

Rolf Gössner

Die Republikaner – ein Fall für den Verfassungsschutz?*

Zu den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Bayern,
Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und
Niedersachsen

Nachdem in den vergangenen Jahren des eskalierenden Neonazismus und Rechtsterrorismus immer deutlicher wurde, daß der Geheimdienst »Verfassungsschutz« als »Frühwarnsystem« weitgehend versagt hatte, entschloß man sich auf höchster Ämterebene zu einer offensiveren Vorgehensweise: So vereinbarten die Leiter der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern im Dezember 1992 u. a., »gezielt« Informationen über die Partei »Die Republikaner« zu beschaffen und auszuwerten. Bei den »Republikanern«, so ihre Begründung, lägen Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die »freiheitliche demokratische Grundordnung« vor. Den einzelnen Bundesländern sollte je nach Lage im Einzelfall überlassen bleiben, ob sie für die Beobachtung auch den Einsatz geheimer nachrichtendienstlicher Mittel wählen.

Auf Grundlage dieser Vereinbarung wurden u. a. der bayerische, baden-württembergische und niedersächsische Verfassungsschutz von den zuständigen Innenministerien angewiesen, die jeweiligen Landes-Republikaner gezielt zu beobachten und dabei auch nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen – also etwa V-Leute anzuwerben oder verdeckte Ermittler (Agenten) einzuschleusen, Lausch- und Spähangriffe zu starten oder den Brief- und Postverkehr zu überwachen. Der Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen hatte bereits 1989 als erste Behörde im Bundesgebiet mit der planmäßigen Beobachtung der rechtsradikalen »Republikaner« begonnen.

Gegen diese gezielten Überwachungen mit nachrichtendienstlichen Mitteln wollten sich die Republikaner mit Eilanträgen an die zuständigen Verwaltungsgerichte rechtlich zur Wehr setzen.

Wie unterschiedlich und problematisch im Fall der Beobachtung der Republikaner durch den Verfassungsrecht von den Verwaltungsgerichten in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen entschieden und begründet wurde, das zeigt die folgende Untersuchung der einschlägigen Beschlüsse.

In diesem Zusammenhang gerät im Fall Niedersachsens auch die jüngste, politisch höchst umstrittene Novellierung des dortigen Verfassungsschutz-Gesetzes in die Schußlinie:

* Rolf Gössner war als rechtspolitischer Berater der Fraktion »Bündnis 90/Grüne« im niedersächsischen Landtag an den Beratungen zum neuen Verfassungsschutzgesetz beteiligt.

Zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes gehört nach allen Verfassungsschutz-Gesetzen u. a. die Beobachtung von »Bestrebungen« gegen die »freiheitliche demokratische Grundordnung«. Im niedersächsischen Verfassungsschutz-Gesetz wurde nun – wegen der häufig ausufernden Praxis (traditionell gegen links) – der Versuch einer einschränkenden Konkretisierung gemacht: Als beobachtungswürdige Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gelten nur noch solche Verhaltensweisen, »die auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind oder sich in aktiv kämpferischer, aggressiver Weise« gegen tragende Verfassungsgrundsätze richten (§ 4 Abs. 1 S. 2). Nur in solchen Fällen darf nunmehr der niedersächsische Verfassungsschutz tätig werden und nachrichtendienstliche Mittel einsetzen. In den allermeisten anderen Verfassungsschutz-Gesetzen des Bundes und der Länder gibt es eine solche einschränkende Präzisierung nicht (Ausnahme u. a. Schleswig-Holstein).

1. Bayern: Im Namen der »streitbaren Demokratie«

Das Verwaltungsgericht München hat am 6. Juli 1993 dem Freistaat Bayern im Wege einer Einstweiligen Anordnung untersagt, den bayerischen Landesverband der Partei »Die Republikaner« und seine Mitglieder mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten. Zur Zeit, so das Gericht, gebe es keine konkreten Anhaltspunkte dafür, daß die Republikaner in Bayern elementare Verfassungsgrundsätze ablehnten.

Auf Beschwerde des Innenministeriums setzte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof Anfang August 1993 die einstweilige Anordnung des VG München bis zur endgültigen Entscheidung aus (Az. CE 93.2281). Damit konnten die Republikaner – nach etwa vierwöchiger Unterbrechung – vom Verfassungsschutz wieder mit nachrichtendienstlichen Mitteln überwacht werden. Begründung: Bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen sei dem Grundsatz der »streitbaren Demokratie« – und damit dem »wehrhaften« Freistaat – der Vorrang einzuräumen. Denn die Erkenntnisse, die den Verfassungsschützern bei einer Unterbrechung der Überwachung entgingen, seien im Falle eines Erfolges im Hauptsacheverfahren möglicherweise »unwiederbringlich verloren«. Die Interessen der »Republikaner« müßten demgegenüber zurücktreten.

2. Nordrhein-Westfalen:

»Auch ungerechtfertigte Beobachtung« vorübergehend hinzunehmen

Ähnlich einfach machte es sich bereits Monate zuvor das Verwaltungsgericht Düsseldorf mit seinem Beschluß vom 29. April 1993 (Az. 1 L 5758/92):

»Liegen die Voraussetzungen für eine Beobachtung... vor, so sind die nachteiligen Folgen für den demokratischen Rechtsstaat größer, wenn er diesen Anhaltspunkten nicht nachgehen kann, als wenn der Antragsteller für einen begrenzten Zeitraum einer ungerechtfertigten Beobachtung ausgesetzt ist. Denn im erstgenannten Fall könnte er für die Dauer des Hauptsacheverfahrens etwaige verfassungswidrige Bestrebungen ungestört fortsetzen und so die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährden. Das Instrumentarium zu ihrem Schutz liefe leer...«

Diese Abwägungsentscheidung gelte auch für Parteien: Denn »die Chancengleichheit für alle politischen Parteien findet dort ihre Grenze, wo eine Partei darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen«. Obwohl dies für die »Republikaner« keineswegs festgestellt ist, folgert das Gericht aus den generellen »Wertungen des Grundgesetzes« (»streitbare Demokratie«, Feststellung der »Verfassungswidrigkeit« einer Partei, »Verwirkung« von

Grundrechten), »daß das Interesse an ungestörter Parteiarbeit gegenüber dem Interesse an der Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zurücktreten muß«.

NW-Innenminister Herbert Schnoor (SPD) hat diese (vorläufige) Gerichtsentscheidung »nachdrücklich begrüßt«. Die bisher gewonnenen Erkenntnisse hätten gezeigt, »daß man sich am rechten Rand des Parteienspektrums nicht mit der Fassade begnügen« dürfe.

»Die »Republikaner« treten gerne in der Maske des Biedermannes auf, aber der Blick der vergangenen Jahre hinter die Kulissen zeigt, wie antidemokratisch das Gedankengut dieser Partei ist.«

Ob es zu dieser – nicht gerade neuen – Erkenntnis tatsächlich des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln eines Geheimdienstes bedarf? Das Oberverwaltungsgericht Münster hat die Entscheidung am 20. Januar 1994 bestätigt (Az. B 1236/93).

3. Niedersachsen:

Beobachtungsverbot mit unterschiedlicher Begründung

a. Verwaltungsgericht Hannover:

Erhöhte Eingriffsschwelle aus Verfassungsgründen

Ganz anders als der Bayerische VGH und das Düsseldorf VG entschied das VG Hannover in seinem Beschluß vom 8. Februar 1993: Die Voraussetzungen für eine Beobachtung der niedersächsischen Republikaner mit Geheim-Mitteln seien »gegenwärtig nicht erfüllt«, zumal es sich um eine Partei handele, für die das Parteienprivileg des Grundgesetzes gelte (Az. 10 B 5545/92).

Der nach dieser Entscheidung öffentlich – u. a. von FDP und CDU – erhobene Vorwurf, die Beobachtung der REPs scheitere in Niedersachsen an einer zu hohen gesetzlichen Eingriffsschwelle, findet in diesem Gerichtsbeschluß allerdings keine Grundlage. Diese Entscheidung basiert vielmehr auf folgenden Rechtsgrundlagen, auf die der Unterlassungsanspruch der »Republikaner« gestützt wird:

– den Grundrechten der »Republikaner« aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG:

»Nach allgemeiner Auffassung schützen die Grundrechte den Bürger sowie Vereinigungen von Bürgern vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln« (wie z. B. durch Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln);

– dem aus Art. 21 GG abzuleitenden Recht der Republikaner, »als Partei frei von staatlichen Beeinträchtigungen unter Wahrung des Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien an der politischen Willensbildung mitzuwirken« (Parteienprivileg).

Das Verwaltungsgericht betont ausdrücklich, daß bei der Prüfung der Frage, ob von einer politischen Partei Bestrebungen gegen die »freiheitlich demokratische Grundordnung« ausgehen, die ein Einschreiten des Verfassungsschutzes rechtfertigen, grundsätzlich von Art. 21 Abs. 2 GG (Verfassungswidrigkeit einer Partei) und seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht auszugehen ist. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum KPD-Verbot von 1956 (BVerfGE 5, 141) gilt eine Partei erst dann als »verfassungswidrig«, wenn sie die »obersten Werte der Verfassungsordnung« ablehnt – also die »elementaren Verfassungsgrundsätze, die die Verfassung zu einer freiheitlich demokratischen machen«. Darüber hinaus muß eine »aktiv kämpferische aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung« hinzukommen. Außerdem muß die Partei »planvoll das Funktionieren dieser Ordnung

beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen«. Diese hohen Anforderungen, die an die Annahme der Verfassungswidrigkeit einer Partei zu stellen sind, haben nach Auffassung des VG Hannover auch Auswirkungen auf die Qualität eines Anfangsverdachts:

»Ein solcher Anfangsverdacht setzt konkrete Anhaltspunkte dafür voraus, daß die Partei und ihre Mitglieder sich in aktiv kämpferischer, aggressiver Weise gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wenden.«

Dies folge im Falle von Parteien also bereits unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2 GG und seiner bindenden Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht. Der von der parlamentarischen Opposition in Niedersachsen inkriminierte § 4 Abs. 1 S. 2 des neuen niedersächsischen Verfassungsschutz-Gesetzes, der eben diese Eingriffshürde für den Verfassungsschutz erstmals bindend festschreibt, habe insofern (als es um ein Einschreiten des Verfassungsschutzes gegen eine politische Partei geht) nur »klarstellende Bedeutung«.

Zur Abwägungsproblematik stellt das Gericht allgemein klar:

»Die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel stellt eine schwerwiegende Maßnahme dar, die im Fall der Beobachtung einer politischen Partei fundamentale Rechte aus Art. 21 GG berührt. Nur sehr konkrete, aussagekräftige Tatsachen ermöglichen daher einen solchen Eingriff in die Rechte einer politischen Partei.«

Es müsse darüber hinaus ausgeschlossen sein, daß eine »Aufgabenerfüllung mit dem milderen Mittel der Information aus allgemein zugänglichen Quellen in Betracht kommt«. Dies gebiete schon der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Konkret stellt das Gericht fest, daß weder die Programme und Satzungen der Republikaner noch die vorgelegten sieben Flugblätter des niedersächsischen Landesverbandes hinreichend konkrete tatsächliche Anhaltspunkte lieferten, die eine Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln rechtfertigen könnten. Dies gelte auch für die »unverhohlenen rassistischen Ansätze« und die »nach vielfach vertretener politischer Auffassung als »ausländerfeindlich« einzustufenden Aussagen der »Republikaner«. Dem Gericht sei insoweit eine »moralische und politische Bewertung« solcher politischen Ansichten verwehrt, die zwar »von vielen Bürgern zu Recht als »ausländerfeindlich« und damit als sittlich-moralisch anstößig empfunden werden«. Doch handle es sich etwa bei dem Begriff der »Ausländerfeindlichkeit« um keinen Rechtsbegriff, auch seien solche Bestrebungen nicht etwa bereits per definitionem »verfassungsfeindlich«. Das gelte auch für die Ausführungen der »Republikaner« zum Grundrecht auf Asyl.

b. Reaktion des SPD-geführten Innenministeriums

Das niedersächsische Innenministerium legte beim Oberverwaltungsgericht Lüneburg postwendend Beschwerde gegen den VG-Beschluß ein. Innenminister Glogowski (SPD): »Wir werden den weiteren Rechtsweg insbesondere auch beschreiten, um uns später nicht vorwerfen lassen zu müssen, auf dem »rechten Auge« blind zu sein.«

Abgesehen davon, daß sich die Blindheit des rechten Auges nicht am fehlenden Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel festzumachen pflegt (noch sich mit nachrichtendienstlichen Mitteln oder Rechtsbeschwerden kurieren ließe), spielt die Landesregierung unter Federführung ihres Innenministers in dieser Angelegenheit eine zwiespältige Rolle; denn sie ließ sich in ein politisch-rechtliches Dilemma hineinmanövrieren: Sie möchte nämlich etwas rechtlich erzwingen, was weder dem vergleichsweise »liberalen Geist« des neuen Verfassungsschutz-Gesetzes noch dem Grundgesetz entspricht, nur um dem Vorwurf zu begegnen, gegen rechts nicht ge-

nügend zu unternehmen – im übrigen ein Vorwurf von interessierter Seite, der in erster Linie auf das frisch novellierte Verfassungsschutz-Gesetz und die vergleichsweise liberale rot-grüne Innen- und Rechtspolitik insgesamt abzielt. Das Innenministerium setzt auf geheimdienstliche Mittel und Methoden als vermeintlich effiziente »Kampfmittel gegen rechts« – Mittel, die die rot-grüne Koalition wegen der generellen Problematik und wegen ihrer gefährlichen Eigendynamik eben gerade aus politischen Zusammenhängen zurückdrängen wollte.

In einer Presseinformation vom 10. Februar 1993 monierte das Innenministerium, das Verwaltungsgericht habe die eigentliche Aufgabe des Verfassungsschutzes, nämlich die Vorfeldaufklärung, verkannt und »überzogene Anforderungen« an eine Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln gestellt. Das Innenministerium zeigte sich »verwundert« darüber, daß das vorgelegte »umfangreiche« (in Wahrheit eher dürftige) Material über Äußerungen und Verlautbarungen der »Republikaner« vom Verwaltungsgericht als nicht ausreichend bewertet worden ist. Es seien jedenfalls genügend »Anhaltspunkte für einen Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit« der Partei vorgebracht worden. Der »wahre verfassungsfeindliche Charakter der Partei«, so ergänzt das Innenministerium prophetisch, lasse sich allerdings nur nachweisen, »wenn auch nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden dürfen«. Das klingt ganz so, als könnten jene Gründe, die einen nachrichtendienstlichen Mittel-Einsatz erst rechtfertigen, nur mit nachrichtendienstlichen Mitteln herausgefunden werden.

c. Oberverwaltungsgericht Lüneburg: Rückendeckung für CDU/FDP

Die zweite Niederlage des Innenministeriums ließ – trotz Eilverfahrens – sieben Monate auf sich warten (Az. 13 M 978/93). Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg beließ es im Ergebnis bei einem Beobachtungsverbot, lieferte aber in seinem Beschluß vom 21. September 1993 eine vollkommen andere Begründung: Es machte nämlich, im Unterschied zum VG Hannover, nicht den verfassungsrechtlichen Parteienstatus der Republikaner, sondern das neue niedersächsische Verfassungsschutz-Gesetz zum Zentrum seiner Argumentation: Dieses Gesetz fasse die Aufgaben und Befugnisse »enger als das Bundesrecht«, was sich bereits aus der Begründung des Regierungsentwurfs ergebe; dort heißt es:

»Die Eingriffsschwelle richtet sich nunmehr nach den vom Bundesverfassungsgericht für ein Parteienverbot geforderten Voraussetzungen... Damit soll auch durch die gesetzliche Formulierung unmißverständlich zum Ausdruck gebracht werden, daß die vielfach unterstellte »Gesinnungsschnüffelei«, also die Beobachtung einer extremistischen Einstellung als solcher nicht stattfinden darf. Es muß vielmehr die Beeinträchtigung eines Schutzgutes i. S. d. Gesetzes mit einer gewissen Handlungsintensität verfolgt werden, ohne daß freilich die Gewaltschwelle erreicht oder gar überschritten sein muß...«

Dieses Gesetz hebe die Eingriffsschwelle gegenüber dem Bundesrecht auch an, soweit es um ein Einschreiten des Verfassungsschutzes gegen eine politische Partei gehe. Denn, so das OVG, eine erhöhte Eingriffsschwelle folge auch bei Parteien nicht schon aus dem Grundgesetz, weil »die Bestands- und Schutzgarantie des Art. 21 GG« durch eine nachrichtendienstliche Überwachung überhaupt »nicht beeinträchtigt« werde; daraus folgende faktische Nachteile seien deshalb unerheblich. Schließlich könne sich auch eine solchermaßen beobachtete Partei, wie jede andere, zur Wahl stellen.

Für das im niedersächsischen Verfassungsschutz-Gesetz geforderte »aktiv kämpferische, aggressive Verhalten« gegen einen der zur »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« zählenden Verfassungsgrundsätze reiche es – entsprechend der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Parteienverbot – nicht aus, wenn die Partei

die verfassungsmäßige Ordnung lediglich ablehne und verfassungsfeindliche Verhaltensweisen zeige.

Bei der Frage, ob »tatsächliche Anhaltspunkte« für einen weitergehenden Verdacht bei den Republikanern vorliegen, sei auf eine »Gesamtschau« aller tatsächlichen Anhaltspunkte abzustellen. Hier machte es sich das OVG recht einfach: »angesichts der erörterten Besonderheiten des niedersächsischen Landesrechts« bedürfe der Streit der Beteiligten über die Aussagekraft der vorgelegten Materialien und darüber, inwieweit sich die »Republikaner« die dokumentierten Äußerungen zurechnen lassen müssen, »keiner näheren Beurteilung«. Das OVG hat also schlicht auf eine eigene Prüfung der die »Republikaner« belastenden Unterlagen verzichtet.

Statt dessen kümmerte sich das Gericht verstärkt um die erhöhte Eingriffsschwelle im niedersächsischen Verfassungsschutz-Gesetz: Ob diese rechtmäßig sei, müsse zwar im Hauptsacheverfahren geklärt werden, allerdings gibt das OVG schon eine Vorab-Einschätzung, wenn es feststellt, daß es der »herkömmlichen Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden zur Vorfeldaufklärung eher gerecht werden dürfte«, wenn die Aufgaben und Befugnisse weiter gefaßt und nicht auf den »militanten Extremismus« eingeschränkt würden. Die OVG-Entscheidung hinterläßt insgesamt den Eindruck politischer Einflußnahme und Parteinahme gegen das liberale Verfassungsschutz-Gesetz der rot-grünen Regierungskoalition; die Oppositionsparteien FDP und CDU wußten den Beschluß entsprechend zu nutzen, und der SPD-Innenminister begann zu schwanken.

d. Verwaltungsgericht Hannover in der Hauptsache

Am 29. November 1993 verkündete das Verwaltungsgericht Hannover sein Urteil in der Hauptsache: In Niedersachsen bleibt es danach beim Verbot des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln gegen die »Republikaner« (Az. 10 A 1051/93), weil die gesetzlichen Voraussetzungen gegenwärtig nicht gegeben seien. Das vom beklagten Innenministerium vorgelegte Belastungsmaterial ergäbe keine tatsächlichen, konkreten Anhaltspunkte dafür, daß »die in Rede stehende politische Partei nicht nur wesentliche Werte und Grundsätze der Verfassung ablehnt«; es müßten, so das Gericht, »darüber hinaus Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Partei darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen und zu beseitigen«.

Mit seiner Entscheidung stützt sich das Gericht, anders als das OVG Lüneburg, wiederum auf Art. 21 GG und die Grundrechte des Klägers aus Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG; hieraus seien die Rechte des Klägers abzuleiten, »als politische Partei frei von staatlichen Beeinträchtigungen unter Wahrung des Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien an der politischen Willensbildung mitzuwirken«. Nach Auffassung der Kammer werde die Bestands- und Schutzgarantie des Art. 21 GG durch ein Einschreiten des Verfassungsschutzes mit nachrichtendienstlichen Mitteln gegen eine politische Partei »sehr wohl beeinträchtigt«.

Gegen die hohe Eingriffshürde des niedersächsischen Verfassungsschutz-Gesetzes bestünden »keine durchgreifenden Bedenken«: »Nach Auffassung der Kammer konkretisiert § 4 Abs. 1 S. 2 Nds. VerfSchG lediglich die aus Art. 21 abzuleitenden Beschränkungen administrativen Einschreitens gegen eine politische Partei im Bereich des Verfassungsschutzes«. Konsequenterweise dürfte demnach auch das Bundesamt für Verfassungsschutz erst dann nachrichtendienstliche Mittel gegen eine politische Partei einsetzen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für aktiv kämpferische, aggressive Bestrebungen gegen die Verfassung vorliegen. Insofern müßte das Bundesverfassungsschutzgesetz, das für den Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln

gegen Parteien keine erhöhte Eingriffsschwelle kennt, entsprechend verfassungskonform ausgelegt werden.¹ Wie während der mündlichen Verhandlung vor dem VG Hannover bekannt geworden ist, beobachtet das Bundesamt die »Republikaner« gleichwohl im gesamten Bundesgebiet mit nachrichtendienstlichen Mitteln.

Abschließend formuliert das Verwaltungsgericht in seinem Urteil einen bedenkenswerten Gedanken: »Der freiheitlichen demokratischen Grundordnung liegt nach Auffassung der Kammer ersichtlich die Konzeption zugrunde, die Auseinandersetzung mit Parteien, die die freiheitliche demokratische Grundordnung zumindestens nicht uneingeschränkt bejahen, nicht mit rechtlichen, sondern mit politischen Mitteln zu führen«.

Anders urteilte dasselbe Gericht im Fall der rechtsextremistischen Partei »Deutsche Liga für Volk und Heimat«, die sich mit einem Eilantrag gegen die Verfassungsschutz-Beobachtung zur Wehr setzen wollte: Hier sei die erhöhte Eingriffsschwelle des niedersächsischen Verfassungsschutz-Gesetzes und des Grundgesetzes erreicht: Aus dem vom Innenministerium vorgelegten Belastungsmaterial ergäben sich tatsächliche Anhaltspunkte für ein »aktiv kämpferisches, aggressives« Verhalten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Deshalb sei der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gegen die »Deutsche Liga« in Niedersachsen erlaubt (Az. 10 B 3540/93).

4. Baden-Württemberg:

Beobachtung trotz hoher Eingriffshürde bei Parteien

Zurück zur »Republikaner«-Beobachtung: Ganz anders als das VG Hannover hat das Verwaltungsgericht Stuttgart bereits am 4. August 1993 entschieden: Es hat die nachrichtendienstliche Beobachtung der »Republikaner« in Baden-Württemberg für (vorläufig) zulässig erklärt, obwohl es – aus Verfassungsgründen – eine erhöhte Eingriffsschwelle zugrundelegte. Diese Schwelle sei mit den vom baden-württembergischen Innenministerium vorgelegten Unterlagen erreicht (Az. 18 K 959/93).

Das VG konstatiert im Gegensatz zum OVG Lüneburg und in Einklang mit dem VG Hannover, daß die nachrichtendienstliche Beobachtung einer Partei neben dem Parteiverbot und neben Maßnahmen nach dem Abhörgezet am stärksten in die Rechtssphäre einer politischen Partei eingreife. Das Gericht legt die einschlägige Vorschrift des baden-württembergischen Verfassungsschutz-Gesetzes (§ 4 Abs. 1 Nr. 3), das keine »Aggressions-Klausel« kennt, »verfassungskonform« dahin aus, daß sie über den Gesetzestext hinaus »eine aktiv-kämpferische, aggressive Vorgehensweise voraussetzt« – »jedenfalls dann, wenn die nachrichtendienstliche Beobachtung einer Partei in Rede steht«. Dies gebiete die Schutz- und Bestandsgarantie der mit Art. 21 GG eingeräumten verfassungsrechtlichen Sonderstellung von Parteien; auch für eine nachrichtendienstliche Beobachtung müßten die speziell für Parteien aufgestellten engen Kriterien gelten:

»Würde man die Eingriffsvoraussetzungen . . ., soweit Parteien in Rede stehen, anders bestimmen als bei der Frage ihrer Verfassungswidrigkeit, bestünde im Einzelfall die Gefahr, daß Beobachtungs-Maßnahmen der Exekutive bzw. deren faktische Auswirkungen das Recht einer Partei auf Chancengleichheit mit dem Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition langfristig insofern beeinträchtigen, als dadurch sowohl das freie Agieren als auch die interne Meinungsbildung der betroffenen Partei beeinträchtigt werden kann.«

¹ So das VG Hannover mit Verweis auf Schwagerl, Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 60; a. A. Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG, Rdnr. 63.

Oder anders ausgedrückt: Die Regierung hätte ansonsten unter vereinfachten Bedingungen die Möglichkeit, ihre eigene Opposition beobachten und überwachen zu lassen und würde auf diese Weise Wettbewerbschancen negativ beeinflussen – ein aktueller Gebrauch des Verfassungsschutzes, der angesichts des wachsenden Konkurrenzdrucks der »Republikaner« auf die etablierten Parteien mit ihren jeweiligen rechten Rändern nicht von der Hand zu weisen ist.

Dem Einwand, damit sei im Falle von Parteien eine »Vorfeldaufklärung«, wie sie zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes gehöre, nicht mehr möglich, begegnet das Gericht mit der zutreffenden Feststellung, daß Voraussetzung der Verfassungsschutz-Beobachtung schließlich nicht der Nachweis der Verfassungsfeindlichkeit der Partei sei, sondern daß das Vorliegen »tatsächlicher Anhaltspunkte für entsprechende Bestrebungen« ausreiche.

Und solche Anhaltspunkte lägen, so das Gericht weiter, im Falle der »Republikaner« auch bei Zugrundelegung des strengeren Maßstabes vor. Das Gericht betonte, daß sich die »verfassungsfeindliche Zielsetzung... aus einer Unzahl feindseliger, für sich betrachtet verhältnismäßig unbedeutender Einzelakte« ergeben könne, »deren Zusammenschau erst deutlich werden läßt, daß die bestehende Ordnung untergraben werden soll«. Bei der Beurteilung könnten Erklärungen und Handlungen von Parteifunktionären sowie von Mitgliedern und Anhängern Berücksichtigung finden. Außerdem sei auch auf die Selbstdarstellung der »Republikaner« insgesamt, also auch auf Bundesebene und in anderen Bundesländern, abzustellen.

Sodann macht sich das Gericht an die Prüfung des vom baden-württembergischen Innenministerium vorgelegten Materials und findet allenthalben »tatsächliche Anhaltspunkte« – ob in der Präambel des Bundes-Partei-Programms (Stichworte: »Diktat der Siegermächte, Umerziehung, Kriegs- und Greuelpropaganda, Geschichtsklitterung, Geschichtslüge«), oder in der »Republikaner«-Forderung »Schluß mit der ewigen Vergangenheitsbewältigung«.

Mitunter kommen bei der Lektüre des Beschlusses gravierende Zweifel auf, ob das Verwaltungsgericht bei der Beurteilung des belastenden Materials nicht doch schon erheblich in den reinen Gesinnungs- und Meinungsfreiheitsbereich eindringt: So etwa, wenn es behauptet, die Bezeichnung der seit der Nachkriegszeit bestehenden Parteien als »Alt-Parteien« (»Alt-Parteien-Filz, abgewirtschaftete Alt-Parteien«) stehe im Gegensatz zu der im Grundgesetz normierten Chancengleichheit der politischen Parteien und ließe die Leugnung ihrer auf Volkssouveränität beruhenden Legitimation erkennen. In dieselbe Richtung ziele auch der »Republikaner«-Satz »solange das Recht gebeugt wird von der Macht«: Damit solle zum Ausdruck gebracht werden, daß die Regierenden in Wirklichkeit sich nicht dem Volk und der Volksvertretung, sondern den Besatzungsmächten verantwortlich fühlten und nicht ausschließlich zum Wohl des Volkes handelten. Damit werde die »eigentliche demokratische Errungenschaft, nämlich eine funktionierende parlamentarische Demokratie, geleugnet« und zugleich solle diese »angegriffen und bekämpft werden« – »was als politische Zielsetzung jedenfalls mit den Prinzipien der Volkssouveränität und des Mehrparteien-Systems nicht zu vereinbaren ist«. Mit der »Republikaner«-Polemik gegen die anderen Parteien werde versucht,

»die in erster Linie von diesen getragenen Institutionen und Repräsentanten des Rechtsstaats zu verunglimpfen und in der Öffentlichkeit herabzuwürdigen, um damit das Vertrauen der Bevölkerung von Grund auf zu erschüttern...«

Die justitielle Auseinandersetzung mit dem exekutiven Wunsch nach geheimdienstlicher Beobachtung der Partei »Die Republikaner« zeigt fokusartig das Dilemma der sog. wehrhaften Demokratie im Kampf gegen Rechts. Die Verwendung des Verfassungsschutzes zu (partei-)politischen Zwecken wird auch in diesem Fall augenfällig; dabei droht die Exekutive, sich mit der nachrichtendienstlichen Überwachung über das Parteienprivileg des Grundgesetzes hinwegzusetzen.

Schon allein aus diesen Gründen ist es notwendig, die Eingriffsschwelle in den Verfassungsschutz-Gesetzen anzuheben und zu präzisieren, wie dies in Niedersachsen geschehen ist. Damit kann wenigstens ansatzweise vermieden werden, daß allein »extremistische« Einstellungen, was immer darunter verstanden wird, zu nachrichtendienstlichen Überwachungs- und Infiltrierungsmaßnahmen führen und auf diese Weise uferlose Gesinnungsschnüffelei betrieben wird, wie dies in der Praxis – zumeist gegen links – bereits allzu häufig geschehen ist. Nur dort, wo konkrete Anhaltspunkte für Gewaltorientierung oder für aktiv-kämpferisches, aggressives Verhalten vorliegen, darf der Verfassungsschutz mit seinen klandestinen Mitteln im Vorfeld eingesetzt werden. Falls Gewaltakte bevorstehen oder solche bereits verübt wurden, sind Polizei, Staatsanwaltschaften und Strafjustiz zuständig.

Diese Feststellungen müssen – aus Rechtsstaats- bzw. Verfassungsgründen – auch »zugunsten« der unerträglichen Politik und Propaganda der rechtsradikalen »Republikaner« gelten. Der Einsatz des Verfassungsschutzes mit nachrichtendienstlichen Mitteln kann auch hier nur ultima ratio sein und darf nicht in den Ruch kommen, hier werde eventuell die politische Konkurrenz der etablierten Parteien überwacht und eingeschüchtert. Die Auseinandersetzung mit den »Republikanern« und anderen neonazistischen Kräften muß, daran führt kein geheimdienstlicher Schleichweg vorbei, verstärkt politisch geführt werden. Der nur schwer kontrollierbare Verfassungsschutz ist hierfür ein vollkommen untaugliches, seinerseits gefährliches Mittel. Hat er doch bislang schon als »Frühwarnsystem« in Sachen »Rechtsextremismus« weitgehend versagt, und entpuppte er sich doch in der Vergangenheit als Skandalproduzent ersten Ranges, der per Einschleusung von V-Leuten in Neo-Nazi-Szenen sogar partiell beteiligt war und dabei auch Straftaten geduldet oder indirekt gefördert hat.

Die Fixierung auf den »Verfassungsschutz« im Kampf gegen Rechts ist auch deshalb fatal, weil mit dieser Art von innerer »Sicherheitspolitik« wesentliche Ursachen für Rechtsradikalismus und neonazistische Gewalt vollends aus dem Blickfeld zu geraten drohen: Denn der politische Kampf gegen diese Gefahren ist nur dann sinnvoll zu führen, wenn der Rechtsruck als aus der Mitte dieser Gesellschaft kommend begriffen und die herrschende Sozial- und Rechtspolitik der Bundesregierung nach der deutschen Vereinigung als mitursächlich für diese Rechtstendenzen in der Bevölkerung wahrgenommen wird. Hier müßte im Kampf gegen Rechts angesetzt werden, anstatt nach dem »starken Staat« zu schreien, der seinerseits politisch rechts zu verorten ist, anstatt in unverantwortlicher Weise mit der Keule der »Inneren Sicherheit« zu fuchteln und dabei Bürgerrechte und rechtsstaatliche Prinzipien nachhaltig zu beschädigen.