

Rechtsstaat und Rechtsextremismus

I Vorbemerkung

Erfolg und Misserfolg des organisierten Rechtsextremismus hängen nicht zuletzt davon ab, wie die Gesellschaft und ihre Institutionen mit ihm umgehen, welche Aufmerksamkeit sie ihm zuteil werden lassen, welche wirkungsvollen Gegenstrategien sie entwickeln, ob und in welcher Weise sie aus gescheiterten Bemühungen lernen. Es gibt heute keinen Zweifel darüber, dass den multikausalen Ursachen des Rechtsextremismus ein ebenso breites, auf mehrere Politikfelder verstreutes Instrumentarium möglicher Gegenmaßnahmen gegenübersteht. Es sind zuerst jene, die unmittelbar die Lebensbedingungen der Menschen prägen, ihre Bildung und Ausbildung, ihre Berufs- und Lebenschancen: Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in einem weiten Sinn sowie natürlich Stand und Entwicklung der Demokratisierung der politischen Kultur.

Rechtsextremistischer Protest kann sich nur dort entfalten, wo demokratische Grundwerte wie Toleranz und Liberalität noch nicht wirklich verankert sind. Was damit gemeint ist, haben Lau und Soeffner als das deutsche Versäumnis bezeichnet, "die eigene Verfassung als Modell für die Einheit des Verschiedenen zu begreifen, sie zum Lehrgegenstand zu machen und den Gesellschaftsvertrag, der unserem Staat zugrunde liegt, als praktischen Lebensvertrag aller Bürger miteinander darzustellen".¹ Zivilgesellschaftliche geistig-politische Auseinandersetzung mit Bezug auf eine gelebte Verfassung hat unbedingten Vorrang in der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. Der Geschichte des Rechtsextremismus in Deutschland entspricht auch eine Tradition nicht-staatlicher demokratischer Gegenwehr, getragen von Organisationen und Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen und eher spontanen Initiativen wie etwa den Lichterketten und Rock-gegen-Rechts-Aktionen zu Beginn der 90er-Jahre. Dennoch ist, dem Primat der gesellschaftlichen Gegenwehr nachgeordnet, auch die staatliche repressive Auseinandersetzung ein unverzichtbares, flankierendes Instrumentarium. Es kann, wie staatliche Maßnahmen schlechthin, demokratische Orientierungs- und Verhaltensmuster der Bürger nicht selbst erzeugen, denn diese zentrale Ressource demokratischer Gesellschaften muss aus dieser selbst hervorgehen. Dennoch, staatliche Repression gegen rechts hat Ordnungs- und Abschreckungsfunktion, sie sanktioniert Gewalt und verdeutlicht rechtsstaatliche Grenzen. Sie kommt im übrigen den subjektiven Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung entgegen, indem der Staat Entschlossenheit und Stärke demonstriert sowie den Anschein von Problemlösungskompetenz erweckt. Vor dem Hintergrund der NS-Geschichte in Deutschland ist staatliche Repression gegen Rechtsextremismus immer auch eingebunden in die Entwicklung des kollektiven Gedächtnisses, sie ist ein Stück symbolischer Abgrenzung, Wehrhaftigkeit und demokratischer Neugründung. Nach außen hin ist sie mitbestimmend für das Ansehen der Bundesrepublik im Ausland und ist, unter den Bedingungen der Globalisierung, zu einem politisch-kulturellen Standortfaktor geworden.

Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik versteht sich unter historischen Gesichtspunkten als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus. Rechtsstaatliche parlamentarische Demokratie und nationalsozialistische Diktatur sind miteinander unvereinbar. Politische Bestrebungen, die in der Tradition des Nationalsozialismus stehen, widersprechen dem Grundgesetz und erfordern deshalb Reaktionen nicht nur durch die Gesellschaft schlechthin, sondern auch seitens der repressiven staatlichen Institutionen: Verfassungsschutz, Justiz, Polizei. Repression kommt dann in Frage, wenn Gesetzesverletzungen vorliegen, wenn Gewalt im

Spiel ist, aber auch dann, wenn eine ernsthafte Gefährdung der Verfassungsordnung abzusehen ist.

Demokratiethoretisch betrachtet befindet sich die "streitbare Demokratie" in einem permanenten Dilemma: Handelt der Staat nicht, könnte er möglicherweise dem politischen Extremismus das Feld überlassen und damit die Demokratie schwächen. Schöpft er hingegen alle seine repressiven Möglichkeiten aus, könnte die schleichende Aushöhlung demokratischer Grundrechte durch den Staat selbst die Folge sein. Carl Schmitt hat 1933 in seinem Aufsatz über den "totalen Staat" jene Schreckensvision gemalt, dieser lasse "in seinem Innern keinerlei staatsfeindliche, staatshemmende oder staatszerspaltende Kräfte aufkommen. Er denkt nicht daran, die neuen Machtmittel seinen eigenen Feinden und Zerstörern zu überliefern und seine Macht unter irgendwelchen Stichworten, Liberalismus, Rechtsstaat oder wie man es nennen will, untergraben zu lassen. Ein solcher Staat kann Freund und Feind unterscheiden".² Eine solche Perspektive ist in Deutschland gewiss nicht absehbar. Dennoch bleibt das skizzierte Dilemma bestehen und muss bei der Betrachtung staatlicher Maßnahmen gegen Rechtsextremismus stets mitbedacht werden: Zu viel Staat ist gefährlich, zu wenig auch.

Die folgenden Anmerkungen skizzieren die Aufgabenstellung und die Praxis von Verfassungsschutz, politischer Justiz und Polizei in informierender, aber auch in kritischer Absicht. Zu fragen ist unter politischen und historischen Aspekten, welche Zielsetzung sie verfolgen, wie sie ihren Auftrag in die Praxis umsetzen, welche Wirkungen sie auslösen und nicht zuletzt danach, ob sie auch politisch missbraucht werden könnten.

Zwei Erkenntnisinteressen stehen im Mittelpunkt: Zum einen geht es um die Frage, in welcher Weise der organisierte Rechtsextremismus von staatlicher Seite aus in Schach gehalten wird. Dies wäre der extremismustheoretische Fragehorizont, denn die Strategien der Gruppen und Parteien rechts außen beziehen die staatlichen Gegenmaßnahmen stets in ihr Kalkül mit ein. Diese sind somit gleichsam Teil rechtsextremer Programmatiken. Zum anderen geht es aber auch um die Qualität von Rechtsstaat und Demokratie: In der Auseinandersetzung mit den tatsächlichen oder vermeintlichen Gegnern zeigt sich, wie liberal, souverän und prinzipienfest die Demokratie sich entwickelt.

Auf eine weitere Besonderheit der Themenstellung sei hier kurz verwiesen. Wie auch bei anderen modernen Problemstellungen politischer und gesellschaftlicher Entwicklung zeigt es sich, dass Demokratie- und Rechtsextremismusforschung nicht monodisziplinär sinnvoll betrieben werden können. Die Frage nach dem Verhältnis von Rechtsstaat und Rechtsextremismus erfordert politikwissenschaftliche, verfassungsrechtliche, rechtssoziologische, kriminalpolitische und polizeilich-einsatztaktische Überlegungen. Diesem Gebot interdisziplinärer Verfahrensweise kann hier nur in Ansätzen Rechnung getragen werden. In einem einleitenden Kapitel werden die verfassungs- und strafrechtlichen Legitimationsgrundlagen dargestellt. Die weiteren Abschnitte rekonstruieren überblicksweise die Handlungslogiken des Verfassungsschutzes, der Justiz und der Polizei. Abgeschlossen wird dieser Beitrag durch den Versuch, die Praxis der repressiven Institutionen einzuordnen in die allgemeine Art und Weise, wie die Gesellschaft mit dem Problem des Rechtsextremismus umgeht.

II Vom Umgang mit Rechtsextremismus

Die Möglichkeiten des Rechtsstaates zur Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus lassen sich zusammenfassend von zwei Seiten her betrachten. Aus der inneren Perspektive wird danach gefragt, ob und wie die Möglichkeiten ihren Gegenstand treffen und bearbeiten, welche Erfolge und welche Defizite in mehr als 50 Jahren Geschichte der Bundesrepublik zu verzeichnen sind. Die äußere Perspektive darf hier nicht vergessen werden: Welche Wirkungen im Ausland sind zu beobachten? Welche Veränderungen haben sich ergeben,

nachdem die Bundesrepublik international anerkannt und gleichberechtigter Teil der Bündnissysteme und der globalisierten Weltgesellschaft geworden ist?

Beginnen wir mit der Innenperspektive. Das verfassungspolitische Gebot einer wertorientierten streitbaren Demokratie hat zu Fehleinschätzungen geführt, es hat die geistige Mentalität des Kalten Krieges verstärkt, doch insgesamt hat es auch dazu beigetragen, rechtsextremen Kräften das Leben zu erschweren. Zumal in der Frühphase der Bundesrepublik, als die Nachwirkungen des Nationalsozialismus stark waren und von einer aufgeklärten Gesellschaft nicht die Rede sein konnte. Parteien- und Organisationsverbote, die Beobachtung durch den Verfassungsschutz und die Repression durch den polizeilichen Staatsschutz konnten und können den organisierten, gegen die Demokratie gerichteten Rechtsextremismus nicht verhindern. Sie können ihn jedoch bremsen und der Mehrheitsgesellschaft verdeutlichen, dass es auch in einer toleranten Gesellschaft Grenzen der Toleranz gibt. Die präventive Funktion solcher Maßnahmen ist schwer messbar, aber wir können davon ausgehen, dass es sie gibt. Aufgrund des – etwa im Vergleich zur Sozialarbeit – höheren Öffentlichkeitswertes von Gerichtsverhandlungen, Organisations- und Verbandsverboten oder polizeilichen Razzien kann staatliche Repression den durch rechtsextreme Aktivitäten vollzogenen strafrechtlich oder gesellschaftlich relevanten Normbruch vergleichsweise wirksam thematisieren und verdeutlichen. Damit werden die Toleranzgrenzen des Rechtsstaates aufgezeigt.

Betrachten wir nun die äußere Perspektive. Über Jahrzehnte hinweg stand, nicht ohne gute Gründe, das Ansehen der Bundesrepublik im Ausland bei rechtsextremistischen Entwicklungen zur Debatte, denn die Stabilität der Demokratie erschien, zumal in den 50er- und 60er-Jahren, keineswegs gefestigt. Mit der Wende zu einem vereinten Deutschland 1989/90 gab es zwar kaum Zweifel an der demokratischen Zuverlässigkeit des neuen Staates, wohl aber an der inneren Verfasstheit und der möglichen außenpolitischen Strategie. Nach den fremdenfeindlichen Anschlägen in Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen und andernorts in den Jahren 1991 bis 1993 und den sich verfestigenden rassistischen Alltagskulturen in ostdeutschen Gemeinden verschob sich die Besorgnis von der demokratischen Zuverlässigkeit der Nachkriegszeit hin zu Fragen nach dem Investitionsklima. Manifeste Fremdenfeindlichkeit behindert ausländische Investitionsentscheidungen, ein radikal auftrumpfender jugendlicher Rechtsextremismus zumal in Ost-Deutschland beeinträchtigt den Standort Deutschland insgesamt. Exemplarisch hat im Oktober 1992 die New York Times die ausländischen Bedenken artikuliert:

"Wenn Deutschland seine Nachbarn ökonomisch platt walzt, wenn so viele Deutsche der ausländerfeindlichen Gewalt ihrer Nazi-Youngster applaudieren, wenn Deutschland entscheidet, die Antwort auf Flüchtlinge heißt Einschränkung des Asylrechts, wenn Deutschland die Deportation von Zigeunern vorbereitet, der ersten Opfer der alten Nazis, dann müssen die Europäer unbedingt die Vereinigung mit dem neuen Deutschland überdenken, bis Klarheit herrscht, ob dieses Deutschland wirklich ein vollständig neues ist".³

Recherchen eines Düsseldorfer Wirtschaftsjournalisten kamen nach den fremdenfeindlichen Anschlägen Anfang der 90er-Jahre zu einem wenig schmeichelhaften Ergebnis für den Wirtschaftsstandort Deutschland:

"Die Deutschland AG verliert Boden als Investitionsstandort, als Reiseziel und als Exporteur. Würden ihre Aktien an der Börse gehandelt: Ihre Kurse stünden derzeit schlecht. Im brandenburgischen Rathenow platzte die Übernahme der Neuzehrer Möbel GmbH durch den Möbelhersteller Ashley Industries aus Arcadia im US-Staat Wisconsin. Ashley-Geschäftsführer Ronald Wanek erklärte dem Wall Street Journal, das dem Fall eine ganze Spalte auf Seite eins widmete, die Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen hätten ihn

umgestimmt. Der japanische Sony-Konzern überdenkt sein Investitionsvorhaben in Berlin – unter anderem, so erläutert Rainer Wagner, Geschäftsführer der Sony Berlin GmbH, wegen der Ausländerfeindlichkeit in Deutschland. In der Regel gehen Investitionen aber im Stillen verloren – indem Deutschland gar nicht erst in die engere Standortwahl der Geldgeber kommt. Ein dänischer Reeder erklärte gegenüber dem Hamburger IG-Metall-Bezirksleiter Frank Teichmüller: "Wenn ich jetzt Aufträge an Rostocker Werften vergeben würde, hielten mich meine Landsleute für verrückt." Jörg Laskowski, Sprecher der Treuhand-Niederlassung in Potsdam, bestätigt: "Ausländische Unternehmer sind verunsichert durch die Krawalle." Für Irene Lenkner vom Münchener Ifo-Institut ist der Zusammenhang klar: "Wenn die Sicherheit an einem Standort zurückgeht, dann hat das Auswirkungen auf die Investitionen".⁴

Die kontroversen Debatten um die Green Card für ausländische Computer-Spezialisten im Frühjahr 2000 haben möglichen ausländischen Investoren einmal mehr signalisiert, dass Deutschland nicht als ein tolerantes, weltoffenes, ausländerfreundliches Land bezeichnet werden kann.⁵ Die Palette rechtsstaatlicher Möglichkeiten zur Bekämpfung des Rechtsextremismus unterliegt damit einem immer deutlicher sich abzeichnenden Funktionswandel: Von der Verteidigung demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen einschließlich der Konservierung totalitärer Feindbilder links- und rechtsaußen (1949 bis 1989) entwickelt sie sich in zwei Richtungen. Zum einen dient sie dazu, die militante jugendliche Protestszene am rechten Rand halbwegs in Schach zu halten und der Mehrheitsgesellschaft symbolisch medial vermittelt die Entschlossenheit des Staates vor Augen zu führen. Zum anderen dient sie dazu, dem durch politische Fehlentscheidungen ramponierten Ansehen des Investitionsstandortes Deutschland wieder auf die Beine zu helfen. Jüngste Entwicklungen im Bereich der staatlichen Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus verweisen auf eine politisch gewollte Verschränkung von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Reaktionsformen. In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen von 1998 ist der Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Fremdenfeindlichkeit ein hoher Stellenwert eingeräumt. Gefördert werden sollen demnach soziale und pädagogische Initiativen, runde Tische und die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Initiativen. Die Koalition setzt weniger als ihre Vorgänger auf die repressiven staatlichen Instrumente. Ähnliche Konzepte verfolgt die im April 2000 in Wien von der Europäischen Union eingerichtete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Sie setzt auf umfassende europaweite Information und arbeitet darauf hin, sowohl die notwendigen politischen und gesetzgeberischen Schritte vorzubereiten als auch das demokratische Bewusstsein in der EU zu festigen.⁶

Dieser Beitrag enthält im Schriftenreihenband "Rechtsradikalismus in der Bundesrepublik – Eine Bilanz" ein Kapitel über die "Konzeption der 'streitbaren Demokratie' im Grundgesetz und in der politikwissenschaftlichen Debatte" sowie den Verfassungsschutz, die Justiz und die Polizei.

1 Thomas Lau / Hans-Georg Soeffner, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsradikalismus, in: Werner Bergmann / Rainer Erb (Hrsg.), Neonazismus und rechte Subkultur, Berlin 1994, S. 27.

2 Carl Schmitt, Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Hamburg 1988, S. 186.

3 Zit. nach: Der Spiegel, 41/1992, S. 20.

4 Harald Schumacher, Auch die Wirtschaft spürt die Folgen. Deutschland haftet für das Verhalten seiner Kinder, in: Das Parlament, Nr. 2-3/1993, S. 10; dieser Bericht, recherchiert

von Mitarbeitern der Wirtschaftswoche, enthält zahlreiche weitere Beispiele für die negative Wirkung von fremdenfeindlichen Anschlägen auf das Investitionsklima.

5 Im EU-Vergleich nimmt die Bundesrepublik, gemessen an den Einstellungen der Bevölkerung, einen Platz im unteren Mittelfeld ein, wie die regelmäßigen Befragungen des Eurobarometer zeigen.

6 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, in: Amtsblatt, Nr. L 151 v. 10.6.1997, S. 1-7.