



Verfassungsschutz Hamburg

Symposium 2013

Die veränderte Rolle des Verfassungsschutzes
im Aufgabenfeld der inneren Sicherheit

- Aufgaben, Befugnisse und Zusammenarbeit -

Impressum

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Inneres und Sport
Landesamt für Verfassungsschutz (LfV)
Johanniswall 4, 20095 Hamburg

Telefon: 040 / 24 44 43

Telefax: 040 / 33 83 60

Internet: www.hamburg.de/verfassungsschutz

E-Mail Adresse des LfV:
poststelle@verfassungsschutz.hamburg.de

E-Mail Öffentlichkeitsarbeit:
info@verfassungsschutz.hamburg.de

Auflage: 500

November 2013

Satz/Layout, Grafik und Fotos: Landesamt für Verfassungsschutz

Druck: Siepmann GmbH, Ruhrstraße 126, 22761 Hamburg

Einleitung

Das Landesamt für Verfassungsschutz hatte am 14. Mai 2013 zu einem Symposium in die Handelskammer Hamburger eingeladen. Das Thema des Symposiums:

Die veränderte Rolle des Verfassungsschutzes im Aufgabenfeld der inneren Sicherheit - Aufgaben, Befugnisse und Zusammenarbeit -

Die Zielsetzung des Symposiums war es, Veränderungen im Aufgabenprofil des Verfassungsschutzes vor dem Hintergrund der allgemeinen gesellschaftspolitischen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Kontext zu analysieren. Auf dieser Grundlage sollten Perspektiven für eine neue Positionierung des Verfassungsschutzes im Aufgabenfeld der inneren Sicherheit entworfen werden. Die Fragestellung des Symposiums zielte nicht in erster Linie auf die aktuellen Vorschläge zur Neuorganisation des Verfassungsschutzverbundes, sondern sollte diese in einen erweiterten gesellschaftspolitischen Rahmen stellen. Dazu wurden Positionen und Sichtweisen aus den Bereichen Wissenschaft, Medien und Sicherheitsbehörden zur Diskussion gestellt.

Das Landesamt für Verfassungsschutz möchte sich bei allen Referenten für die interessanten Vorträge bedanken und auch dafür, dass die Referenten ihre Unterlagen zum Druck dieser Broschüre bereitgestellt haben.

Ein weiterer Dank geht an die Handelskammer Hamburg. Die Handelskammer hatte uns den Plenarsaal als Veranstaltungsort zur Verfügung gestellt.

Hamburg, im Oktober 2013

Dr. Manfred Murck

Inhaltsverzeichnis

1.	Grußwort des Präses der Behörde für Inneres und Sport <i>Senator Michael Neumann</i>	4
<hr/>		
2.	Thesen zum Thema „Verfassungsschutz – Abschaffung oder Reform?“ <i>Wolfgang Nešković, MdB</i>	7
<hr/>		
3.	Aktuelle Fragen einer Neuausrichtung des Verfassungsschutzes - Anforderungen und Konzepte <i>SD Dr. Manfred Murck, Leiter des LfV Hamburg</i>	19
<hr/>		
4.	Demokratie und Geheimdienste im Dauerkonflikt? Historische und vergleichende Perspektiven <i>Prof. Dr. Wolfgang Krieger, Universität Marburg</i>	24
<hr/>		
5.	Konflikte um die Einwanderung und politische Radikalisierungsprozesse <i>Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier</i>	32
<hr/>		
6.	Zur Rolle des Verfassungsschutzes in der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus <i>Prof. Dr. Hans-Gerd Jaschke, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin</i>	45
<hr/>		
7.	Podiumsdiskussion: Quo vadis Verfassungsschutz? Moderation: <i>Hans-Joachim von Wachter, Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz Bremen</i> Teilnehmer: <i>Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier</i> <i>Prof. Dr. Hans-Gerd Jaschke, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin</i> <i>Prof. Dr. Wolfgang Krieger, Universität Marburg</i> <i>Peter Carstens, Frankfurter Allgemeine Zeitung</i> <i>Florian Flade, DIE WELT</i> <i>André Schulz, Bundesvorsitzender Bund Deutscher Kriminalbeamter</i>	52
<hr/>		
	<i>Prof. Dr. Klaus Weinhauer, Universität Bielefeld, hielt zudem den Vortrag „Innere Sicherheit in der Bundesrepublik seit den 1960er Jahren: Organisationen - Praxis - Probleme“.</i> Hierzu liegt keine schriftliche Fassung vor.	

Grußwort des Präses der Behörde für Inneres und Sport, Senator Michael Neumann:



Senator Michael Neumann

Der Verfassungsschutz hat es in den letzten anderthalb Jahren bestimmt nicht leicht gehabt. Aber es war und ist richtig, nach seinen Fehlern zu fragen. Fehler, die dazu beigetragen haben, dass die Verbrechen des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ nicht verhindert und auch nicht frühzeitig aufgeklärt wurden.

Nach meinem Eindruck musste der Verfassungsschutz allerdings mehr Kritik, Zorn und auch Häme einstecken als andere Sicherheitsbehörden. Denn mittlerweile ist eindeutig, dass auch Polizei und Staatsanwaltschaft Fehler gemacht haben. Dass man die Täter nicht frühzeitig und nicht konsequent in der

rechten Ecke gesucht hat, ist ein Versäumnis aller Behörden. Übrigens nicht nur der Behörden – auch die Medien haben deutlich zur Verengung des Blicks beigetragen.

Ich kann und will die Verantwortung für sämtliche Fehler im Zusammenhang mit dem NSU nicht gewichten und nicht hin und her schieben. Aber eins ist klar: Wer Fehler gemacht hat, muss sich fragen: Warum ist mir das passiert und was muss ich tun, damit mir das künftig nicht noch einmal passiert?

Ich weiß, dass sich der Verfassungsschutz selbst seit mehr als einem Jahr intensiv mit diesen Fragen befasst. Und natürlich hat auch die Politik – nach einer ersten Phase des Erschreckens – Vorgaben für weitere Fehleranalysen und notwendige Reformprozesse gemacht. Ende August des vergangenen Jahres haben die Innenminister des Bundes und der Länder bei einem Treffen in Berlin Eckpunkte für eine „Neuausrichtung des Verfassungsschutzes“ festgelegt und im Dezember haben sie dann einen erweiterten Beschluss dazu gefasst. Besonders hervorzuheben ist, dass die Vorteile einer föderalen Struktur auch des Verfassungsschutzes bestätigt wurden. Es macht wenig Sinn, ihn aus der Sicherheitsarchitektur der Länder herauszureißen.

Mit der Umsetzung ihrer Vorstellungen haben die Innenminister den für den Verfassungsschutz zuständigen „Arbeitskreis IV“ der IMK beauftragt. Nächste Woche werden wir in Hannover auch über mehrere dazu bereits vorliegende Berichte beraten. Manfred Murck wird Ihnen dazu gleich einige Erläuterungen geben, aber einigen Entscheidungen kann man im Moment selbstverständlich nicht vorgreifen. Ich will auch darauf hinweisen, dass die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus ihren Bericht bzw. ihre Vorschläge erst zur IMK-Sitzung vorlegen wird.

Dieses Symposium ist ausdrücklich nicht dazu gedacht, organisatorische und rechtliche Details einer Reform des Verfassungsschutzes zu erörtern. Es soll vielmehr den gesellschaftspolitischen Rahmen ausleuchten, in dem diese Prozesse stattfinden. Selbstverständlich kann dies auch zu weiteren Ratschlägen zur künftigen Gestaltung des Verfassungsschutzes führen – ich bin gespannt und offen für solche Hinweise.

Was mir wichtig scheint, ist Folgendes: Es waren vermutlich nicht nur die Ereignisse um den NSU, die das Bild des Verfassungsschutzes bei vielen Bürgern, Journalisten und auch Politikern getrübt haben. Vielmehr wurde erkennbar, dass dieses Bild – im Vergleich zu denen von Polizei und Justiz – bereits zuvor weniger klar und positiv gefestigt war. Die Aufgabenstellung des Verfassungsschutzes ist weniger greifbar, sein Nutzen weniger augenfällig, sein Handeln scheint weniger überprüfbar und bekannt wurde er eher durch Fehler und Skandale. Seine Zweckbestimmung sucht man eher im Abstrakten als in der konkreten Hilfe und Gefahrenabwehr. Um es mit einem Begriff aus den Sozialwissenschaften auszudrücken: Der Verfassungsschutz hat generell eine eher schwache Legitimationsgrundlage.

Möglicherweise hat der Verfassungsschutz selbst zu dem eher vagen Bild von ihm beigetragen. Begriffe wie „Frühwarnsystem“ oder „wehrhafte Demokratie“ haben als Funktionsbeschreibung zwar einen sinnvollen Gehalt, sehr anschaulich sind sie aber nicht. Auch der Rekurs auf die Schwächen der Weimarer Verfassung ist sicher nicht für jeden Bürger ein überzeugender Beleg für die Notwendigkeit des Verfassungsschutzes in der Demokratie heute.

Diese Notwendigkeit lässt sich aber sehr konkret begründen, auch dies zeigen die Verbrechen des NSU. Denn zur Aufgabenstellung des Verfassungsschutzes gehören ja nicht nur die freiheit-

liche demokratische Grundordnung als staatstheoretisches Prinzip und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Vielmehr sind auch die Grundrechte der einzelnen Menschen vom Auftrag des Verfassungsschutzes erfasst, er ist zuständig für jede Form extremistisch motivierter Kriminalität.

Unter anderem deshalb habe ich nach Bekanntwerden des NSU zeitnah das Gespräch mit Vertretern der türkischen Gemeinde in Hamburg gesucht. Wir haben Ihnen nochmals versichert, dass Polizei und eben auch Verfassungsschutz für sie und nicht gegen sie arbeiten.

Ich hoffe, dass dieses Symposium hilfreiche Aufschlüsse darüber geben wird, wo und wie der Verfassungsschutz heute und in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eine wichtige Rolle für den Erhalt unserer Demokratie und für unsere Sicherheit zu übernehmen hat. Dazu wurde eine Reihe ausgewiesener Fachleute als Referenten gewonnen. Herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind. Sie alle sind hier, um die angesprochenen Fragen im besten Sinn des Wortes zu beraten.

Ich wünsche Ihnen dabei gutes Gelingen.

Thesen zum Thema „Verfassungsschutz – Abschaffung oder Reform?“ Die veränderte Rolle des Verfassungsschutzes im Aufgabenfeld der inneren Sicherheit

Wolfgang Nešković, MdB

Verfassungsschutz: Reform – ja, Abschaffung – nein!

A. Vorbemerkung

Der Verfassungsschutz steht im Zentrum heftiger öffentlicher Kritik. Das ist verständlich. Der Dienst scheint von jeher ein Eigenleben im Staat zu führen. Es ist die unheimliche Heimlichkeit der Geheimdienste und ihr unkontrolliertes Agieren im Schatten, welche die Forderungen nach ihrer Abschaffung beflügeln. Es sind nicht nur die Linken, die traditionell die Abschaffung des Verfassungsschutzes fordern, sondern neuerdings auch wieder die Grünen und respektable bürgerliche Vertreter wie Heribert Prantl und Michael Naumann. Solche Forderungen laufen jedoch Gefahr, „das Kind mit dem Bade auszuschütten“.



Wolfgang Nešković MdB

Denn das Gegenteil fehlender Kontrolle ist nicht Abschaffung, sondern eine umfassende Reform, die in einer wirksamen rechtlichen und tatsächlichen Kontrolle besteht. Schließlich fordert auch niemand die Abschaffung von Staatsanwaltschaft und Polizei, obwohl das Versagen der Sicherheitsbehörden bei den Mordtaten des NSU vorrangig ein Versagen dieser beiden war. Denn sie sind für die Verfolgung von konkreten Straftaten und die Festnahme von Tatverdächtigen zuständig und nicht der Verfassungsschutz. Dies wird in der öffentlichen Diskussion teils übersehen und teils ignoriert.

I. Verfassungsschutz hat Verfassungsrang

1. Die Aufgabe, die Verfassung zu schützen, hat Verfassungsrang. Dies ergibt sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sowie dem Grundsatz der wehrhaften bzw. streitbaren Demokratie [vgl. Bundesverfassungsgericht in seinem „Abhörurteil“, BVerfGE 30, 1 (19 f.)]. In dem „Abhörurteil“ des Bundesverfassungsgerichts heißt es, dass die Entscheidung für eine „streitbare Demokratie“ eine Grundentscheidung der Verfassung darstellt. „Für die Aufgabe des Verfassungsschutzes sieht das Grundgesetz ausdrücklich eine eigene Institution vor, das Verfassungsschutzamt“ (a.a.O.).
2. Die Aufgabe, die Verfassung zu schützen, kann auch durch eine Grundgesetzänderung nicht beseitigt werden. Sie ist von der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst.

Das Grundgesetz schützt über Art. 79 Abs. 3 GG die Verfassung vor Änderungen durch den Gesetzgeber bei bestimmten Grundsätzen unsere Verfassung. Wenn nicht einmal das Parlament in der Lage ist, diese festgelegten Grundsätze abzuschaffen, dann ist die Abschaffung dieser Grundsätze erst recht vor einem gewaltsamen Umsturz zu schützen.

II. Verfassungsschutz mit nachrichtendienstlichen Mitteln

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass es nicht Sinn einer Verfassung sein kann, staatlichen Organen eine Aufgabe zu stellen, ihnen aber die Mittel vorzuenthalten, die zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrags nötig sind. [BVerfGE 30,1 (20)] Mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Unterhaltung eines Verfassungsschutzes geht also ein verfassungsrechtliches Gebot einher, die damit betrauten Behörden mit den erforderlichen Mitteln auch in Gestalt von Befugnissen auszustatten. Fraglich ist, ob damit auch nachrichtendienstliche Befugnisse gemeint sind. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass gegen die Verfassungsordnung gerichtete Gruppen meist im Geheimen und unter Tarnung arbeiten. Diesen Gruppen gegenüber könne ein Verfassungsschutz nur wirksam arbeiten, wenn seine Überwachungsmaßnahmen grundsätzlich geheim seien und auch bleiben [BVerfGE 30, 1 (18 f.)], ausdrücklich zur Erforderlichkeit nachrichtendienstlicher Mittel das Sondervotum im NPD-Verbotsverfahren BVerfGE 107, 339 (391)].

III. Schlussfolgerung

Da die Aufgabe, die Verfassung auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu schützen, nicht abgeschafft werden kann, müssen die Befürworter der Abschaffung der Dienste erklären, wer diese Aufgabe nach Auflösung des Verfassungsschutzes wahrnehmen soll.

Wenn z.B. die LINKE in ihrem Wahlprogramm einerseits die Abschaffung des Verfassungsschutzes fordert und **andererseits** die strikte Einhaltung des Trennungsgebotes verlangt, stehen sich diese Forderungen in einem unlösbaren Widerspruch gegenüber. Hier wird ein Paradoxon formuliert, so dass unklar bleibt, was die LINKE wirklich will. Wenn die Aufgabe des Verfassungsschutzes nicht abzuschaffen ist und der Verfassungsschutz als behördliche Institution aufgelöst werden soll, bleibt nur die Möglichkeit, diese Aufgabe auf die Polizei zu übertragen. Genau dies lehnt die LINKE aber zu Recht ab. Die LINKE ist daher aufgefordert, sich zu entscheiden: Entweder muss sie ihre Forderung zur Abschaffung des Verfassungsschutzes aufgeben oder die Forderung nach Einhaltung des Trennungsgebotes.

B. Reformvorschläge

I. Evaluierung der Tätigkeit der Verfassungsschutzämter auf Bundes- und Länderebene

Seit seiner Gründung wurde der Verfassungsschutz noch nie umfassend daraufhin überprüft, ob und in welchem Umfang er als Frühwarnsystem für Politik und Sicherheitsbehörden tatsächlich nennenswerte Erfolge vorzuweisen hat. Das mittlerweile in jeder anderen Behörde übliche „Controlling“ findet nicht statt.

Die umfangreichen Defizite der deutschen Sicherheitsarchitektur sind durch die Pannenserie der Nachrichtendienste und Ermittlungsbehörden im Rahmen der Aufklärung der Mordserie des NSU im November 2011 sichtbar geworden. Zur Aufklärung der Vorfälle wurden vier Untersuchungsausschüsse auf Landesebene (Thüringen, Hessen, Bayern, Sachsen) sowie ein Untersuchungsausschuss auf Bundesebene eingerichtet. Die Bund-Länder-Kommission sollte die Mängel an den Schnittstellen zwischen Bundes- und Landesstellen ins Visier nehmen und ein Gesamtbild erstellen. In Thüringen sorgte die Schäfer-Kommission als Expertenkommission für Aufklärung.

Einzig die Schäfer-Kommission hat bisher ihren Bericht vorgelegt. Darin wird dem Thüringischen Landeskriminalamt (TLKA) eine chaotische Aktenführung attestiert. Dem Thüringischen Landesamt für Verfassungsschutz (TLfV) wird mangelhafte Kommunikation innerhalb der Behörde vorgeworfen. Eine effektive Zusammenarbeit zwischen TLfV und TLKA soll nicht existiert haben. Das Verhältnis sei von Konkurrenzdenken geprägt. Quellenmeldungen seien nicht im Gesamtzusammenhang erfasst worden, das TLKA nicht ausreichend unterrichtet worden, eine Weitergabe der Informationen an das BKA, sowie den Generalbundesanwalt sei unterblieben. Das TLfV sei seinen Übermittlungspflichten nicht nachgekommen. So die Lageeinschätzung im Bericht der Schäfer-Kommission.

Der „Schäferbericht“ ist Ergebnis einer „notgedrungenen“ Evaluierung aufgrund der NSU-Mordserie. Er belegt das allgemeine Kompetenz-, Organisations- und Kooperationschaos. Eine umfassende Mängelanalyse kann sich nur aus der Zusammenschau der Ergebnisse sämtlicher Kommissionen und Untersuchungsausschüsse ergeben und kann so ein wesentlicher Bestandteil der zu fordernden allgemeinen Evaluierung sein.

II. Folgende Kernpunkte einer Reform sind jedoch schon jetzt evident:

1. Umfassende Revision der Rechtsvorschriften im Bereich der Nachrichtendienste
2. Stärkung der administrativen Kontrolle
3. Umfassende parlamentarische Kontrolle
4. Auflösung und Umwandlung der Landesämter zu Außenstellen des Bundesamtes
5. Verzicht auf V-Leute

1. Umfassende Revision der Rechtsvorschriften im Bereich der Nachrichtendienste

Zunächst müssen die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes einer umfassenden Revision unterzogen werden.

a. Aufgabenkonzentration

Der Umfang der Verfassungsschutz Tätigkeit auf Bund- und Länderebene muss auf die

Kernaufgabe reduziert werden. Es bedarf einer Konzentration auf den Schutz der Verfassungsgrundsätze und Grundrechte vor einem gewaltsamen Umsturz.

b. Konkretisierung des Schutzauftrags

Das geltende Regelwerk enthält eine Anhäufung unbestimmter Rechtsbegriffe („zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich“, „Gefährdung der Aufgabenerfüllung“, „Sicherheit des Bundes“) und eröffnet damit einen quasi-rechtsfreien Raum. Die Deutungshoheit über diese Begriffe kommt in der Regel dem Verfassungsschutz selbst zu. Bedingt durch den wechselseitigen Geheim- und Quellenschutz fehlt es an der Transparenz von Entscheidungen. Anders als auf anderen Rechtsgebieten findet keine Rechtskonkretisierung durch Gerichte statt.

Dieses „entgrenzte Recht“ verschafft dem Dienst „Narrenfreiheit“: Das Gesetz überlässt es z. B. der Einschätzung des Bundesamtes, welche Akten und Dateien wie lange aufzubewahren sind. Bestimmte personenbezogene Daten sind „spätestens zehn Jahre nach dem Zeitpunkt der letzten gespeicherten relevanten Information zu löschen“. Das Gesetz gibt jedoch keinerlei Hilfestellung, wann eine Information „relevant“ ist. Die gesetzliche Formulierung führt die Löschfristen bzw. Löschpflichten vielmehr von vornherein ad absurdum. Denn durch die Einschätzung jedes beliebigen Verfassungsschützers, eine Information sei „relevant“, können Speicherfristen nach Gutdünken endlos verlängert werden (bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag).

c. Stärkung des Datenschutzes

Der Skandal um die „Schredderaktion“ von relevanten Akten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz kurz nach dem „Auffliegen“ des NSU, verdeutlicht die Dringlichkeit der Novellierung datenschutzrechtlicher Vorschriften zum Umgang mit personenbezogenen Daten in Akten und Dateien. Nach dem derzeitigen Gesetzeswortlaut gibt es z.B. keine Pflicht zur Vernichtung von Akten mit personenbezogenen Daten, wohl aber zur Löschung dieser Daten in gespeicherten Dateien. Erforderlich ist eine Rechtsgrundlage, die den Datenschutz unabhängig von seinem Speichermedium (Dateien / Akten) gewährleistet.

Auch die Vorschriften über die Auskunftspflicht den Betroffenen gegenüber müssen deutlich bürgerfreundlicher ausgestaltet werden.

2. Stärkung der administrativen Kontrolle

Der Verfassungsschutz untersteht gemäß § 2 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz dem Bundesinnenministerium. Das Innenministerium übt die Dienst- und Fachaufsicht aus. Hier findet die originäre Kontrolle statt. Das Parlamentarische Kontrollgremium kontrolliert hingegen, ob das Innenministerium seiner Aufsichtspflicht nachkommt. Aus diesem Grunde muss mit einer Verbesserung der Kontrolle schon unmittelbar bei der Aufsichtsbehörde angefangen werden. Dabei ist auf die Grundsätze zurück zu greifen, die generell in der Verwaltungswissenschaft zur Kontrolle von Großbehörden angewendet werden (Stichwort: „Drittes Semester Verwaltungshochschule Speyer“). Im Einzelnen müssen folgende Veränderungen umgesetzt werden:

- a. Dienstvorschriften müssen präzisiert und Verantwortlichkeiten eindeutig festgelegt werden.
- b. Das Vier-Augen-Prinzip muss bei wichtigen Entscheidungen zur Regel werden.
- c. Wichtige Entscheidungsbereiche sind durch gesetzliche oder dienstliche Regelbeispiele zu konkretisieren.
- d. Begründungs- und Dokumentationspflichten müssen verstärkt werden, damit Verantwortlichkeiten besser ermittelt und dienstrechtliche Sanktionen erfolgreicher umgesetzt werden können.
- e. Der Personaleinsatz bei der administrativen Kontrolle muss qualitativ und quantitativ verbessert werden.

3. Umfassende parlamentarische Kontrolle

Eine parlamentarische Kontrolle setzt eine Kontrolle voraus, die ihren Namen verdient. Bislang lässt sich der Erkenntnisstand des Kontrollgremiums im Bundestag mit den Worten Isaak Newtons beschreiben: „Was wir wissen, ist ein Tropfen. Was wir nicht wissen, ist ein Ozean.“ Diese Unwissenheit hat Gründe. Nur elf Abgeordnete des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) haben die unlösbare Aufgabe, die Regierung daraufhin zu kontrollieren, ob diese 10.000 Geheimdienstmitarbeiter effektiv überwacht. Das Gremium tagt im Regelfall einmal im Monat für knappe drei Stunden. Diese „Arbeitszeit“ ist für das breite Aufgabenspektrum völlig unzurei-

chend. Eine dringend notwendige Ausweitung der „Arbeitszeit“ scheitert jedoch daran, dass die großen Parteien (SPD und CDU/CSU) aus bloßen Prestige Gründen ihre Parlamentarischen Geschäftsführer in das Kontrollgremium entsenden, obwohl deren Zeitbudget äußerst begrenzt ist. Diese Rahmenbedingungen machen eine effiziente parlamentarische Kontrolle unmöglich.

Folgende Verbesserungen sind daher notwendig:

a. Stärkung von Minderheitenrechten

Nach dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle sind sämtliche Kontrollrechte Rechte des Gremiums. Das heißt, die Mehrheit im Gremium entscheidet, ob und in welchem Umfang Kontrollrechte ausgeübt werden. Damit haben es die Regierungsfaktionen in der Hand, ob und in welchem Umfang ihre Regierung die Dienste „skandalfrei kontrolliert“. Es ist Regierungsfaktionen nicht wesensfremd, bei der Kontrolle der eigenen Regierung Antriebsarmut an den Tag zu legen. Diese Antriebsarmut führt zur Scheinkontrolle.

Sie gleicht einem Strafprozess, in dem allein der Angeklagte über Art und Umfang der Beweisaufnahme entscheidet. In einer solchen Konstellation ist der Freispruch für den Angeklagten garantiert.

Die Kontrollrechte müssen daher als Minderheitenrechte ausgestaltet werden. Nur so kann eine effektive Kontrolle der Regierung sicher gestellt werden.

Gerade im Bereich der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns sind Minderheitenrechte von überragender Bedeutung. In der parlamentarischen Demokratie besteht das politische Spannungsverhältnis nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern die Opposition als Minderheit.

Daher ist zukünftig zu fordern, dass sämtliche Kontrollrechte des Gremiums [z.B. Herausgabe von Akten, Zutritt zu den Dienststellen, Befragung von Angehörigen der Dienste, Mitarbeitern und Mitgliedern der Bundesregierung, Einholung schriftlicher Auskünfte etc. vgl. § 5 Kontrollgremiumgesetz (PKGrG)] auch von der Minderheit ausgeübt werden können und nicht wie bisher nur mit Mehrheitsbeschluss.

Es ist weiterhin erforderlich, allen Mitgliedern des Gremiums die Möglichkeit einzuräumen, an der so genannten Präsidentenrunde bzw. nachrichtendienstlichen Lage teilnehmen zu können. Hier findet die eigentliche administrative Kontrolle der Regierung über die Geheimdienste statt. Deshalb ist es folgerichtig, dem Parlamentarischen Kontrollgremium die Kontrolle gerade an dieser Nahtstelle einzuräumen.

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wird auch nicht berührt, da es sich bei den Präsidentenrunden und nachrichtendienstlichen Lagen lediglich um informelle Gesprächskreise handelt, die in erster Linie dem Austausch von Informationen innerhalb der Sicherheitsbehörden dienen.

Schließlich muss auch die eigenständige, öffentliche Bewertung bestimmter Vorgänge für die Minderheit gesichert sein (siehe auch nachfolgend unter d.).

b. Inhalt der Unterrichtspflicht der Bundesregierung

Nach § 4 PKGrG entscheidet die Bundesregierung in Eigenregie, über welche „allgemeine Tätigkeit“ bzw. welche „Vorgänge besonderer Bedeutung“ (vgl. § 4 PKGrG) sie das Gremium in Kenntnis setzt. Damit hat sie es in der Hand, welche Inhalte sie vorträgt. Die Abgeordneten können nicht wissen, ob das Vorgetragene überhaupt gesetzeskonform ist, weil sie die gesamten Tätigkeiten von ca. 10.000 Mitarbeitern nicht kennen und deswegen nicht beurteilen können, ob die vorgetragenen Sachverhalte es tatsächlich rechtfertigen, sie als „Vorgänge besonderer Bedeutung“ oder als „allgemeine Tätigkeit“ zu qualifizieren.

Sicherheitskreise bezeichnen deswegen die Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums spöttisch als „Märchenstunde“. Deshalb muss der Inhalt der Unterrichtspflicht durch feststehende Regelbeispiele konkretisiert werden. So müsste z.B. regelmäßig über folgende Sachverhalte unterrichtet werden:

- Vorgänge, bei denen es um Vorlagen und Berichte der Nachrichtendienste an die jeweils Dienstaufsicht führende Stelle geht;
- Vorgänge, bei denen die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste des Bundes mit Nachrichtendiensten der Länder betroffen ist;

- Vorgänge, bei denen die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste des Bundes mit Nachrichtendiensten anderer Staaten betroffen ist;
- Vorgänge, bei denen es um die Übermittlung personenbezogener Daten an Stationierungskräfte, über- und zwischenstaatliche Stellen sowie ausländische öffentliche und private Stellen oder die Gründe für Nichtübermittlung trotz eines entsprechenden Ersuchens geht;
- Vorgänge, bei denen es um Dienstvorschriften über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel und über den Austausch von Informationen mit inländischen oder ausländischen Stellen und deren Änderungen geht.

c. Mitteilung an die Fraktionsvorsitzenden

Die Mitglieder des Gremiums sollten ihre Fraktionsvorsitzenden und ersten Parlamentarischen Geschäftsführer über den Inhalt der Beratungen des Ausschusses informieren dürfen.

d. Sanktionsmöglichkeiten

Das Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle sieht derzeit keine Sanktionsmöglichkeiten für Fehlverhalten der Dienste bzw. der Regierung hinsichtlich ihrer Kontrolltätigkeit vor. Eine Kontrolle ohne Sanktionsmöglichkeit ist wie ein „Wächter ohne Schwert“ oder ein „Wachhund ohne Gebiss“.

Es folgt aus der Natur der parlamentarischen Kontrolle, dass die öffentliche Kritik der Regierung das Sanktionsmittel des Parlaments ist. Die Geheimhaltungspflicht hindert jedoch im Grundsatz das Gremium, die Regierung öffentlich zu kritisieren.

Die insoweit bestehenden Beschränkungen von öffentlichen Darstellungen aus der Gremiumsarbeit (vgl. § 10 Abs. 2 und 3 PKGrG) müssen deswegen deutlich erweitert werden. Insbesondere ist sicherzustellen, dass schon ein Minderheitenquorum zu öffentlichen Stellungnahmen berechtigt.

e. Personelle Unterstützung

Jedes PKGr-Mitglied sollte bis zu fünf Mitarbeiter zur Verfügung gestellt bekommen, um den erweiterten Kontrollaufgaben gerecht werden zu können.

f. Informationsgewinnung aus den Diensten (Whistleblower)

Mitarbeiter der Nachrichtendienste sollten sich ohne Beteiligung ihres Dienstherrn an das Parlamentarische Kontrollgremium wenden können.

4. Auflösung und Umwandlung der Landesämter zu Außenstellen des Bundesamtes

Sämtliche Landesämter müssen aufgelöst und zu Außenstellen des Bundesamtes umgebaut werden. Damit erreicht man eine zentrale Bearbeitungsperspektive und bewahrt sich gleichzeitig länderspezifische Ortskenntnisse.

Es ist offenkundig, dass die Länder, um ihre gesetzlichen Aufgaben (Bekämpfung von Extremismus, Terrorismus, Spionage und Proliferation) erfüllen zu können, personell überfordert sind. Bei umfangreichen und komplexen Sachverhalten reicht die Personalausstattung nicht aus, um den nötigen Überblick zu gewinnen. Manche Länder verfügen nicht einmal über 100 Mitarbeiter. Bremen hat lediglich 37 Mitarbeiter. Das Bundesamt hingegen beschäftigt 2701 Mitarbeiter. Allein diese Zahlen verdeutlichen die unterschiedlichen Handlungsoptionen und die Notwendigkeit eines zentralen Bundesamtes mit Außenstellen.

Wie hemmend sich der Föderalismus im Bereich des Verfassungsschutzes auswirken kann, ist am Fall des NSU belegbar. Das Trio hat über die Landesgrenzen hinweg gemordet – die Verfassungsschützer haben ihre Tätigkeit jedoch nur innerhalb ihrer Landesgrenzen entfaltet. Observationen wurden an Landesgrenzen abgebrochen, denn dort endeten die Kompetenzen der Verfassungsschützer (taz.de, 24.09.2012 „Mit dem Nazi beim Kartoffelkauf“). In Bayern haben Profiler angenommen, dass die Täter „Türkenhasser“ aus der rechten Szene sein könnten. Jedoch wurden diese Überlegungen nicht weiterverfolgt, weil sie – wegen bestimmter Tatortkenntnisse – vermuteten, dass die Täter aus Nürnberg stammten. Ihnen fehlte eine zentrale Bearbeitungsperspektive.

Sofern die Auflösung und Umwandlung der Landesämter in Außenstellen des Bundesamtes politisch nicht umsetzbar ist, ist wenigstens Folgendes erforderlich:

- a. Sämtliche Informationen, die die Länder sammeln, müssen automatisch – also ohne eigene Wertungsmöglichkeit der Länder – an das Bundesamt weitergereicht werden.
- b. Das Bundesamt muss – ähnlich wie das BKA – zusätzlich die Kompetenz erhalten, Einzelfälle an sich ziehen zu können.

5. Verzicht auf V-Leute

a. Evaluierung der Informationen der V-Leute

Ob V-Leute einen tatsächlichen Nutzen für die Arbeit des Verfassungsschutzes erbringen, hat der Verfassungsschutz bisher nicht nachgewiesen. Unter Verweis auf die Geheimhaltung wird jede Evaluation des Einsatzes von V-Leuten und anderer geheimdienstlicher Mittel abgeblockt.

So wird verhindert, genaue Feststellungen darüber zu treffen, wie ergiebig die Informationen von V-Leuten tatsächlich für die Aufgabenwahrnehmung des Verfassungsschutzes sind (z.B. welche Anschläge wurden konkret allein durch die Hinweise von V-Leuten verhindert). Eine solche Evaluierung ist schon deshalb erforderlich, weil die Vorgänge um den NSU gerade die Erfolglosigkeit des V-Leute-Systems beweisen.

Presseberichten zufolge sollen ca. 130 V-Leute in der rechten Szene aktiv gewesen sein. Jetzt gibt es sogar Hinweise, dass einer der dreizehn Beschuldigten im NSU-Verfahren V-Mann gewesen sein könnte. Sollte sich diese Vermutung bewahrheiten, hätten die Ermittler eine direkte Quelle zu den abgetauchten Mitgliedern des NSU gehabt und trotzdem konnte kein Mord verhindert und keiner der Täter gestellt werden.

Solange die Geheimdienste den Nachweis der Notwendigkeit des V-Leute-Systems nicht führen können, sollte auf deren Einsatz verzichtet werden (Umkehr der Darlegungslast).

b. Fragwürdiger Beweiswert

Außerdem wird die behauptete Nützlichkeit der V-Leute für den Verfassungsschutz dadurch in Frage gestellt, dass ihren Informationen im Regelfall kein ausschlaggebender Beweiswert zukommt. V-Leute im Nazimilieu sind keine Demokraten mit lauterer Motiven, sondern bleiben Nazis, die gegen Geld oder sonstige Vergünstigungen dem Staat Informationen liefern.

Sie sind schon prinzipiell unglaubwürdig, denn sie sind belastet mit dem moralischen Defizit der Szene, aus der sie stammen. Außerdem sind sie Verräter.

c. Schlussfolgerung

Der Einsatz von V-Leuten ist nicht nur ein rechtsstaatlich unvertretbares, sondern auch ein untaugliches Mittel zur Bekämpfung verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Es stehen andere effektivere Mittel der Überwachung zur Verfügung: Observation, Videoüberwachung, Einsatz von verdeckten Ermittlern, Lauschangriff, Online-Durchsuchung usw. Diese Maßnahmen sind teilweise ebenfalls rechtsstaatlich höchst fragwürdig bzw. unverhältnismäßig. Doch selbst die Verfechter des Überwachungsstaates, die all diese Mittel für erforderlich halten, haben bislang nicht den Nachweis erbracht, warum sie angesichts dieser üppigen Überwachungsmöglichkeiten dennoch den Einsatz der V-Leute benötigen.

Solange der Verzicht auf den Einsatz von V-Leuten politisch nicht umsetzbar ist, sind wenigstens eine zentrale Führung der V-Leute beim Bundesamt sowie gesetzliche Regelungen über den Einsatz von V-Leuten erforderlich. Die gesetzliche Regelung müsste insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- Keine Anwerbung von strafrechtlich bereits auffälligen V-Leuten
- Festlegung rechtsstaatlicher Grenzen beim Einsatz der V-Leute
- Regelmäßige Supervision für V-Leute-Führer
- Regelmäßige Evaluierung der V-Leute-Einsätze durch jährliche Berichterstattung an das PKGr

Aktuelle Fragen einer Neuausrichtung des Verfassungsschutzes – Anforderungen und Konzepte

SD Dr. Manfred Murck, Leiter des LfV Hamburg

Dieses Symposium haben wir organisiert, weil der Verfassungsschutz oft – und seit November 2011 in besonderem Maße zu Recht – in der Kritik steht und weil wir uns dieser Kritik stellen wollen und müssen. Wie Sie wissen oder vermuten können, haben wir und habe auch ich persönlich in diesem Zusammenhang in den zurückliegenden rund 1 ½ Jahren einiges einstecken und erklären müssen. Dies galt auch, aber weniger wegen der besonderen Situation in Hamburg, auch hier gab es 2001 einen Mord des NSU, sondern es bezog sich stärker auf die generellen Vorwürfe und Vorbehalte gegenüber dem Verfassungsschutz. Dem Anlass entsprechend waren die Diskus-



Dr. Manfred Murck

sionen auf zumeist öffentlichen Veranstaltungen, die von Parteien, Stiftungen, sonstigen gesellschaftlichen Gruppen, öffentlichen Einrichtungen oder auch Journalisten organisiert worden sind, nicht leicht zu bestehen. Aber die meisten Diskussionen waren fair und es gab die Chance, über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes zu berichten. Es gibt auch keinen Grund, alles schönzureden, sondern viele Gründe für Veränderungen.

Der Druck auf den Verfassungsschutz war dabei von Beginn an, unmittelbar nach öffentlichem Bekanntwerden der NSU-Verbrechen und damit der fehlgeleiteten und gescheiterten Ermittlungen, sehr groß. Diese etwas einseitig ausgerichtete Suche nach dem oder den Verantwortlichen habe ich von Beginn an als nicht gerechtfertigt angesehen; im Zuge der weiteren Aufklärung, insbesondere durch den parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Bundestages, wurden dann auch die Fehler bei anderen Sicherheitsbehörden erkennbarer. Der anstehende Bericht der

Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus wird darauf wohl eingehen. Natürlich bleibt reichlich Verantwortung beim Verfassungsschutz, sowohl mit Blick auf die Umstände des Abtauchens des NSU als auch bezüglich der Frage, warum die Täter der Mordserie nicht nachdrücklicher rechts gesucht wurden.

Auf einige Gründe für das vergleichsweise große Misstrauen gegenüber dem Verfassungsschutz ist bereits unser Senator in seinem Grußwort eingegangen. Ich will mich im Folgenden darauf konzentrieren, Ihnen ein Bild davon zu geben, was sich beim Verfassungsschutz im letzten Jahrzehnt, den Jahren vor Bekanntwerden des NSU, verändert hat. Denn viele Vorwürfe, die uns heute gemacht werden, beziehen sich auf Umstände und Fehler, die Ende der 90er Jahre gemacht wurden. Ein Kern dieser Vorwürfe ist, dass die Verfassungsschutzbehörden, insbesondere die Landesämter, nicht vernünftig informieren, dass sich bei ihnen hinter Floskeln wie „need to know“ der schlichte Behördenegoismus versteckt. Dass keinerlei Überblick über den Einsatz von V-Leuten bestehe und Informations- und Abstimmungspflichten unbekannte Wesen in einer zersplitterten Sicherheitsarchitektur seien.

Das alles sind Zerrbilder, die nicht nur den Blick auf das verstellen, was wirklich falsch gemacht wurde, sondern auch auf das, was künftig zu tun ist. Ich will Ihnen deshalb einen kurzen Abriss der faktischen Entwicklungen im Verfassungsschutzverbund geben und sie auf laufende Veränderungen hinweisen. Dabei wird allerdings deutlich, dass die auslösenden Ereignisse bisher primär im Bereich des islamistisch motivierten Terrorismus lagen.

Auslösende Ereignisse für Organisations- und Befugnisveränderungen

- 11. September 2001:
Terrorismusbekämpfungsgesetze, Zentralisierungsabsichten,
Änderung Koordinierungsrichtlinie, Einrichtung GTAZ
- Scheitern des NPD-Verbotsverfahrens 2003:
Jährliche Abstimmung des VP-Einsatzes zwischen BfV und LfV

- Anschläge in Madrid (2004), London (2005), Kofferbomber (2006):
Terrorismusabwehrdatei (ATD) 2006, „Ganzheitlicher Bekämpfungsansatz“,
erste Planungen zu NADIS neu (Nachrichtendienstliches Informationssystem)
- Sauerlandzelle 2007:
AK IV-Projekt „Optimierung der Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund“ (2008);
„Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz“ (IMK 2009)
- Parallel:
Neukonzeption des Nachrichtendienstlichen Informationssystems (NADIS neu),
in Betrieb seit Juni 2012 (erste Stufe)
- Bekanntwerden der Verbrechensserie des NSU (Nov. 2011):
Rechtsextremismusdatei (RED) 2012, GAR/GETZ (2012),
AK IV – Bericht zur „Neuausrichtung des Verfassungsschutzes“ (IMK Dez. 2012)

Die jeweiligen konkreten Maßnahmen bzw. Veränderungen lassen sich auf wenigen Achsen verorten, die dem Verfassungsschutzverbund durch die Politik vorgegeben und / oder von ihm selbst als erforderlich angesehen und konzipiert wurden:

Zentrale Anforderungen an den Verfassungsschutz

Erweiterter (vollständiger?) Informationsaustausch zwischen den Verfassungsschutzbehörden / Bedienung der entsprechenden Kommunikationsmedien und Plattformen
(Dateien, Abwehrzentren)

Erweiterte, teils automatisierte Informationsübermittlung an die Polizei / Bedienung der entsprechenden Kommunikationsmedien und Plattformen (Dateien, Abwehrzentren)

Parallel: Stärkere Priorisierung gewaltorientierter Gruppen, wachsende Bedeutung personen- und fallorientierter Arbeitsweisen

Parallel: Steigende Bedeutung der Aufklärung des Internets (Auswertung von Inhalten und Analyse von Kontakten)

Parallel (nach NSU): Kritische Überprüfung des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel (insbesondere VP), der Organisation sowie der Dateien- und Aktenführung

Insgesamt zeigen sich zwei recht unterschiedliche Linien. Zum einen ist der Verfassungsschutz auf dem Weg zu engerer Verzahnung mit anderen Behörden, vor allem der Polizei, und zu einer stärkeren „Nutzbarmachung“ seiner Informationen für die Abwehr konkreter Gefahren. Andererseits werden seine Befugnisse und seine Arbeitsweise eher skeptisch gesehen und es gibt steigende Anforderungen an interne und externe Kontrollen.

Für diese teils konfligierenden Erwartungen bearbeitet der Verfassungsschutzverbund im Rahmen seiner von der IMK auf ihrer Herbstsitzung 2012 festgelegten „Neuausrichtung“ derzeit folgende Themen bzw. Projekte:

Aktuelle Konzepte zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes (nach IMK im Dez. 2012 laufende und teils abgeschlossene Berichte des AK IV)

- Prävention und Aufklärung der Öffentlichkeit / Partner in der Mitte der Gesellschaft
- Personal, Aus- und Fortbildung, Akademie für Verfassungsschutz
- Standardisierung des VP-Einsatzes und Einrichtung einer zentralen VP-Datei
- Weitere Ausgestaltung der Internetnutzung
- Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz (mit AK II)
- Weitere Ausgestaltung des Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums (GETZ) (mit AK II)

In den Diskussionen hierzu sollen künftig auch die Befunde und Forderungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses und der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus berück-

sichtigt werden. Mit seinem Urteil zur Antiterrordatei bzw. dem entsprechenden Gesetz hat das Bundesverfassungsgericht Ende April zudem einen weiteren Grundsatz formuliert, der insbesondere die Übermittlung personenbezogener Informationen zwischen Polizei und Verfassungsschutz auf den Prüfstand stellt: Das „informationelle Trennungsgebot“. Zwischen den Erwartungen nach mehr Informationsaustausch und dem Gebot, die Schwellen hierfür sorgfältiger zu beachten, zeichnet sich ein schwieriger Spagat ab.

Demokratie und Geheimdienste im Dauerkonflikt? Historische und vergleichende Perspektiven

Prof. Dr. Wolfgang Krieger, Universität Marburg



Prof. Dr. Wolfgang Krieger

Das Lieblingswort der deutschen Geheimdienstkritiker heißt „Machenschaften“. „Die Machenschaften der Geheimdienste“ – ohne diese Wortfolge geht es nicht, wenn bei den deutschen Geheimdiensten etwas schief gegangen ist oder wenn man zumindest behauptet, es sei etwas schief gegangen. Dahinter steckt die Vorstellung, die deutschen Geheimdienste würden unkontrolliert, auf eigene Faust, ohne Aufsicht durch demokratische Staatsorgane gleichsam auf eigene Rechnung (politisch gesprochen) agieren. In den USA kommt an dieser Stelle unvermeidlich die Behauptung: „behind the back of the American people“. Das ist das Äquivalent zu unseren „Machen-

schaften“. Neben den Ängsten vor einer Verschwörung aus der Tiefe einer geheimen Staatlichkeit klingt hier die Vorstellung an, Geheimdienste würden sich prinzipiell mit Demokratie nicht vertragen, weil Demokratie grundsätzlich Öffentlichkeit – oder modern gesprochen „Transparenz“ – bedeute.

Ich möchte Ihnen darlegen, daß diese Annahmen oder Vermutungen erstens falsch sind, daß zweitens Geheimdienste in allen Regierungssystemen Probleme aufwerfen, nicht nur in Demokratien und daß drittens die bei uns in Deutschland so hoch geschätzte und viel beschworene parlamentarische Kontrolle keine vollends befriedigende Lösung dieser Probleme bringen kann, egal wie stark man sie ausbaut. (Ich stütze mich nachfolgend auf eigene Publikationen (jeweils mit weiterführenden Literaturangaben), insbesondere: Geschichte der Geheimdienste: Von den Pharaonen bis zur CIA (C.H. Beck: München 2009), Kap. 9; Oversight of Intelligence: A Comparative Approach, in: Gregory F. Treverton / Wilhelm Agrell (eds.), National Intelligence Systems. Current Research and Future Prospects (Cambridge University Press 2009); Menschen-

und Bürgerrechtsverletzungen durch Geheimdienste. Historische Erfahrungen in westlichen Demokratien in: *Journal for Intelligence Propaganda and Security Studies (JIPSS)* 3/2 (2009). Siehe auch Hans-Georg Wieck, *Demokratie und Geheimdienste*, in: Carlos Collado Seidel (Hrsg.), *Geheimdienste – Diplomatie – Krieg: Das Räderwerk der internationalen Beziehungen* (Lit-Verlag: Berlin 2013)

Zunächst einmal ist festzustellen, daß die Demokratie selbst nicht überall und von Natur aus transparent ist. Man denke an Parteiführungen, Fraktionen, Presseorgane und ihre Redaktionen, an die Justiz oder auch an Wirtschaftsunternehmen im öffentlichen Besitz. Wo wir hinschauen, gibt es geheime Absprachen, geheim gehaltene Entscheidungen, vertrauliche Informationen. Transparenz nirgendwo. Und das ist auch gut so, denn die Forderung nach Transparenz heißt (pessimistisch gesprochen), daß man dem anderen das Vertrauen entzieht. Und ohne Vertrauen kann ein freiheitlich-demokratisches Staatswesen bekanntlich nicht existieren.

Vertrauen brauchen auch die Geheimdienste, die man übrigens in Deutschland nicht so nennen darf. Für das Ausland ist bei uns ein Bundes-„Nachrichtendienst“ zuständig, der zwar keine Presseagentur ist, aber nach der strengen Auslegung des BND-Gesetzes von 1990 tatsächlich nur Nachrichten sammeln und auswerten darf – allerdings mit besonderen Methoden, die das Gesetz nicht näher beschreibt. Unsere Inlandsgeheimdienste tragen die sperrige, in der Alltagssprache kaum verständliche Bezeichnung „Verfassungsschutz“. Noch weiter in der Sprachhygiene gehen die USA, die überhaupt keinen Inlandsgeheimdienst haben, obwohl natürlich auch dort die öffentliche Sicherheit präventiv bearbeitet wird. Kanada hat aufgrund ähnlicher Possierlichkeiten keinen Auslandsgeheimdienst. Nur klassische europäische Demokratien wie Frankreich und Großbritannien (und übrigens auch einige der europäischen Monarchien) verfügen explizit über Geheimdienste für das Innere und das Äußere, für Militär und technische Überwachung, ohne sich dafür zu schämen.

Jenseits dieser Sprachakrobatik stellt sich die Kernfrage: Brauchen wir Geheimdienste, und bekennen wir uns zu ihnen? Falls wir uns zu einem Ja durchringen, müssen zwei Dinge gewährleistet sein: eine Erfolg versprechende Ausstattung und Zuständigkeit sowie ein grundsätzliches Vertrauen in die Personen, die dort tätig sind. Selbstverständlich kein blindes oder naives Ver-

trauen, aber ohne Vertrauen geht es nicht. Das ist das eine. Das andere ist die Tatsache, daß die Öffentlichkeit, gerade auch die demokratische, ein hohes Maß an Effizienz erwartet. Bei jeder internationalen Krise, bei jedem Terroranschlag kommt sofort die Frage: Warum haben unsere Geheimdienste das nicht vorhergesehen oder verhindert? Kontrolle und Effizienz müssen also gleichermaßen in den Blick genommen werden, und sie sind nicht immer miteinander vereinbar.

Diese Einsicht, so scheint es mir, fehlt allzu oft in den deutschen Debatten. Bei jedem spektakulären Verbrechen werden bei uns schärfere Gesetze gefordert, bei jedem Versagen der Dienste – ob angeblich oder tatsächlich – eine verschärfte parlamentarische Kontrolle. Das sind die Pawlow'schen Reaktionen unserer Medien und Politiker. Dabei müßte man sich nur vor Augen halten, daß unser Verfassungsschutz (wie auch die Polizei) von Anbeginn einer strikten parlamentarischen Kontrolle unterworfen war, was aber Skandale wie die NSU-Morde nicht verhindern konnte. In den USA, wo es zweifellos die am weitesten in die Tiefe reichende parlamentarische Kontrolle der Auslandsgeheimdienste gibt (seit vier Jahrzehnten!), haben wir den 11. September 2001 erlebt und beobachtet die fragwürdigsten Geheimdienstpraktiken wie Folter, Entführung, den Drohnen-Krieg und einiges mehr – alles von den zuständigen Parlamentsausschüssen explizit gebilligt, wie übrigens auch von der Justiz.

Damit sind wir bei der eingangs erwähnten Vokabel von den viel beschworenen „Machenschaften“ der Geheimdienste. Als Geheimdiensthistoriker kann ich Ihnen versichern, daß es keine wesentlichen Vorgänge oder Operationen gibt, die der jeweiligen Regierung unbekannt oder von ihr nicht befohlen wären. Nirgendwo – soweit unsere Kenntnisse reichen. Das gilt übrigens auch in Diktaturen wie der Sowjetunion oder der DDR, deren herrschende Parteiapparate ihre Geheimdienste am sehr kurzen Zügel hielten.

Doch der Mythos von den Machenschaften ist zählebig. Als der amerikanische Kongreß Mitte der 1970er Jahre, nach dem Watergate-Skandal Nixons und dem verlorenen Vietnamkrieg, eine Serie von Geheimdienstskandalen ins Visier nahm, suggerierten Parlamentarier und Presse der Öffentlichkeit, die jahrelangen Abhöraktionen und Kampagnen gegen Vietnamkriegsgegner, Bürgerrechtler und allerlei linke Gruppierungen seien irgendwie eigenmächtig durchgeführt worden. Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses im Senat, Frank Church, bezeichnete

damals die CIA als einen "rogue elephant on a rampage" (einen außer Kontrolle geratenen Rambo-Elephanten), doch in Wirklichkeit konnte nirgendwo der Nachweis erbracht werden, daß die CIA-Beamten ohne Auftrag oder zumindest ohne wissentliche Duldung der politischen Entscheidungsträger, letztlich also der amerikanischen Präsidenten Eisenhower und Kennedy, gehandelt hatten.

Man muß deshalb die Suche nach den Verantwortlichen viel weiter ausdehnen, denn auch die für innere und äußere Sicherheit zuständigen Kongreßausschüsse waren informiert – oder hätten einschlägigen Hinweisen nachgehen können, was sie aber nicht taten. Das gilt sowohl für die „Vergehen“ des FBI wie für jene der CIA. Man kann also von einem Versagen der parlamentarischen Kontrolle in einem anderen Sinn sprechen und feststellen, daß der amerikanische Kongreß, jedenfalls seine für die Kontrolle zuständigen Mitglieder, in diesen Operationen keine Verletzung der Menschenrechte und Gesetze sahen. Das trifft in besonderem Maße auf die FBI-Operationen zu, die sich unter anderem gegen den friedlich protestierenden Martin Luther King richteten. Somit ist es wenig verwunderlich, daß die 1976 fertiggestellten Kongreßberichte zu keinerlei Gerichtsverfahren gegen FBI- oder CIA-Beamte oder gegen politisch Verantwortliche führten, zumal die beiden genannten Präsidenten bereits verstorben waren.

Der Zweck des reinigenden Gewitters war also ein anderer. Es sollte die Arbeits- und Konsensfähigkeit dieser Sicherheitsorgane wiederhergestellt werden. Allerdings verstärkte der Kongreß seine Kontrollmechanismen, von denen die nunmehr stark erweiterten Eingriffsmöglichkeiten zum Vorbild für westliche Demokratien wurden und – nach dem Ende des Kalten Krieges – auch für die neuen osteuropäischen Demokratien. Nicht zufällig folgte den Abschlußberichten des Kongresses von 1976 das erste deutsche Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle des BND von 1978.

Interessanterweise haben sich die demokratischen Parlamente erst ziemlich spät mit der Kontrolle von Geheimdiensten befaßt. Wenn man bedenkt, daß die Kontrolle des Militärs bereits im 19. Jahrhundert ein heftiger Streitgegenstand war und daß die Polizei spätestens zu Beginn des 20. Jahrhunderts einer engen Aufsicht durch die Parlamente unterworfen wurde – nicht zuletzt, um sie nicht zum willkürlichen Instrument gegen Gewerkschaften und Streiks werden zu lassen

– so fällt auf, daß die USA erst in den 1970er Jahren ihre Auslands- und Militäргеheimdienste an die parlamentarische Kontrolle nahmen, Großbritannien und Frankreich sogar erst in den 1990er Jahren und danach.

Allerdings wurde in den Niederlanden bereits 1952 ein Ausschuß des Unterhauses eingerichtet, der aus den Fraktionsvorsitzenden der fünf Parteien (ohne die Kommunisten) bestand. Offensichtlich ging es darum, die delikate Balance zwischen den Parteien zu festigen und die Geheim- und Sicherheitsdienste nicht zum Instrument einer politischen Partei oder Parteienkoalition werden zu lassen. Ähnlich früh gab es einen vergleichbaren Ausschuß in Italien - vermutlich aus ähnlichen Gründen.

Die Bundesrepublik hatte von Anfang an, also mit Gründung der Verfassungsschutzbehörden, eine gesetzliche Grundlage dieser Dienste und der parlamentarischen Kontrolle. Bei der Gründung des BND im April 1956 verzichtete man jedoch auf ein spezielles Gesetz (bis 1990 übrigens), obwohl die SPD-Opposition mit dem Gründungsvorgang intensiv befaßt war. Bundeskanzler Adenauer richtete sogleich ein „Vertrauensmännergremium“ ein, das er selbst einberief und leitete. Es bestand aus Vertretern der Fraktionen und tagte ziemlich selten. In manchen Jahren gar nicht. Bis es 1978 per Gesetz zu einem regulären Parlamentsgremium aufgewertet wurde. Auf die späte Befassung der amerikanischen, britischen und französischen Parlamente habe ich bereits hingewiesen, wobei die Kompetenzen in London und Paris erheblich geringer sind als in den anderen genannten Fällen. Einen direkten Zugriff der Parlamentarier auf die Dienste und ihr Personal gibt es dort (bislang) nicht.

Über die Gründe für die späte Befassung der Parlamente mit den Auslandsgeheimdiensten kann man im Moment nur spekulieren, da es noch keine tragfähige Forschung dazu gibt. Vermutlich wollten sich die Parlamentarier nicht mit einem politischen Gegenstand befassen, der sich wegen der Geheimhaltung nicht oder kaum für die öffentliche politische Auseinandersetzung eignete und deshalb parteipolitisch und für die eigene Karriere wenig brachte. Für die Bonner Republik ist jedoch hinreichend belegt, daß sich einzelne Abgeordnete gerne mit „Geheim“-Wissen des BND füttern ließen und daß sie auf die Personalpolitik aller Dienste Einfluß nahmen, um eigene Leute unterzubringen. (Stefanie Waske, Mehr Liaison als Kontrolle: Die Kontrolle des BND

durch Parlament und Regierung 1955-1978 (VS Verlag: Wiesbaden 2009)

Ein interessantes Kontrollmodell findet man in den Niederlanden und Kanada, wo unabhängige – also nicht-parlamentarische – Kontrollkommissionen eingerichtet wurden, die den zuständigen Ministern berichten und somit die exekutive Kontrolle der Dienste erheblich verstärken.

Das jüngste Kontrollsystem hat Frankreich, wo zunächst nur Abhöraktionen und die Verwendung von Geheimdienstgeldern kontrolliert wurden, ehe unter Präsident Sarkozy im Jahr 2007 per Gesetz eine Kommission beider Häuser (Assemblée und Sénat) eingerichtet werden konnte, die nun unter seinem Amtsnachfolger reformiert werden soll. (Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles ... en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, et présenté par MM. Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHÈRE, députés (Assemblée nationale n° 1022, mai 2013) Das schwächste hat möglicherweise Großbritannien, dessen 1994 eingerichtetes Gremium nur die Ausgaben, allgemeinen Richtlinien und die Verwaltungsstruktur prüfen kann, wobei die militärischen Geheimdienststellen ausgenommen sind. Das Gremium berichtet dem Premierminister, der eine verkürzte Fassung des Berichtes dem Unterhaus vorlegt.

Ich lasse hier die besonderen Autorisierungs- und Überwachungsprozeduren für das Abhören von Telefonen, sowie die elektronische Ausforschung von Computern und Datenspeichern beiseite, weil sie zu kompliziert sind, um mit wenigen Worten zusammengefaßt zu werden, und komme noch kurz zu einigen Fragen der geheimdienstlichen Ethik, also der Frage nach der Einhaltung von Bürger- und Menschenrechten. (Wolbert K. Smidt / Ulrike Poppe (Hrsg.), *Fehlbare Staatsgewalt: Sicherheit im Widerstreit mit Ethik und Bürgerfreiheit* (Lit-Verlag: Berlin 2009)

In einer Demokratie wie Israel, die seit Jahrzehnten im Kriegszustand lebt, kommt es immer wieder zu schwierigen Abwägungen, die wir in Deutschland gar nicht kennen. Der Spielfilm *München* (2005) löste eine große öffentliche Debatte aus. Er behandelt die gezielte Tötung der Attentäter und Drahtzieher des Anschlages auf die israelische Olympiamannschaft von 1972 in München. Der israelische Geheimdienst Mossad soll zwischen 1972 und 1981 an die 20 Ziel-

personen getötet haben. (Michael Bar-Zohar / Eitan Haber, Rache für München. Terroristen im Visier des Mossad (Droste: Düsseldorf 2006) Daß keiner der Täter des Münchener Attentats in einem ordentlichen Gericht abgeurteilt wurde, zeigt, wie weit die reguläre Rechtsstaatlichkeit im Kampf gegen den Terrorismus durch alternatives Regierungshandeln abgelöst wurde. Die gezielten Tötungen lösten offensichtlich eine frühere Praxis ab, in der Verbrecher nach Israel geholt wurden, um vor ein ordentliches Gericht gestellt zu werden. Man denke an den Prozeß gegen Adolf Eichmann im Jahr 1961, der nach einer spektakulären Entführung durch den Mossad möglich wurde. Doch im Kampf gegen arabisch-palästinensische Terroristen griff Israel zunehmend zur Waffe der gezielten Tötung, übrigens mit Billigung durch den Obersten Israelischen Gerichtshof.

Im Geheimdienstgesetz von 2002 wurde erstmals die Tätigkeit des Inlandsgeheimdienstes Shabak (auch Shin Bet genannt) sowie die politische Kontrolle über ihn geregelt. Danach wurde ein spezieller Disziplinargerichtshof für Geheimdienstbeamte eingerichtet, der sich mit Fällen von Amtsmißbrauch und Rechtsverstößen einzelner Personen befaßt. Die Verhandlungen dürfen geheim geführt werden, unterstehen aber der Aufsicht des Justizministers. Der Ankläger ist stets ein regulärer Staatsanwalt.

Erwähnenswert ist schließlich eine Untersuchungskommission, die der Frage nachgehen sollte, warum es dem Auslandsgeheimdienst Mossad im September 1997 nicht gelungen war, den Hamas-Führer Khaled Mashal zu töten. Damals kam es zu einem internationalen Skandal, der den israelischen Premierminister Netanjahu zwang, diese von ihm befohlene Operation öffentlich bekannt zu machen. Erkennbar ist also, daß das Parlament auch Fehlschläge von Operationen anprangert, Effizienz anmahnt und in diesem Fall Tötungsaktionen vollauf unterstützte.

Hier wie auch im Fall der US-Politik wird deutlich, daß Parlament und Justiz durchaus bereit sind, die Geheimdienste an die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit und darüber hinaus zu führen – man denke an die Stichworte Guantanamo-Lager, Drohnen-Krieg, Folter, Auslieferung von Terrorverdächtigen an nicht-demokratische Regime und so fort. (Herausragend dazu aus der Sicht eines ehemaligen britischen Geheimdienstchefs und Staatssekretärs: David Omand, Secu-

ring the State (OUP: New York 2010) Somit ist die deutsche Vorstellung vom Parlament als Wächter über die Rechtsstaatlichkeit nicht auf Demokratien generell anwendbar, sondern allenfalls auf bestimmte westliche Demokratien und dabei insbesondere solche, die nicht mit extremen Terrorgefahren konfrontiert sind, wie es in Israel und in den USA der Fall ist. Wir sollten deshalb unsere deutsche Befindlichkeit nicht zum Maßstab eines demokratischen Umgangs mit Geheimdiensten machen. Eine moralisch-politische Oberhoheit steht uns nicht zu.

Migration und Radikalisierung

Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier



Prof. Dr. Roland Eckert

Gefährlich ist der Mensch als Spezies, nicht obwohl, sondern gerade weil er ein soziales Wesen ist. Menschen definieren sich auch über die Zugehörigkeit zu Gruppen, überschreiten in allen Gesellschaften und Kulturen ihre individuelle Existenz in Richtung auf Gemeinschaften und beziehen sich auf deren Herkunft und Zukunft. Nicht nur unmittelbar erfahrene, sondern auch vorgestellte Gemeinschaften, „imagined communities“ (Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt/Main 1988.), können Lebenssinn vorhalten. Diese definieren sich über Abstammung und Sprache, über Nachbarschaft und Territorien, über Glaubensbekenntnisse und Klassenlagen. Zugehörigkeiten legen generell besondere Fürsorgepflichten

nahe, so wie sie den Eltern und Kindern geschuldet oder den Freunden und Nachbarn zuerkannt werden. Menschen fühlen sich aber auch immer wieder verpflichtet, für ihre Gemeinschaften zu leben und notfalls auch zu kämpfen, zu töten und zu sterben. Daher können Nicht-Zugehörige mit Diskriminierung, Vertreibung und Tötung bedroht werden. Ob es soweit kommt, ist eine Frage der Konflikteskalation und der Radikalisierung auf einer oder mehreren Seiten: „Functionally, political radicalization is increased preparation for and commitment to intergroup conflict. Descriptively, radicalization means change in beliefs, feelings, and behaviors in directions that increasingly justify intergroup violence and demand sacrifice in defense of the group.“ (Clark McCauley/Sophia Moskalenko, *Mechanisms of political radicalization: Pathways toward terrorism*, in: *Terrorism and Political Violence* 20/3, 415-433. Siehe auch Roland Eckert, *Die Dynamik der Radikalisierung – Über Konfliktregulierung, Demokratie und die Logik der Gewalt*, Weinheim/Basel 2012.)

Im Alltag haben wir als Person nicht nur eine, sondern mehrere Identitäten, die sich auf unsere Biographie und unterschiedliche Gruppenzugehörigkeiten beziehen. So gehören wir einer Familie an, einer Nachbarschaft, verschiedenen Vereinen, vielleicht einer Partei, einer Glaubensgemeinschaft oder Weltanschauung. Der gesellschaftliche Wandel in der Neuzeit hat dazu geführt, dass über die Nachbarschaft hinaus die Nation, das vereinigte Europa und nun auch die Menschheit als Ganze in den Blick geraten sind. Diese verschiedenen Zugehörigkeiten sind nicht konzentrisch ineinander gelagert. Unterschiedliche ethnische Herkunft, Glaubensgemeinschaften und Lebensformen existieren mehr und mehr neben- und durcheinander. Seit den Religionskriegen des 17. Jahrhunderts wurde immer wieder der Versuch unternommen, die Lebenswelt der Menschen einem einheitlichen religiösen oder nationalen Prinzip zu unterwerfen. Gerade diese Versuche haben über Flucht und Vertreibung insgesamt zu weiterer Vielfältigkeit geführt. Auch die Kolonialreiche haben ethnische und religiöse Identitäten durcheinander gebracht und Wanderungsbewegungen ausgelöst. Im Gegenzug artikulieren sich bis heute immer wieder Ideen, die eine neue Homogenität schaffen wollen. Einzelne Zugehörigkeiten, vor allem die ethnische oder die religiöse Gemeinschaft, aber auch die Nation oder die Klasse werden zu einem politischen Prinzip erhoben, das eine neue Einheit stiften soll.

Krieg, Frieden und Identität

Die Vielfalt der persönlichen Zugehörigkeiten, die unser Leben bestimmen, ist nicht stabil, sondern antwortet auf äußere Herausforderungen. Im Kampf und im Krieg, in Sieg oder Niederlage wird sie häufig auf Freund-Feind-Beziehungen reduziert. In den Balkankriegen der letzten Jahrzehnte zeigte sich, dass die Feindschaft zwischen den Menschen dem Krieg zumeist nicht vorausging, sondern in ihm selbst erzeugt wurde. (Duško Sekulić et al., *Ethnic intolerance and ethnic conflict in the dissolution of Yugoslavia*, in: *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 29 (2006) No. 5, S. 797-827.) Angst zwang die Menschen, sich der einen oder der anderen Seite zuzuordnen. (Mirjana Morokvasic-Müller, *Interethnische Ehe in Zeiten von Nationalismus und Gewalt: Das Beispiel des ehemaligen Jugoslawien*, in: Judith Schlehe (Hg.), *Interkulturelle Geschlechterforschung*, Frankfurt/Main 2001, S. 153-173.) Diese „Vereindeutigung“ der Gruppenzugehörigkeit findet in Kampf und Krieg nahezu zwangsläufig statt. Sie kann aber auch

gezielt von Ideologen und Hasspredigern hergestellt werden, um zum Kampf zu motivieren. Man sagt den Menschen dann, dass sie angegriffen würden, sich verteidigen müssten und dass es letztlich um Leben oder Tod ihrer Gemeinschaft gehe – bzw. einer Religion, einer kulturellen Tradition oder eines Volkes. In Friedenszeiten kann sich die Vielfalt der Lebensformen und Zugehörigkeiten zumeist wieder ausdifferenzieren.

Religiöse und politische Glaubensvorstellungen, die sich mit der Vielfalt, Heterogenität und Widersprüchlichkeit einer modernen Gesellschaft nicht abfinden, können inhaltlich höchst unterschiedlich sein. Formal beruhen sie jedoch alle auf zwei identifizierbaren kognitiven Operationen: erstens der Vereindeutigung der gesellschaftlichen Zugehörigkeiten zu Gunsten einer einzelnen geglaubten Gemeinschaft und zweitens der Vorstellung des Kampfes, den diese für ihre Geltung oder für ihr Überleben zu führen habe. Diesen Prozessen können Menschen in Zeiten manifester Konflikte nur schwer ausweichen. Das Grundmuster radikaler Ideologien und verschworener Gemeinschaften ist obendrein dauerhaft attraktiv für Menschen, die in ihren fundamentalen sozialen Bindungen verletzt sind und glauben, sich durch dichte Freund-Feind-Beziehungen und eindeutige Koordinaten von Gut und Böse zu heilen. (Vgl. Saskia Lützing, Die Sicht der Anderen – Eine qualitative Studie zu Biographien von Extremisten und Terroristen, Köln 2010.)

Solch „identitäres“ Denken ist gegenwärtig auf kleine Gruppen beschränkt. In Zeiten von Wanderungsbewegungen findet es aber weitere Resonanz, wenn die Lebensformen der Einheimischen und einzelner Einwandererpopulationen unverträglich erscheinen. Ungelöste oder unbearbeitete Einzelkonflikte treiben dann spektakuläre Ereignisse hervor, die wiederum den Bedrohungsglauben auf beiden Seiten verstärken. Auf diese Weise werden Irritationen, die weit verbreitet, aber nicht notwendig aggressiv sind, in ein Freund-Feind-Verhältnis überführt, das keinen Kompromiss mehr zulässt und zum Kampf motiviert. So kann eine institutionalisierte Paranoia entstehen: heute z.B. sind es antiislamische „Pro“-Aktivisten und „ur“-islamische „Salafisten“, die sich wechselseitig in ihrem Selbst- und Feindbild bestätigen. Das kann weitreichende Handlungskonsequenzen haben. Manche Mitglieder solcher Gruppen fühlen sich verpflichtet, die „Feinde“, die „Verräter“ und notfalls sich selbst zu opfern: dem „Überleben“ der

Gemeinschaft, der sie sich zugehörig fühlen. Politische Gewalt kann dann für sie die höchste Stufe des Altruismus sein.

Nun führt nicht jede dichotome und polarisierte Weltanschauung zur Gewalt. Die meisten fundamentalistischen Bewegungen sind nicht gewalttätig (Martin E. Marty/R. Scott Appleby: Conclusion: An Interim Report on a Hypothetical Family, in: Dies. (Hg.), *Fundamentalisms observed*, Chicago 1991, S. 814-842.) und schließen sich lediglich möglichst eindeutig von der Außenwelt ab. Umgekehrt können aber Gewaltdrohung und Gewaltanwendung kleinster weltanschaulicher oder ethnischer Gruppen die Radikalisierung größerer Bevölkerungsteile vorantreiben - und haben dies zumeist zum Ziel. Rassisten sagen es: Gewalttaten sollen den Volks- oder Rassenkrieg auslösen. (Roland Eckert, *Rechtsterrorismus und Sicherheitsbehörden – eine Zwischenbilanz*, in: *verdikt* 1.13, Mai 2013) In den radikalisierten Gemeinschaften herrscht ein Überbietungswettbewerb um moralische Überlegenheit, der schließlich über Einsatzbereitschaft und Opfermut entschieden wird. Einzelne und kleine Gruppen beglaubigen ihre Radikalität durch Gewalttaten, mit denen sie – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – die Brücken hinter sich abbrechen. Die totale Übernahme einer kollektiven Identität kann sich auch in Form eines Bekehrungserlebnisses, einer „Epiphanie“ (Vgl. Norman Denzin, *Interpretive Biography*, Newbury Park/London/New Delhi 1989.) vollziehen, wie sie gerade bei Migranten vorkommt, die damit über ihre kulturellen Widersprüche entscheiden und Partei ergreifen. (Werner Schiffauer, *Die Gottesmänner - Türkische Islamisten in Deutschland*, Frankfurt am Main 2000.)

Individuelle Prozesse der Radikalisierung - am Beispiel von Fremdenfeindlichkeit

Im Folgenden ist zu klären, wie aus der Scheu und der Furcht vor Fremden, die in unserem Alltag immer wieder auftreten (und durchaus Schutzfunktionen haben), Feindlichkeit werden kann. Dieser Prozess lässt sich in sechs Stufen aufgliedern, auf denen jeweils besondere Interventionschancen bestehen.

1. Die Erfahrung von Fremdheit hat oftmals eine erste, vorideologische Basis (Armin Steil: *Polyphems Auge. Zur Soziologie der „rassistischen“ Fremdheit*, in: *Jahrbuch für Antisemitismus-*

forschung 12, Berlin 2003. S. 259-279.) Bereits ungewohnte Kleidung oder Haarfarbe, eine Sprache, in der Andere sich – für Einheimische unverständlich – verständigen, erzeugen ein „Befremden“: die Routine der Erwartungen im Alltag und das aus ihr erwachsende Vertrauen, der „common sense“ (Alfred Schütz, *Der Fremde*, in: Ders.: *Gesammelte Aufsätze*, Bd. 2, Den Haag 1944/1972. S. 53-69.), werden gestört. (Würtz, Stefanie, *Wie fremdenfeindlich sind Schüler? Eine qualitative Studie zu Erfahrungen mit dem Fremden*. Weinheim/München 2000.) Erst wenn persönliche Interaktion und Kooperation zwischen Menschen einander fremder Gruppen stattgefunden und zu positiven Lernprozessen geführt haben, sedimentiert sich neues Vertrauen. Für die Irritation durch wahrgenommene Fremdheit sind insbesondere Menschen anfällig, die bereits in der Kindheit verunsichert worden sind. Sie reagieren früh ängstlicher und abweisender als andere. (Klaus Wahl, *Was führt zu Aggression, was zu Toleranz? Eine Analyse mit dem Schwerpunkt Fremdenfeindlichkeit*, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), *Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts*, Berlin 2008. S. 115-136.)

2. Auf einer zweiten Stufe erzeugt schon das Bewusstsein der Zugehörigkeit („Wir sind ein Volk!“) auch immer Definitionen von „Nicht-Zugehörigkeit“ anderer, um die man sich nicht in gleicher Weise kümmern muss. Die abgestufte Verantwortlichkeit und Solidarität, die so zum Ausdruck kommen, gehören zweifellos zu den Grundlagen allen menschlichen Zusammenlebens und können daher nicht insgesamt den illegitim beanspruchten Vorrechten von jeweils „Etablierten“ zugeschlagen werden. Wir kümmern uns um Verwandte, Freunde und Nachbarn mehr als um Menschen, die wir nicht kennen. Dies ist nicht notwendig mit Ablehnung und Diskriminierung oder gar Hass und Gewalt verbunden. Es kann jedoch als Begründung für solche Haltungen ins Feld geführt werden.

3. Feindlichkeit gegen Fremde im engeren Sinn entsteht zumeist auf einer dritten Stufe, wenn Fremdheitserlebnisse, die Vermutung von Konkurrenz oder gar Bedrohung psychisch nicht bewältigt werden. Darum sollten wir Situationen nicht übersehen, an denen sich Feindschaft kristallisieren kann: geglaubte Konkurrenz um Wohnraum, um Arbeitsplätze, um Sozialhilfe, um die Sprache in der Schulklasse, um den öffentlichen Raum oder die Geltung im Stadtviertel können

dazu führen, dass die Karte der Abwertung von Anderen gezogen wird, um die eigene Stellung abzusichern.

4. Auf einer vierten Stufe hat Fremdenfeindlichkeit mit den Fremden selbst kaum mehr etwas zu tun. Menschen, die sich der verschärften Konkurrenz in der Gesellschaft nicht gewachsen fühlen, sind versucht, ihre Verunsicherung mit der Aufwertung „angeborener Merkmale“ zu kompensieren: dem eigenen Geschlecht oder der ethnischen Herkunft. Dies geht dann einher mit der Abwertung Anderer, die diese Merkmale nicht haben, also mit rassistischen oder sexistischen Ideologien.

5. Auf einer fünften Stufe kann die Zugehörigkeit zu einer geglaubten Gemeinschaft eines Volkes, einer „Rasse“ oder besonderer Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften andere Loyalitäten verdrängen und sich so verabsolutieren. Dafür ist die Vorstellung eines unausweichlichen Kampfes entscheidend. Wenn dann der Pluralismus der Gesellschaft bekämpft wird, in der auch „die Anderen“ Platz haben, gerät Fremdenfeindlichkeit in den Gegensatz zur Verfassung, in der Menschenrechte zum unveränderlichen Teil der Rechtsordnung erklärt sind: sie wird extremistisch.

6. Auf einer sechsten Stufe werden dann „Taten statt Worte“ gefordert, um z.B. die „Reinheit“ oder die Herrschaft eines vorgestellten Kollektivs zu sichern oder wiederherzustellen. Das können das „Deutsche Volk“, die „Weiße Rasse“ oder auch die „Reine Lehre des Islam“ sein. Damit beginnt der Weg in Gewalt, in Terror und Bürgerkrieg. Die Logik dieser Transformation, die auf vielfältige Konfliktursachen (und nicht nur Fremdenfeindlichkeit) zurückgehen kann, ist im nächsten Abschnitt nachzuzeichnen.

Kollektive Prozesse der Radikalisierung: Deprivation und Kulturkonflikt

Am Anfang der Radikalisierung gesellschaftlicher Gruppen (Ethnien, Religionsgemeinschaften und Klassen usw.) stehen in der Regel Erfahrungen von Benachteiligung, Demütigung, Bedrohung, Fremdherrschaft oder Vertreibung. Diese finden rasch ihre Ideologie, die dem jeweiligen Kollektiv helfen will, sich zu wehren und sich als Subjekt der Geschichte (des Stammes, der

Nation, des Glaubens oder der Menschheit) zu erkennen. Dieses „Kollektivsubjekt“ gilt es dann zu verteidigen oder voranzubringen. Im Kampf wird häufig eine neue Solidarität als Kameradschaft oder Brüderlichkeit erfahren. Dieser Enthusiasmus wird in der Regel auch auf die zu erkämpfende Zukunftsgesellschaft projiziert: die „befreite Nation“, die „klassenlose Gesellschaft“, die „Umma des Kalifats“, die „Hindu-Nation“ sollen es dann jeweils sein, in der die gemeinschaftliche Solidarität alle Beeinträchtigungen und Egoismen überwindet. Aktivisten und Aktivistinnen ziehen aus ihrem Auftrag das Wissen, auserwählt zu sein. Der überindividuelle und überzeitliche Sinn ihres Handelns verändert ihre subjektiven Präferenzen und Wertigkeiten grundlegend: er macht Leiden wertvoll, Sterben würdig und überhöht den Alltag durch die Emphase der Sendung. Insofern ist anzunehmen, dass solche Generalisierungen immer wieder als attraktive Angebote auf dem Markt der Sinngewinnungen auftauchen und nachgefragt werden. Wenn mit ihnen nicht nur „positive Pflichten“ (etwa die Nächstenliebe in der Eigengruppe) übernommen werden, sondern die „negativen Pflichten“ gegenüber jedem Menschen („Du sollst nicht töten!“) ausgeschaltet werden (Gertrud Nunner-Winkler, Anerkennung moralischer Normen, in: Wilhelm Heitmeyer/Peter Imbusch (Hg.), Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft. Analysen zu gesellschaftlicher Integration und Desintegration, Wiesbaden 2005. S. 157-178.), wenn Recht, Freiheit und Demokratie (als Rechte auch der Gegner) grundsätzlich dem Kampf geopfert werden, dann hat sich der Einsatz für die gedachte Eigengruppe zum Extremismus übersteigert.

Solche Radikalisierungsprozesse verlaufen nicht unabhängig von sozioökonomischen und politischen Kontextfaktoren. „Fraternal relative Deprivation“ (Walter G. Runciman, *Relative deprivation and social justice. A study of attitudes to social inequality in twentieth century England*, London 1966.), d.h. die wahrgenommene Benachteiligung der Gruppe, der man zugehört oder mit der man sich identifiziert, ist der bisher beste Prognosefaktor von Radikalisierung. Diese Deprivation muss nicht ökonomisch sein, sie kann auch kulturell sein (Sprachverbot bei Kurden, mangelnde Anerkennung der Sprache bei Tamilen); sie kann auch politisch sein (verweigerte Autonomie im Baskenland zur Zeit des spanischen Diktators Franco, Rückkehrverbot für Palästinenser, Zwangsassimilation der Kurden als angeblichen Bergtürken): sie alle können als Viktimisierung, d.h. Opferwerdung empfunden werden und Radikalisierung auslösen. Vorwürfe der

Benachteiligung können durchaus von mehreren Gruppen gegeneinander erhoben werden: in der Folge von Migration können sowohl Einwanderer (die ihre Lage mit der der Einheimischen vergleichen) als auch Einheimische (die sich kulturell „überfremdet“ oder auf dem Arbeitsmarkt bedroht fühlen) Vorstellungen von individueller und kollektiver Deprivation gegeneinander geltend machen.

Typisch für die moderne Mediengesellschaft ist in diesem Zusammenhang, dass die Radikalisierung als Über-Identifikation mit einer Gemeinschaft auch ohne unmittelbare soziale Kontakte als Ergebnis eines Wahlaktes in medialen Informationskanälen vor sich gehen kann. Gleichwohl ist es ein Kennzeichen der Weltgesellschaft, dass regionale Gruppen und mediale Netze von Aktivist*innen im World Wide Web zusammenwirken. Der Rekrutierungsweg des Internets hat oben- und unten deutlich gemacht, dass nicht nur Identifikationsbedürfnisse, sondern auch Hassgefühle sich ihre Repräsentation und gemeinschaftliche Bestätigung suchen. Starke Gefühle, sowohl positive als auch negative, können so genossen und ausagiert werden. (Thomas Kuban: Blut muss fließen – Undercover unter Nazis, Frankfurt/Main 2012.) Die Entstehungsbedingungen der Konflikte bestimmen dabei nicht notwendig die Charakteristika, die sich in den Bewegungen dauerhaft behaupten oder entwickeln. Auch die Gruppenidentität wird vielmehr im Kampf andauernd verändert. Im Kampf um die „Linie der Bewegung“ trennen sich „Revolutionäre“ von „Revisionisten“ und gehen im Namen der Reinheit der Idee gegen „Kompromissler“ und „Abweichler“ vor.

Mit der Theorie der relativen Deprivation konkurriert die These vom Zusammenprall (Clash) der Kulturen. Diese kommt zunächst ohne die Annahme erfahrener oder gedachter Benachteiligung aus. Globalisierung und Migration, so Huntington, würden Menschen dazu veranlassen, sich auf die Kernbestände ihrer Kultur: auf „Blut und Überzeugung, Glaube und Familie“ (Samuel P. Huntington, Kampf um Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München u.a. 1996. S. 194, Übers. korrigiert) zu besinnen, ihre kulturelle Einzigartigkeit zu betonen und sich von anderen abzugrenzen. In der Folge komme es zu „Bruchlinien“ und Unverträglichkeiten zwischen unterschiedlichen Kulturkreisen. Die beiden Theoreme schließen sich allerdings nicht aus: sowohl „Relative Deprivation“ und „Kulturkonflikt“ spielen

z.B. im Vorfeld des islamistischen Terrorismus eine Rolle. Relative Deprivation kann darin gesehen werden, dass Muslime sich gedemütigt fühlen, weil sie in einem hoffnungslosen ökonomischen und militärischen Rückstand gegenüber „Christen“ und „Juden“ stehen, obwohl ihnen im Koran einmal Suprematie versprochen wurde. Deprivation kann obendrein empfunden werden, weil sich die postkolonialen Modernisierungsversprechen in vielen Ländern nicht erfüllt haben.

Ein Kulturkonflikt wird in der fundamentalen Differenz zwischen traditionellen Familienformen, Rechts- und Glaubensvorstellungen in islamischen Ländern einerseits und den individualistischen und hedonistischen Lebensformen andererseits gesehen, die sich – vom Westen ausgehend – medien- und marktvermittelt heute über die Welt ausbreiten und an jedem Badestrand sinnfällig in Erscheinung treten. So sei unbestritten, dass es auf der Folie der perzipierten Differenz von Religionen und Lebensphilosophien Gegensätze gibt, die zur Feindseligkeit werden können, wenn sie sich in die Quere kommen. Gewalt resultiert allerdings zumeist nicht direkt aus der Religion. Der Zusammenhang ist eher mehrstufig: Religionen sind es, die häufig die Grenzen gesellschaftlicher Gruppen gegenüber anderen definieren, also die Kollektive konstituieren, die dann aus vielerlei, oft trivialen Gründen in Konflikt geraten können. Wenn mangelnde Achtung, Ausbeutung und Unterdrückung von den Menschen als Folge ihrer Zugehörigkeit zu einem religiös definierten Kollektiv gedeutet wird oder wenn „Nicht-Zugehörige“ als Gefahr oder als Feinde gelten, kann Gewalterleiden und Gewalttätigkeit einen fundamentalen religiösen Sinn erhalten. Im wechselseitigen Zirkel wird dann eine Eskalation vorangetrieben, bis Angst und Hass eine unlösliche Verbindung eingehen.

Beide Theorien: Deprivation und Kulturkonflikt können daher Ausgangsbedingungen von Radikalisierung entschlüsseln. Sie können damit aber nicht den weiteren Verlauf prognostizieren. Deprivation ist ein verbreitetes Phänomen, ohne dass es deshalb allenthalben zum Kampf kommt. Ebenso ist das Bedürfnis, sich verstärkt der spezifisch eigenen Kultur zu versichern, nur eine von vielen und ganz unterschiedlichen Möglichkeiten, Globalisierungs- und Migrationserfahrungen persönlich zu bearbeiten: Assimilation, Trennung der unterschiedlichen Lebensbereiche (z.B. von Familie und Beruf), oder die friedliche Koexistenz unterschiedlicher Lebensformen sind die Optionen, die wohl am häufigsten gewählt werden. Deprivation und kulturelle Widersprüche

können zwar Konflikte auslösen; ob es aber zur Eskalation von Gewalt kommt, hängt aber davon ab, welche Chancen Menschen für sich und ihre Gemeinschaften sehen und wie die Konflikte in einer Gesellschaft bearbeitet werden. So wenig Ausgangskonflikte vermeidbar sind, so sehr können wir doch lernen, mit ihnen umzugehen. Hier sind Politik, Bildung und Soziale Arbeit gefragt, vor allem aber das Engagement des Staates und der Zivilgesellschaft dafür, Konfliktregelung dauerhaft zu sichern und Eskalationen zu verhindern.

Eskalation und Radikalisierung der Konflikte

Bildungsbeteiligung, berufliche Chancen und politische Mitsprache mindern das Gefühl der Deprivation, der Respekt von religiösen Symbolen erleichtert die Bereitschaft, mit Glaubensdifferenzen umzugehen. Schlichtung und Vermittlung (Jörg Hüttermann, *Das Minarett. Zur politischen Kultur des Konflikts um islamische Symbole*, Weinheim 2006.) können Zuspitzungen verhindern. Rechtsstaatliche und demokratische Verfahren sind geeignet, Konflikte auf friedlichem Wege zu regulieren. Menschenrechte, mit denen die Differenzen in der Sinnfindung der individuellen Entscheidung überantwortet werden, sind die Basis einer Kultur der Toleranz. Sie müssen allerdings häufig gegen einzelne Traditionen und Interessen durchgesetzt werden. Die Erfahrung erfolgreich regulierter Konflikte wiederum nährt die Zustimmung zu Demokratie und Recht. (Vgl. Helmut Dubiel, *Integration durch Konflikt*, in: Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski (Hg.), *Soziale Integration, Sonderheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen 1999. Albert O. Hirschman, *Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?* In: *Leviathan*, 22, (1994) 2, Berlin. S. 293-304.) Eine gewalttätige Zuspitzung kann in manchen Fällen aus einem anderen Land oder Kontinent importiert sein, vor Ort aber ist sie zumeist das Ergebnis unregulierter, verschleppter und darum eskalierender Konflikte. In diesen erhalten Konflikttreiber Chancen, Ereignisse zu produzieren, mit denen die Identität der Beteiligten immer wieder auf eine kollektive und über den Konflikt bestimmte Dimension festgelegt wird. Das Leben der Kämpfer erhält dann seinen Sinn aus dem Gegensatz zwischen „dem Reich des Guten“ und „der Achse des Bösen“, dem „Land des Friedens“ und dem „Land des Krieges“. Die Unterscheidung zwischen Freund und Feind ist nicht, wie Carl Schmitt 1932 glaubte (Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Hamburg 1932.), das schlechthinnige „Wesen“ des Politi-

schen, sondern Ergebnis und Instrument von Konfliktverschärfung. Erfahrungen der Bedrohung und Empfindungen des Unrechts befestigen die Solidaritätslinien und legitimieren schließlich auch die Vergeltung. Gewalterfahrung und Kollektivorientierung verstärken sich und werden zum Generator von Friedlosigkeit. Vorstellungen von einer „Entscheidungsschlacht“ können zu schlechter Letzt nicht nur Terror, sondern auch Weltkrieg, Massenmord und Genozid in den Köpfen der Handelnden legitimieren.

Die Radikalität gewalttätiger Bewegungen hängt also keineswegs nur mit der Schärfe eines Ausgangskonfliktes, also von Deprivation oder kulturellen Unverträglichkeiten zusammen. Der weitere Weg wird von den Handlungen und Reaktionen der Beteiligten auf allen Seiten bestimmt. Schulungen, Kampferfahrungen und Isolierung von der Außenwelt sind es, die die persönliche Identität der Akteure transformieren. Aus Privatpersonen mit multiplen Identitäten werden Kämpfer, die sich als Helden und Märtyrer der „einen“ Sache hingeben. Die noch abseits stehenden Glaubens- oder Volksgenossen sollen zur Solidarität bzw. zur Entscheidung für oder gegen „die Sache“ gezwungen werden. Es sind dabei weniger bestehende Vorurteile, die die Gewaltereignisse erzeugen, als vielmehr Gewaltereignisse, die – wie immer sie zustanden gekommen sind – als Fanale Vorurteile erzeugen. Sie blockieren die Problemlösung durch Feindschaft und führen zur Kompromissunfähigkeit („dafür sind unsere Toten nicht gestorben!“). Die Integration in eine plurale Gesellschaft ist demgegenüber eine fortwährende Aufgabe.

Radikalisierung ist nur schwer reversibel, weil Gewalttaten sofort Furcht und Feindseligkeit produzieren, das Ausbleiben von Gewalt aber nur sehr langfristig vertrauensbildend wirkt. Daher sind diese der Motor der Eskalation. Das heißt aber auch: Konfliktregulierung wird wahrscheinlicher, wenn sie ausbleiben. Selbstverständlich muss ein Staat sich verteidigen und den Sicherheitsansprüchen der Bevölkerung gerecht werden. Daneben aber ist die Vermeidung und Verhinderung von Gewaltereignissen die zentrale staatliche und zivilgesellschaftliche Aufgabe bei gegebenen Konflikten. Das ist nicht bloß eine humanitäre Devise: aus Toten werden Märtyrer und aus Märtyrern werden Heilige, die zur Nachfolge auffordern. Weil die Regulierung von Konflikten und die Auflösung der Gewaltzirkel zu den konstitutiven Aufgaben von Recht und Demokratie gehört, ist ein Programm zu formulieren, das von den Praktiken der Erziehung bis zu den

Verkehrsformen in internationalen Auseinandersetzungen reicht. Techniken der Konfliktregulierung stellen sich nicht von selbst ein, sondern müssen in der Regel durch Dritte vermittelt werden, wie wir von den Cliques- und Bandenkonflikten Jugendlicher wissen. (Roland Eckert, Die Dynamik jugendlicher Gruppen – Über Zugehörigkeit, Identitätsbildung und Konflikt, Weinheim/Basel 2012. S. 68-83.) (Eckert 2012a). Dies wird umso wichtiger, wenn Konfliktbegrenzungstechniken nicht mehr zu Verfügung stehen, die einmal auf nachbarschaftlicher Ebene einsetzbar waren und Deprivation und kulturelle Widersprüche neue Grenzlinien ziehen, an denen Konflikte entfacht werden können.

Ein Modell des Ablaufs von Radikalisierung

0. Die Zugehörigkeit zu realen Gemeinschaften und imaginierten Kollektiven entspricht dem menschlichen Wesen. Je vielfältiger diese Zugehörigkeiten sind, desto weniger wahrscheinlich ist ihre Radikalisierung.

1. Menschen identifizieren sich mit Familie und Verwandtschaft, mit Freundeskreisen und Nachbarschaft, sie können sich aber auch als Teil einer Ethnie, einer Nation, einer Klasse oder Glaubensgemeinschaft verstehen. Auch die Gemeinsamkeit der Menschheit insgesamt wird gegenwärtig immer deutlicher.

2. Wenn das Kollektiv, dem ein Mensch real oder imaginativ zugehört, als benachteiligt wahrgenommen wird oder wenn kulturelle und religiöse Orientierungen als widersprüchlich zu Tage treten, können Radikalisierungsprozesse einsetzen.

3. Über lokale und regionale Netze, aber auch über Medien und Internet werden Anhänger einer Bewegung rekrutiert. Das Engagement in den Konflikten führt von der Vieldeutigkeit zur Eindeutigkeit der persönlichen Identität. Gewalt wird von einigen irgendwann nicht mehr ausgeschlossen.

4. Gewaltereignisse bewirken Solidarisierung mit der Seite der Opfer. Parteinahme wird moralisch gefordert. Die Unterstützung durch größere ethnische, religiöse oder politische Verbündete kann mit Hinweis auf die Opfer eingeworben werden. Die Konfliktthemen („worum es eigentlich geht“) werden verallgemeinert, bis „Gut“ und „Böse“ einander klar entgegengesetzt erscheinen.

5. Bewegungen spalten sich durch Strategiediskussionen in „gemäßigte“ und „radikale“ Flügel. Bei letzteren wird die Radikalisierung durch einen Überbietungswettbewerb an Entschlossenheit vorangetrieben, den einzelne Personen und Gruppen gegeneinander führen.

6. Die subjektive Identität der Beteiligten wird mehr und mehr vom Kollektiv und vom Kampf bestimmt. Eine Sinnggebung von Leiden, Sterben und Töten wird ausgearbeitet. Todesnähe erzeugt eine existenzielle Stimulation.

7. Eine Guerilla-Strategie („Fisch im Wasser“) erschüttert das Sicherheitsversprechen des Staates und ruft Gewaltreaktionen hervor, die gegen ihn genutzt werden können.

8. Mit dem gewalttätigen Kampf verfestigen sich Angst und Hass für eine Generation. „Chosen Traumas“ und „Chosen Glories“ (Vamik D. Volkan, Das Versagen der Diplomatie: Zur Psychoanalyse nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte, Gießen 1999.) können darüber hinaus zu einem dauerhaften Bezugspunkt der Kultur einer ethnischen, politischen oder religiösen Gemeinschaft werden.

Wir müssen dieser Entwicklungslogik widerstehen.

Thesen zur Rolle des Verfassungsschutzes in der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus

Prof. Dr. Hans-Gerd Jaschke, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Seit der Gründung der Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern Anfang der 1950er Jahre ist der organisierte Rechtsextremismus einer von mehreren Arbeitsschwerpunkten. Blickt man zurück, dann lassen sich mehrere Perioden unterscheiden, in denen die Art der Auseinandersetzung unterschiedlich war. Man könnte noch weiter gehen und von politischen Konjunkturen sprechen, denen die Befassung mit dem Rechtsextremismus durch die Ämter unterworfen war und ist. Bis zum Fall der Mauer, unter Bedingungen des Kalten Krieges, des Ost-West-Gegensatzes und der Bedrohungen durch den RAF-Terrorismus in den 1970er Jahren war „Linksextremismus“ das beherrschende



Prof. Dr. Hans-Gerd Jaschke

Thema. Dies änderte sich kurz nach der Wende, als im Spannungsbogen zwischen Rostock, Hoyerswerda, Solingen und Hünxe Gewalt gegen Asylbewerber das Ansehen der Bundesrepublik weltweit beeinträchtigte. Nun war Rechtsextremismus ein wichtiges Thema auch für den Verfassungsschutz. Eine weitere Zäsur war „Nine-Eleven“ nach 2001, als die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus in den Vordergrund drängte. Erst das Bekanntwerden der NSU-Morde 2011, begleitet vom Versagen der Sicherheitsbehörden, machte die Frage der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus wieder zu einem herausragenden Thema.

Man könnte daraus schließen, dass die Themenkonjunkturen des Verfassungsschutzes über die Jahrzehnte hinweg nicht allein fachlichen Gesichtspunkten folgen, sondern auch politischen. Die Erwartungen der politischen Akteure sind durchaus nachvollziehbar, weil sie Ängsten und Befürchtungen der Bevölkerung Rechnung tragen müssen. Aber sie behindern auch durch den

Wechsel von Prioritäten Aufbau und Nachhaltigkeit von Arbeitsstrukturen in den Verfassungsschutzämtern.

Die folgenden Thesen beleuchten die Herausforderungen, denen sich der Verfassungsschutz in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus stellen muss. Dabei geht es hier weniger um den Protest von rechts selbst als um komplexe Kontextbedingungen. Der Verfassungsschutz heute muss, so die zentrale These, gegen vielfache „Konkurrenzunternehmen“ aus Polizei, Journalismus, Wissenschaft und NGOs bestehen und sich diesen gegenüber sowohl kooperativ zeigen wie auch eigenständiges Profil schärfen. Der Schwerpunkt der folgenden Thesen liegt auf diesen Rahmenbedingungen, wobei die Veränderungen des organisierten Rechtsextremismus selbst hier eher vernachlässigt werden.

1. Der politische, gesellschaftliche, journalistische und administrative Umgang mit dem Rechtsextremismus in Deutschland erfolgt heute im Wesentlichen in vier Feldern. Es geht dabei erstens um den Komplex Information/Analyse/Strategien. Zentral sind hier Fragen nach der Gewinnung von Information, der Gewichtung, der Interpretation und der Schlussfolgerungen. Zweitens geht es um Fragen der Repression: Strittig sind das Ausmaß repressiver Maßnahmen, wie etwa die jahrelange Debatte um ein NPD-Verbot zeigt, aber auch Fragen nach den Wirkungen. Drittens geht es um Fragen der Prävention: Welche Ansatzpunkte sind am besten geeignet, Rechtsextremismus zu ver- oder behindern? Viertens geht es um die Stärkung der Zivilgesellschaft. Dieser Bereich ist von der Annahme geprägt, dass der beste Schutz der Verfassung von den Bürgern selbst ausgeht, durch ihre Initiative, Gegenwehr und Mobilisierung vor Ort. Die Verfassungsschutzbehörden sind heute und für absehbare Zeit eingebunden in die vier genannten Dimensionen der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. Nicht zuletzt ihr Vertrauensverlust im Zuge der NSU-Mordserie verlangt nach einer breit angelegten Neu-Positionierung auf allen vier Feldern.
2. Die Informationsangebote und Publikationen der Verfassungsschutzbehörden sind seit der Durchsetzung der Konzeption „Verfassungsschutz durch Aufklärung“ in den 1980er Jah-

ren stark verbessert und angewachsen. Der Verfassungsschutz als „Frühwarnsystem“ konkurriert auf dem Feld von Information, Analyse und Strategie dennoch mit einer wachsenden Anzahl von Akteuren, die mit großer Intensität das Themenfeld „Rechtsextremismus“ bearbeiten. Das gilt zunächst für die Polizei. Der polizeiliche Staatsschutz ermittelt nicht nur in politisch motivierten Straftatbeständen, er sammelt und systematisiert auch eigenständig Fallzahlen und Entwicklungen im Bereich der politisch motivierten Kriminalität, die regelmäßig veröffentlicht werden. Die Forschungsstelle Extremismus/Terrorismus beim Bundeskriminalamt verbindet wissenschaftliche Annäherung mit Öffentlichkeitsarbeit und bildet eine Schnittstelle zum sozialwissenschaftlichen Diskurs über politischen Extremismus.

Der politische Journalismus erhebt Informationen zum Teil durch investigative Methoden, die geheimdienstlichen durchaus ähneln. Dies gilt für Informationssammlungen über die rechtsextreme Szene, aber auch über die Strafverfolgungsbehörden: Ermittlungsakten werden häufig zitiert in journalistischen Arbeiten. Antifaschistische Informationsdienste und Websites, die von NGOs betrieben werden, bieten eine Fülle von Informationen und Analysen und nicht zuletzt veröffentlichen regelmäßig Aussteiger aus der rechtsextremen Szene Insider-Informationen.

In den Sozialwissenschaften schließlich hat die Thematik Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit seit Jahren an Bedeutung zugenommen. Auch hier werden Primärdaten erhoben, etwa durch qualitative Interviews oder Sammeln von Dokumenten. Vor diesem Hintergrund muss die Qualität von Informationen und Analysen des Verfassungsschutzes hinterfragt werden: Worin besteht die Besonderheit, die spezifische Qualität der Informationsgewinnung und –politik des Verfassungsschutzes? Warum sind V-Leute unverzichtbar? Sind sie den Kontaktpersonen des investigativen Journalismus überlegen? Hier sind die Verfassungsschutzbehörden gefordert, die besondere Qualität ihres Informationsstandes transparent zu machen und die Alleinstellungsmerkmale zu begründen.

3. Der Verfassungsschutz ist in das Feld der Repression einbezogen ohne dass seine Leistungen auf diesem Feld zureichend sichtbar sind. Die Zuarbeit zu Verbotsverfügungen von Vereinen und im Rahmen der NPD-Verbotsdebatte ist für die exekutiven Maßnahmen unerlässlich. Es ist allerdings zu wenig bekannt, woraus die Zuarbeit besteht, mit welchen Mitteln und welchem Aufwand gearbeitet wurde und wie valide die Informationsgewinnung verläuft. Darüberhinaus bedeutet die Nennung von Personen oder Organisationen in Verfassungsschutzberichten Etikettierung und gesellschaftliche Ausgrenzung aus dem demokratischen Spektrum. Auch dies ist ein repressiver Akt, der von den Innenbehörden politisch verantwortet wird. Strittige Entscheidungen wie etwa die Beobachtung der „Republikaner“ Anfang der 1990er Jahre und später von Teilen der „Linken“ waren nicht immer zureichend gerechtfertigt. Die fachliche Ebene des „Frühwarnsystems“ konkurriert nicht selten mit den politischen Absichten der Innenbehörden. Politische Entscheidungen folgen nicht immer den fachlichen Empfehlungen, sondern auch den Imperativen zwischen Erwartungen der Bürger und der Öffentlichkeit und bevorstehenden Wahlkämpfen. Die viele Jahre fortwirkende Differenz zwischen Unions- und SPD-geführten Ländern und damit verbundene unterschiedliche politische Sichtweisen verstärken das Politikum Verfassungsschutz und mindern das fachliche Ansehen der Dienste.

4. Auf dem Feld der Prävention konkurriert der Verfassungsschutz mit zahlreichen Akteuren. Dazu gehören schulische und außerschulische Jugendarbeit, politische Bildung, Sozialarbeit und Aussteigerprogramme. Der Verfassungsschutz berät Exekutive und Legislative, bietet Vorträge an Schulen und anderen Einrichtungen, wendet sich mit Beratungsangeboten an ausstiegswillige Aktivisten, zeigt Ausstellungen und betreibt vielfältige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Abgesehen von der „Amtlichkeit“ von Zahlen und Daten und unklaren öffentlichen Mutmaßungen über die „Leistungen“ von V-Leuten fehlt es jedoch an der öffentlichen Profilierung. An der entscheidenden Stelle aller Prävention gegen rechts kann der Verfassungsschutz nicht eingreifen: Der Beginn des Prozesses der Radikalisierung ist jene biographische Phase, bei der Elternhaus, Schule, Arbeitgeber oder peer groups mit Aussicht auf Erfolg direkt intervenieren können, denn am Anfang der Radikali-

sierung sind politische Überzeugungen noch nicht wirklich gefestigt. Es handelt sich noch nicht um „extremistische“ und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete „Bestrebungen“. Insofern wären präventive Maßnahmen des Verfassungsschutzes am Rande seines gesetzlichen Auftrags.

5. Bei der Stärkung der Zivilgesellschaft zeigt sich die Legitimationskrise des Verfassungsschutzes besonders deutlich. Seit 1992 haben zahlreiche Bundesprogramme und regionale Förderinitiativen Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft auf den Weg gebracht. Mobile Beratung von Kommunen, Opferberatung und die Einrichtung von Netzwerkstellen sind nach wie vor Schwerpunkte. Am Rande der Förderprogramme haben sich seit 1990 zahlreiche NGOs herausgebildet, die gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit auftreten. Die Intensität gesellschaftlicher Aktivitäten gegen Rechtsextremismus hat seit Jahren zugenommen, die Initiativen sind kaum noch überschaubar. Ihnen allen geht es aber nicht um „Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, sondern etwa um den Schutz für bedrohte ethnische Minderheiten vor Ort, um die Verhinderung des Erwerbs von Immobilien für Schulungszwecke durch die NPD und viele andere konkrete Probleme vor Ort. Der Verfassungsschutz wird auf dem Feld Stärkung der Zivilgesellschaft – eben „Schutz der Verfassung vor Ort“ – kaum wahrgenommen, weil er gefangen ist in die Logiken der Abwehr von Verfassungsfeinden und Gefährdungen der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ und weil die Aura der Geheimdienste vertrauensvolle Beratung vor Ort eher erschwert. Die Beratung von Kommunen und Initiativen vor Ort setzt im Hinblick auf Glaubwürdigkeit und Professionalität die De-Mystifizierung des „Geheimdienstes“ Verfassungsschutz voraus.
6. Das aus der Rechtslage abgeleitete allgemeine Selbstverständnis des Verfassungsschutzes als „Frühwarnsystem“ gegenüber „Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung“ erscheint im Hinblick auf den Rechtsextremismus heute antiquiert und nicht mehr zeitgemäß. Die „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“, abgeleitet aus Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes beim Parteienverbot der SRP 1952

sind nach wie vor Grundlagen in den Verfassungsschutzgesetzen von Bund und Ländern. Diktion und Inhalt entsprechen – wie auch Begriffe wie „Verfassungsfeinde“ – der Freund/Feind-Polarisierung zur Zeit des Kalten Krieges. Rechtsextremisten heute können aber nicht unter Vorzeichen der Aufstandsbekämpfung gesehen werden, sie betreiben keine Putschversuche und sie sind keine Gefahr für die Verfassungsordnung insgesamt. Sie gefährden vielmehr die subjektive Sicherheit von Bürgern vor Ort, indem sie Straßen, Begegnungsstätten und Ortsteile okkupieren. Sie gefährden die soziale Integration von Jugendlichen, indem sie labilen Jugendlichen feste Orientierungspunkte und Strukturen anbieten und sie dann in ihre Organisationen locken. Sie gefährden Leib und Leben von ethnischen Minderheiten durch Gewaltandrohung und schwere Straftaten. Sie könnten kritische Infrastrukturen gefährden, indem sie Methoden des modernen Terrorismus übernehmen. Der Verfassungsschutz und der Gesetzgeber in Bund und Ländern sollten die Gefährdungskategorien neu durchdenken und eine zeitgemäße Fortschreibung ins Auge fassen. Die Rhetorik von der „Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ geht an den Sorgen und Ängsten der Bürger in Dortmund-Dorstfeld, Anklam, in Teilen Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens vorbei. Die Legitimation des Verfassungsschutzes hängt nicht zuletzt davon ab, ob und inwieweit er sich als moderne Sicherheitsagentur versteht und profiliert, die als Teil der Gefahrenabwehr über rechtsextremistische Bedrohungen kompetent und abgestimmt informiert und mit anderen Akteuren wirkungsvoll kooperiert. Das setzt eine Neubestimmung von Gefährdungen und Bedrohungsszenarien ebenso voraus wie eine Schwachstellenanalyse und die Bestimmung von Schutzziele, wie sie derzeit in Risikoanalysen für gefährdete Infrastrukturen ohnehin vorgenommen werden.

7. Die häufig geforderte verstärkte Kooperation der Sicherheitsbehörden wird überlagert durch starke Konkurrenzen der institutionellen Akteure untereinander. Kooperation und Konkurrenz sind zwei Seiten derselben Medaille. Die Berufsmilieus der Sicherheitsbehörden sind tief geprägt von dem historisch angelegten Trennungsgebot, modernen Datenschutz-Anforderungen, Verschwiegenheit als individueller und institutioneller Grundhal-

tung und der geheimdienstlichen Tradition der Abschottung nach außen. Konkurrente institutionelle Verhaltensmuster der Verfassungsschutzbehörden im föderalen Rahmen untereinander und gegenüber Staatsschutzbehörden verstärken dieses Bild. Die Muster und Verläufe institutioneller Konkurrenzen zwischen Sicherheitsbehörden – eine sozialwissenschaftliche terra incognita – sollten enttabuisiert werden. All dies macht Forderungen nach besserer Kooperation und Vernetzung wirkungslos, wenn nicht grundlegende Reformen in der Personalauswahl, der Aus- und Fortbildung und den innerbehördlichen Leitbildern aktiviert werden.

Podiumsdiskussion: „Quo vadis Verfassungsschutz?“

Moderation:

Hans-Joachim von Wachter, Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz, Bremen

Teilnehmer:

Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier

Prof. Dr. Hans-Gerd Jaschke, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Krieger, Universität Marburg

Peter Carstens, Frankfurter Allgemeine Zeitung

Florian Flade, DIE WELT

André Schulz, Bundesvorsitzender Bund Deutscher Kriminalbeamter



Die Teilnehmer der Podiumsdiskussion und die Gäste des Symposiums im Plenarsaal der Handelskammer Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Inneres und Sport
Landesamt für Verfassungsschutz (LfV)

Johanniswall 4
20095 Hamburg

Telefon: 040 / 24 44 43
Telefax: 040 / 33 83 60

E-Mail des LfV: poststelle@verfassungsschutz.hamburg.de

E-Mail Öffentlichkeitsarbeit: info@verfassungsschutz.hamburg.de

Internet: www.hamburg.de/verfassungsschutz