mit der Polizei betriebene „Abwehrzentren“. Was läge also näher, als dem Bundesamt und seinen föderalen Trabanten endlich den Garaus zu machen, indem man den administrativen Verfassungsschutz auflöste – so wie es nun diverse linke und linksliberale Initiativen, bürgerrechtliche

Bücher und Aufrufe, ja mittlerweile sogar Kommentare in den großen, ganz und gar nicht linksradikalen Medien fordern.

Nach dem Verfassungsschutz

Bei den meisten, von uns prinzipiell geteilten Argumenten gegen den administrativen Verfassungsschutz fällt auf, dass dessen ärgernisträchtige Existenz, erhoben in ihrer Inkompetenz, nicht zuletzt dazu taugt, andere Gefahren der falschen staatlichen Sicherung von Grundrechten und Demokratie zu übersehen. Ein sympathisches linksliberales Exempel mag genügen. Im Juli 2012 veröffentlichten Claus Leggewie und Horst Meier ein Buch mit dem Titel: „Nach dem Verfassungsschutz. Plädoyer für eine neue Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik“. Dass es mit einer verbal schmissigen, einen klaren und durchsichtigen Aufbau suggerierenden „Sicherheitsarchitektur“ und ihren Funktionen nicht weit her ist, hätten die beiden Autoren schon an der seit dem Herbst 2001 geführten Debatte erkennen können, die sich immer wieder um diesen Begriff dreht. Stattdessen erwecken sie den Eindruck, als sei in den Räumen und Funktionen dieser in sich vielfach interessenverstellten und weithin dunklen „Architektur“ im Prinzip alles in Ordnung. Es bedürfe eben nur eines kleinen Umbaus: Leggewie/Meier zitieren Nils Minkmar aus der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 20. November 2011:

„Die großen, durch niemanden kontrollierten Apparate schaffen sich den Gegenstand der ihre Existenz rechtfertigt, irgendwann selbst. Heute können wir nur ihr völliges Versagen feststellen. Die Dienste dienen nur sich selbst. Es ist darum richtig, sie aufzulösen.“

Und die beiden Buchautoren fahren dann selbst fort:

„Ihre Arbeit übernehmen dann die Staatsschutzkommissariate der Kriminalpolizei. Die Beamten der sogenannten ‚politischen Polizei‘ sind seit jeher mit der Aufklärung und Verfolgung politisch motivierter Straftaten beschäftigt. Das ist seinerseits skandalträchtig, weil verdeckte Ermittler und 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.“¹

1 Leggewie, C.; Meier, H.: Nach dem Verfassungsschutz. Plädoyer für eine neue Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik, Berlin 2012, S. 32

In ihrer „Skizze einer neuen Sicherheitsarchitektur“ legen Leggewie/-Meier dar, warum dieser Pfeiler ihres sanierten Sicherheitsgebäudes trotz marginalen Fehlern unproblematisch sei. Sie formulieren als „Fazit“:

„Aufs Ganze gesehen zeigt eine realistische Lageeinschätzung, dass die nicht unproblematische, aber zu Unrecht dämonisierte Politische Polizei eine vernünftige Alternative zum Verfassungsschutz ist. Sie verfügt über die Mittel, politisch motivierter Kriminalität Einhalt zu gebieten. Das aber genügt, um die Spielregeln des politischen Meinungskampfes zu sichern. Solange der Meinungskampf friedlich als solcher geführt wird, brauchen wir keinen Verfassungsschutz. Sobald aber gefährliche Konflikte in Gewalt umkippen, kann und darf der Verfassungsschutz, dem exekutive Zwangsmittel nicht zu Gebote stehen, gar nicht weiterhelfen.“ Wenig später ergänzen sie: „Der Weg aus dem Irrgarten der ‚inneren Sicherheit‘ führt über die Abwicklung des Verfassungsschutzes zur rechtsstaatlichen Domestizierung der Politischen Polizei ... Die Politische Polizei stellt die angemessene institutionelle Entsprechung eines Sicherheitsverständnisses dar, das sich bei der Verteidigung der Demokratie an der Gewaltgrenze orientiert.“²

Politische Polizei als rechtsstaatlich demokratischer Verfassungsschutz? Sind das die Losung und Lösung, die die Rechte der BürgerInnen und die Polizei in ein (verfassungs-)rechtlich einigermaßen genau berechenbares und damit öffentlich kontrollierbares Verhältnis bringen?

Politisches Strafrecht und politische Polizei

Dass mit dem polizeilichen Staatsschutz nicht zu spaßen ist, macht schon der Blick auf das politische Strafrecht, sein primäres rechtliches Instrumentarium, deutlich. Dass dieses Recht ein Ausnahmerecht ist, hat Helmut Ridder bereits 1965 deutlich gemacht.³

„Ausnahmезustand und Politische Strafjustiz sind in verfassungsrechtlicher Hinsicht bekanntlich für *alle* rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsordnungen außerordentlich problematische und ambivalente Institute. Auf der einen Seite beeinträchtigen sie beide empfindlich den Bereich der Grundrechte ... insbesondere die staatsbürgerlichen Freiheiten. Die auf eine mögliche Ablösung im Innehaben staatlicher Gewalt durch oppositionelle Kräfte hin angelegte Demokratie setzt aber eine möglichst vielseitige und pluralistische Ausnutzung dieses staatsbürgerlichen Freiheitsraumes voraus. Insofern sind beide Institute heterogene Elemente in der Verfassungsordnung rechtsstaatlicher Demokratien. Auf der anderen

2 ebd., S.134 f.

3 Ridder, H.: Grundgesetz, Notstand und politisches Strafrecht, in: ders.: Gesammelte Schriften, hg. v. Deiseroth, D. u.a., Baden-Baden 2010, Teil III, S. 491 ff. (494)

Seite kann und will die rechtsstaatliche Demokratie auf einen effizienten Schutz ihrer inneren Ordnung gegen die Angriffe ihrer Feinde nicht verzichten. Da beide Institute nun einen höchst wirksamen Schutz in dieser Hinsicht zu verbürgen scheinen, hat sich ihrer auch die rechtsstaatliche Demokratie des 20. Jahrhunderts in großem Umfang bedient – freilich stets im Sinne einer ‚Ausnahme, die die Regel bestätigt‘.

Weil das politische Strafrecht wie der Ausnahmezustand Phänomene „beyond the line“ seien, müsse „die rechtsstaatliche Demokratie, wenn sie sich nicht der Gefahr der inneren Zersetzung preisgeben will, Bedacht darauf nehmen, dass diese Grenzlinie zwischen der Normalität des Verfassungslebens und den Ausnahmephänomenen scharf profiliert bleibt.“⁴

Die Bedachtsamkeit, die Ridder einforderte, hat in der Geschichte der Bundesrepublik ständig gefehlt. Schon die Einführung des „neuen politischen Strafrechts“ im Jahre 1951 erfolgte mit einem „Blitzgesetz“, das angeblich auf den Korea-Krieg reagieren sollte. Mit diesem 1. Strafrechtsänderungsgesetz begann die strafrechtliche Kommunistenverfolgung. Hoch- und Landesverrat, „Staatsgefährdung“ inklusive der diversen Formen der „Verunglimpfung“ des Staates, seiner Amtsträger, Institutionen und Symbole (§§ 95-97 StGB alte Fassung) waren jetzt (wieder) unter Strafe gestellt. Hinzu kamen Organisationsdelikte, insbesondere der § 129 StGB, der nun „kriminelle Vereinigung“ überschrieben war, und auch die Unterstützung einer solchen Vereinigung untersagte (1964 ergänzt durch den Tatbestand der „Werbung“). Klar ist, dass dieses Strafrecht nicht auf kriminelle Handlungen zielte, sondern auf die Gesinnung und die organisatorischen Zusammenhänge von „Tätern“.

Gesetzgeber und Exekutive sorgten dafür, dass das strafrechtliche Wort auch Fleisch wurde – und zwar mit einem ganzen Rattenschwanz staatsschützerischer Institutionen: Das Paket des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes selbst enthielt die Gründungsurkunde für die Staatsschutzstrafkammern bei den Land- und Oberlandesgerichten (nach § 74a des Gerichtsverfassungsgesetzes). In einigen Fällen war der Bundesgerichtshof unmittelbar zuständig, nämlich insbesondere dann, wenn der Generalbundesanwalt das Verfahren wegen seiner „besonderen Bedeutung“ an sich zog. Für politische Angelegenheiten bestand damit ein eigener Instanzenzug, der garantierte, dass die vermeintlichen Staatsfeinde auch vor zuverlässigen Richtern landeten. Hinzu kamen politische

4 ebd., S. 500

Abteilungen bei den Staatsanwaltschaften und natürlich auch entsprechende Dienststellen bei den Polizeibehörden. In den Ländern waren die Staatsschutzkommissariate teilweise schon ab 1950 entstanden. 1951 folgte die Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamts, die im Jahr darauf eine eigene Unterabteilung für Ermittlungen erhielt.

Die strafrechtliche Verfolgung von Kommunisten begann also schon vor dem Verbot der Partei. Bis zur Reform des politischen Strafrechts 1968 wurden rund 125.000 Ermittlungsverfahren gegen KommunistInnen oder Leute, die zu ihrem Umfeld gerechnet wurden, eingeleitet; „nur“ etwa 5-6.000 endeten in Verurteilungen.⁵ Vielfach war aber bereits die „Ermittlung“ selbst eine Bestrafung – insbesondere wenn Staatsschützer oder ihre Kollegen vom Verfassungsschutz die Arbeitgeber informierten.⁶

Die Phase der Entspannung Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre blieb nur von kurzer Dauer. Sie brachte zwar eine Reform des politischen Strafrechts (1968) und des Demonstrationsrechts inklusive einer Amnestie (1970), aber keinen Abbau der politischen Polizei. Im Gegenteil: gestärkt wurden – neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz – insbesondere die zentralen Apparate der Polizei, insbesondere das Bundeskriminalamt. Die Anschläge der RAF begünstigten und beschleunigten diesen Ausbau und auch die Wiederaufrüstung des politischen Strafrechts, deren Kern der 1976 verabschiedete § 129a StGB – terroristische Vereinigungen – wurde.

Der Straftatbestand war systematisch dem der „kriminellen Vereinigung“ nachgebildet und stellte wie dieser nicht nur die Bildung und Mitgliedschaft unter Strafe, sondern auch die Unterstützung und Werbung, auf die sich in den 80er Jahren der weitaus überwiegende Teil der jährlich mehreren hundert Verfahren bezog. Die Zahl der Verurteilungen blieb auch hier sehr gering.⁷ Besonders wirksam wurde er als Passepartout für eine ganze Serie spezieller strafprozessualer und polizeirechtli-

5 Brünneck, A. v.: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1968, Frankfurt/M. 1978

6 Falco Werkentin hat gezeigt, dass auch die DDR sich bei ihrer repressiven Systemsicherung in den 50er und 60er Jahren ebenfalls systematisch des Mittels der politischen Justiz bediente, dass aber die Folgen erheblich gravierender waren; grundlegend: Politische Strafjustiz in der Ära Ulbricht, Berlin 1997; s.a. ders.: Politische Polizei im geteilten Deutschland, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 42 (2/1992), S. 6-14

7 BT-Drs. 11/2774 v. 11.8.1988; entsprechende Statistiken wurden seither immer wieder, zunächst von den Grünen, danach von der Linksfraktion regelmäßig abgefragt.

cher Befugnisse – von der Einrichtung von Kontrollstellen über die Durchsuchung ganzer Häuserblocks, die Verhängung von Untersuchungshaft auch ohne Flucht- oder Verdunklungsgefahr bis hin zu den diversen Formen der verdeckten Ermittlung und der technischen Überwachung. Er eignete sich damit sowohl als Instrument der Repression im Vorfeld einer gerichtlichen Verurteilung als auch als eines zur Ausforschung politischer Bewegungen.

Die RAF ist zwar längstens Geschichte, der nebulöse Tatbestand der „terroristischen Vereinigung“ behielt jedoch seine Bedeutung als Handwerkszeug der politischen Polizei. Und das nicht nur, weil der inländische § 129a nach den Anschlägen des 11. Septembers 2011 um eine „Auslandsvereinigung“ (§ 129b) ergänzt wurde. Die seit Mitte der Nullerjahren betriebenen Verfahren gegen die „militante gruppe“ (mg) oder die „militante Kampagne gegen den G8-Gipfel“ zeigen, dass der § 129a weiterhin auch ein wirksames Instrument gegen die jeweiligen „inneren Feinde“ blieb. Der Bundesgerichtshof stufte zwar schließlich die mg u.a. Gruppierungen zu „kriminellen Vereinigungen“ herunter, aber erst nachdem die Betroffenen und ihr Umfeld über Jahre hinweg mit allen möglichen Mitteln überwacht worden waren.⁸

Das politische Strafrecht, zumal die §§ 129a und b, zeichnet sich dadurch aus, dass die Strafbarkeit weit ins Vorfeld konkreter Tathandlungen und Rechtsgutverletzungen verlegt wird. Geradezu konsequenterweise hat der Gesetzgeber dem polizeilichen Staatsschutz auch die typischen Methoden zur Überwachung des Vor- und Umfeldes für seine strafprozessualen Ermittlungen und umso mehr für die polizeirechtliche „vorbeugende Bekämpfung“ solcher Straftaten an die Hand gegeben. Leggewies und Meiers Annahme, dass sich der polizeiliche Staatsschutz mit „konkreten Gefahren und Straftaten“ befasse, ist daher leider nicht mehr als eine Wunschvorstellung.

Sicher, die Staatsschutzabteilungen der Polizei sind längst nicht nur zuständig für jene Delikte, die zum engeren Bereich des politischen Strafrechts gehören. Wie weit der Auftrag reicht, „politisch motivierte Kriminalität“ zu verfolgen und zu verhüten, bestimmen die Eigendyna-

⁸ siehe u.a. Lederer, A.: Subjektiv terroristisch. Neues vom § 129a, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 88 (3/2007), S. 55-62; Beck, M.: Geheimdienstlich gesteuert, 129a-Verfahren gegen G8-GegnerInnen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 58-63; Wölky, D.: 129a-Verfahren gegen „AK Origami“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), S. 69-75

mik und die politische Opportunität. Sichere rechtliche Grenzen sind nicht vorhanden. Kein Wunder also, dass bereits eine Kontrolle am Rande einer „extremistischen“ Demonstration reicht, um in einer „Gewalttäterdatei“ erfasst und gegebenenfalls als solcher behandelt zu werden.

Plädoyer für eine Entkernung der „Sicherheitsarchitektur“

Der polizeiliche Staatsschutz ist eine jener Instanzen des Gewaltmonopols, die primär der staatlichen Sicherheit dienen. Im Gegensatz zu der Skandalnudel Verfassungsschutz ist dieses Kind des Kalten Krieges aber nach dessen Ende nicht einmal gedanklich zur Disposition gestellt worden. Und das obwohl sich seine geheimen Arbeitsweisen kaum von denen der Geheimdienste unterscheiden und auch die Trennlinie zu diesen immer schon sehr dünn war. Sie wurde von beiden Seiten von Anfang an überschritten. Die Pflicht zur Zusammenarbeit war seit den 50er Jahren in Richtlinien festgehalten. Schon damals agierte der polizeiliche Staatsschutz als exekutiver Arm des Verfassungsschutzes. Das Trennungsgebot zwischen der Polizei mit exekutiven Befugnissen und den nur „Auskünfte“ sammelnden Geheimdiensten, das die drei west-alliierten Militärgouverneure in ihrem „Polizeibrief“ an den Parlamentarischen Rat im April 1949 der entstehenden Bundesrepublik auf den Weg gaben, wurde ständig gebrochen. Im Zeitalter der „vernetzten Sicherheit“ und der Gemeinsamen Zentren zur Abwehr von Terrorismus und allerlei Extremismus ist es nahezu haltlos geworden. Es dient als eine legitimierend verhüllende historische Fußnote, die der Entdifferenzierung im Namen der Sicherheit nicht im Wege steht.

Die Sicherheitspolitik (nicht nur) im Staat der BRD ist grundrechts- und demokratiefaul, mit einem zeitgenössischen Hamlet gesprochen. Sie müsste insgesamt zur verfassungsrechtlichen Disposition gestellt werden. So richtig und wichtig die Kritik des administrativen Verfassungsschutzes ist, so kritiklos wird sie, wenn sie dessen Aufgaben seinem polizeilich-staatsschützerischen Bruder übertragen will. Nicht eine neue „Sicherheitsarchitektur“, sondern die grundsätzliche Entkernung des politischen Straf- und Polizeirechts und der viel zu bürokratisch geheimdienstlich eigendynamischen Institutionen samt ihrer alten und neuen Sicherheits- und Feinddefinitionen tut not.