

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1416

# Verfassungsschutz und Demokratie

Voraussetzungen und Grenzen  
für die Einwirkung der Verfassungsschutzbehörden  
auf die demokratische Willensbildung

Von

Dietrich Murswiek



Duncker & Humblot · Berlin

DIETRICH MURSWIEK

Verfassungsschutz und Demokratie

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1416

# Verfassungsschutz und Demokratie

Voraussetzungen und Grenzen  
für die Einwirkung der Verfassungsschutzbehörden  
auf die demokratische Willensbildung

Von

Dietrich Murswiek



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar  
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-15922-2 (Print)  
ISBN 978-3-428-55922-0 (E-Book)  
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Das Thema dieses Buches – die Einwirkung der Verfassungsschutzbehörden auf die öffentliche Willensbildung – ist Gegenstand einer Reihe von Abhandlungen, die ich in den letzten beiden Jahrzehnten veröffentlicht habe und die zum Teil erheblichen Einfluß auf die Rechtsprechung hatten. Dieses Buch unternimmt nicht nur eine systematische Zusammenfassung und Aktualisierung, sondern auch eine inhaltliche Weiterentwicklung der bisherigen Arbeiten.

Die Einwirkung des Verfassungsschutzes auf die öffentliche Meinungsbildung erfolgt durch seine Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere durch die Verfassungsschutzberichte. Voraussetzung für die Berichterstattung über eine als extremistisch eingestufte oder extremistischer Bestrebungen verdächtige Organisation ist, daß diese vom Verfassungsschutz beobachtet wird, und die rechtlichen Voraussetzungen für die Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht knüpfen an die Voraussetzungen für die Beobachtung an. Die Darstellung einer Organisation als „extremistisch“ im Verfassungsschutzbericht ist auf jeden Fall rechtswidrig, wenn schon die Beobachtung dieser Organisation rechtswidrig ist. Deshalb behandelt dieses Buch nicht nur die rechtlichen Voraussetzungen für die Erwähnung von Beobachtungsobjekten im Verfassungsschutzbericht, sondern auch die Voraussetzungen der Beobachtung durch den Verfassungsschutz.

Die wichtigsten und schwierigsten Probleme bei Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beobachtung von Organisationen durch den Verfassungsschutz und der Rechtmäßigkeit der Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht stellen sich im Zusammenhang mit der Frage, welche Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen als tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden dürfen. Hiermit befaßt sich das Buch im systematischen Teil in Kapitel B.III. Die Praxis des Verfassungsschutzes wirft hierzu viele Einzelfragen auf, die in den Annexen noch ausführlicher behandelt werden. Annex 1 und Annex 2 enthalten bereits veröffentlichte Abhandlungen. Annex 3 und Kapitel B. beruhen weitgehend auf einem Rechtsgutachten, das ich für die AfD erstattet habe.

Freiburg, im Oktober 2019

*Dietrich Murswiek*



# Inhaltsübersicht

<b>A. Einführung: Verfassungsschutz und Demokratie</b> .....	17
I. „Streitbare Demokratie“ – eine deutsche Besonderheit .....	17
II. Die Ambivalenz des Verfassungsschutzes .....	19
III. Notwendigkeit der rechtsstaatlichen Einbindung und Kontrolle des Verfassungsschutzes .....	23
<b>B. Rechtliche Voraussetzungen für die Beobachtung einer Organisation durch den Verfassungsschutz</b> .....	26
I. Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden .....	26
II. Verfassungsfeindliche Bestrebungen als Beobachtungsobjekte .....	29
III. Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen .....	37
IV. Zeitliche Grenzen der Beobachtung .....	64
<b>C. Der Verfassungsschutzbericht als Instrument der Extremismusbekämpfung – rechtliche Voraussetzungen und Grenzen</b> .....	65
I. Verfassungsschutz im materiellen Sinne und Verfassungsschutzberichte .....	65
II. Der Verfassungsschutzbericht als Kampfinstrument .....	68
III. Rechtliche Anforderungen an die Berichterstattung .....	78
<b>Annex 1: Meinungsäußerungen als Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung</b> 121	
I. Einleitung: Meinungen als Indikatoren für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung .....	121
II. Kriterien des Grundgesetzes für die Ausgrenzung von Meinungen im Verfassungsschutzbericht .....	123
III. Fazit: Verfassungsschutz darf nicht Status-quo-Schutz sein .....	140
<b>Annex 2: Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?</b> .....	142
I. Die Strategie der Ausgrenzung .....	142
II. Die Sanktionierung der Nichtausgrenzung .....	145
III. Rechtliche Voraussetzungen für die Sanktionierung der Nichtausgrenzung .....	147
IV. Verdachtsberichterstattung: Verschärfung des Problems .....	162
V. Schlußbemerkung .....	163
<b>Annex 3: Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen – Beispiele für problematische Wertungen des Verfassungsschutzes</b> .....	165
I. Ethnisch-kultureller Volksbegriff .....	167
II. Wahrung der Identität der Nation beziehungsweise des ethnisch-kulturell verstandenen Volkes als politisches Ziel .....	169
III. Relative Homogenität des Volkes .....	171
IV. Ablehnung der multikulturellen Gesellschaft/des Multikulturalismus .....	174



V. Verwendung „rechtsextremistischen“ Vokabulars .....	176
VI. Pauschale Kritik einer politischen Partei an anderen Parteien und an der Regierung/Verneinung der Existenzberechtigung politischer Parteien .....	177
VII. „Umerziehung“ .....	179
VIII. Erinnerungspolitik .....	180
<b>Sachwortregister</b> .....	<b>184</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung: Verfassungsschutz und Demokratie</b> .....	17
I. „Streitbare Demokratie“ – eine deutsche Besonderheit .....	17
II. Die Ambivalenz des Verfassungsschutzes .....	19
III. Notwendigkeit der rechtsstaatlichen Einbindung und Kontrolle des Verfassungsschutzes .....	23
<b>B. Rechtliche Voraussetzungen für die Beobachtung einer Organisation durch den Verfassungsschutz</b> .....	26
I. Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden .....	26
1. Aufgaben .....	26
2. Beobachtungsbefugnisse der Verfassungsschutzbehörden .....	27
3. Mittel der Beobachtung .....	28
II. Verfassungsfeindliche Bestrebungen als Beobachtungsobjekte .....	29
1. Der Begriff der Bestrebungen .....	29
a) Organisationen als Beobachtungsobjekte .....	29
b) Ziel- und Zweckgerichtetheit .....	31
2. Die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgut .....	31
3. Aktivität gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung .....	35
III. Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen .....	37
1. Tatsächliche Anhaltspunkte .....	38
2. Inhaltliche Kriterien für tatsächliche Anhaltspunkte .....	40
a) Gewaltanwendung, Aufrufe zur oder Billigung von Gewaltanwendung .....	40
b) Forderung, ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen .....	40
c) Kritik an einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung .....	40
d) Inhaltlich mit einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbare Äußerungen .....	41
aa) Nicht auf die Beseitigung eines Schutzguts gerichtete Äußerungen .....	41
bb) Inhaltlich mit einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbare Äußerungen als Anhaltspunkte in der Rechtsprechung .....	44
cc) Bewertung von Äußerungen bei unterschiedlichen vertretbaren Interpretationen eines verfassungsschutzrechtlichen Schutzguts .....	45

e) Zweideutige Meinungsäußerungen .....	46
aa) Auslegung aus dem Kontext, aber keine Unterstellungen .....	46
bb) Die Intentionalität von Meinungsäußerungen .....	50
cc) Zweideutige Meinungsäußerungen als ergänzende Anhaltspunkte? .....	50
f) Berücksichtigung des „Tons“ einer Meinungsäußerung? .....	54
g) Kontakte zu extremistischen Organisationen .....	55
h) „Vorlauf“ in extremistischen Organisationen .....	55
3. Hinreichendes Gewicht und hinreichende Zahl .....	57
a) Notwendigkeit einer „Gesamtschau“ .....	58
b) In der „Gesamtschau“ zu berücksichtigende Umstände .....	58
c) Notwendigkeit einer Strukturierung der Gesamtschau .....	60
d) Hinreichend gewichtiger Verdacht .....	62
4. Vorprüfung der Beobachtungsvoraussetzungen – der „Prüffall“ .....	63
IV. Zeitliche Grenzen der Beobachtung .....	64

<b>C. Der Verfassungsschutzbericht als Instrument der Extremismusbekämpfung – rechtliche Voraussetzungen und Grenzen .....</b>	<b>65</b>
I. Verfassungsschutz im materiellen Sinne und Verfassungsschutzberichte ...	65
1. Schutz der Verfassung als Aufgabe .....	65
2. „Positiver Verfassungsschutz“ durch Erziehung und Vorbild .....	66
3. „Negativer Verfassungsschutz“ durch Öffentlichkeitsarbeit .....	67
II. Der Verfassungsschutzbericht als Kampfinstrument .....	68
1. Bekämpfung von Extremisten durch Information .....	68
2. Öffentliche Extremismus-Einstufung als Eingriff in Grundrechte oder Parteienfreiheit .....	75
3. Voraussetzungen für die Rechtfertigung der durch den Verfassungsschutzbericht bewirkten Eingriffe .....	76
4. Verfassungsschutzbericht und Demokratie .....	77
III. Rechtliche Anforderungen an die Berichterstattung .....	78
1. Gesetzliche Grundlagen .....	78
2. Die gesetzlichen Voraussetzungen der Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht .....	81
a) Die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Organisation in den Verfassungsschutzbericht im Unterschied zu den Voraussetzungen für ihre Beobachtung .....	81
b) Erläuterung der Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlagen .....	82
c) Ermessen bezüglich der Berichterstattung .....	83
3. Verdachtsberichterstattung: Verfassungskonforme Auslegung der Ermächtigungsgrundlage .....	85
a) Der Eingriffscharakter der Verdachtsberichterstattung .....	86

- b) Rechtfertigung des Eingriffs in der Regel nicht möglich ..... 86
  - aa) Legitimes Ziel ..... 86
  - bb) Eignung ..... 87
  - cc) Erforderlichkeit ..... 88
  - dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ..... 92
  - ee) Keine Sanktion auf Verdacht ..... 92
  - ff) Zwischenergebnis ..... 93
  - gg) Zur neueren Rechtsprechung ..... 94
- 4. Verhältnismäßigkeit der Warnung vor einer Organisation im Einzelfall 97
  - a) Verhältnismäßigkeit des Ob der Verdachtsberichterstattung ..... 97
    - aa) Erforderlichkeit der Verdachtsberichterstattung ..... 98
    - bb) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ..... 102
      - (1) Hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte ..... 102
      - (2) Überwiegende Wahrscheinlichkeit ..... 107
      - (3) Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung ..... 107
    - cc) Schlußbemerkung: Keine Herrschaft des Verdachts ..... 108
  - b) Verhältnismäßigkeit des Wie der Berichterstattung ..... 109
    - aa) Unterscheidung von Fällen erwiesener Verfassungsfeindlichkeit und Verdachtsfällen ..... 109
    - bb) Kenntlichmachung von Verdachtsfällen ..... 110
    - cc) Umfang der Berichterstattung ..... 113
    - dd) Zeitliche Dauer der Berichterstattung ..... 113
- 5. Zur Problematik der Meinungstabuisierung ..... 114
  - a) Die Tabuisierungswirkung der Verwendung von Meinungsäußerungen als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen ..... 114
  - b) Notwendigkeit einer deutlichen Unterscheidung von Anhaltspunkten und wertungsfreier Kontextdarstellung ..... 116
  - c) Grundrechtliche Konsequenzen ..... 117
- 6. Begründungsbedürftigkeit der Einstufung einer Organisation als „extremistisch“ ..... 117
- 7. Anhörung der Betroffenen vor Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichts ..... 118

**Annex 1: Meinungsäußerungen als Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung 121**

- I. Einleitung: Meinungen als Indikatoren für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung ..... 121
- II. Kriterien des Grundgesetzes für die Ausgrenzung von Meinungen im Verfassungsschutzbericht ..... 123
  - 1. Die Wirkungen des Verfassungsschutzberichts auf die Meinungsfreiheit ... 124
  - 2. Rechtfertigungskriterien für Beeinträchtigungen der Meinungsfreiheit und der staatlichen Neutralität im politischen Meinungskampf ..... 125

3. Folgerungen für die Verwendung von Meinungsäußerungen als Belege für eine extremistische Zielsetzung . . . . .	127
a) Äußerung einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung . . . . .	128
b) Äußerung einer Meinung, die ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kritisiert oder mit ihm unvereinbar ist . . . . .	128
aa) Kritische Äußerungen . . . . .	129
bb) Mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung inhaltlich unvereinbare Äußerungen . . . . .	130
c) Äußerungen, aus denen indirekt auf Kritik an der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geschlossen werden kann . . . . .	130
aa) Beispiel: Bezeichnung des gegenwärtigen politischen Systems als „undemokratisch“ . . . . .	131
bb) Beispiel: Pauschalkritik an der „politischen Klasse“ . . . . .	133
cc) Konsequenzen für die Möglichkeit indirekter Folgerungen aus Meinungsäußerungen . . . . .	137
(1) Schluß auf eine verborgene Gesinnung? . . . . .	137
(2) Maßgeblichkeit der objektiven Wirkung? . . . . .	138
(3) Diskreditierung verfassungsmäßiger Meinungsäußerungen? . . . . .	139
III. Fazit: Verfassungsschutz darf nicht Status-quo-Schutz sein . . . . .	140

<b>Annex 2: Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?</b> . . . . .	142
I. Die Strategie der Ausgrenzung . . . . .	142
II. Die Sanktionierung der Nichtausgrenzung . . . . .	145
III. Rechtliche Voraussetzungen für die Sanktionierung der Nichtausgrenzung . . . . .	147
1. Ermächtigungsgrundlage in den Verfassungsschutzgesetzen . . . . .	147
2. Nichtausgrenzung von Extremisten als extremistische Bestrebung? . . . . .	149
a) „Tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen – rechtliche Kriterien . . . . .	149
b) Kontakte zu Extremisten als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen? . . . . .	150
c) Zwischenergebnis . . . . .	156
3. Selbständige Ausgrenzungsobliegenheit? . . . . .	157
a) Verpflichtung zur Ausgrenzung? . . . . .	157
b) Verfassungsengagement als Verfassungserwartung . . . . .	158
c) Zur Unterscheidung von Verfassungserwartungen und Rechtspflichten . . . . .	159
d) Inhalt der Verfassungserwartung . . . . .	160
e) Inkonsistente Praxis? . . . . .	161
IV. Verdachtsberichterstattung: Verschärfung des Problems . . . . .	162
V. Schlußbemerkung . . . . .	163

<b>Annex 3: Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen – Beispiele für problematische Wertungen des Verfassungsschutzes</b> .....	165
I. Ethnisch-kultureller Volksbegriff .....	167
II. Wahrung der Identität der Nation beziehungsweise des ethnisch-kulturell ver- standenen Volkes als politisches Ziel .....	169
III. Relative Homogenität des Volkes .....	171
IV. Ablehnung der multikulturellen Gesellschaft/des Multikulturalismus .....	174
V. Verwendung „rechtsextremistischen“ Vokabulars .....	176
VI. Pauschale Kritik einer politischen Partei an anderen Parteien und an der Regie- rung/Verneinung der Existenzberechtigung politischer Parteien .....	177
VII. „Umerziehung“ .....	179
VIII. Erinnerungspolitik .....	180
<b>Sachwortregister</b> .....	184

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.F.	alte(r) Fassung
AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch
Beschl.	Beschluß
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
Bln	Berlin
Brem	Bremen, Bremisch
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zs.)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Entscheidungsabdruck
ebd.	ebenda
fdGO	freiheitliche demokratische Grundordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
Hbg	Hamburg, Hamburgisch
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
Hess	Hessen, hessisch
Hg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
JF	Junge Freiheit (Wochenzeitung)
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge
LVSG	Landesverfassungsschutzgesetz
m.E.	meines Erachtens
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Nds	Niedersachsen
n.F.	neue(r) Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVerfSchG	Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport (Zs.)
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zs.)
OVG	Oberverwaltungsgericht
Prot.	Protokoll
REP	„Die Republikaner“
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite, Satz
s.	siehe
SH	Schleswig-Holstein
std. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Thür	Thüringen, thüringisch
UA	Urteilsabdruck
Urt.	Urteil
VerfSchG	Verfassungsschutzgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VSB	Verfassungsschutzbericht (Der vom Bundesministerium des Innern herausgegebene Verfassungsschutzbericht des Bundes wird als VSB zitiert, die Verfassungsschutzberichte der Länder als VSB mit dem Kürzel des jeweiligen Landes. Die Jahreszahl bezeichnet das Jahr, über das berichtet wird.)
VSG	Verfassungsschutzgesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
Zs.	Zeitschrift





## **A. Einführung: Verfassungsschutz und Demokratie**

### **I. „Streitbare Demokratie“ – eine deutsche Besonderheit**

Das Grundgesetz hat die deutsche Demokratie vor dem Hintergrund des Scheiterns der Weimarer Republik und der Erfahrungen mit den totalitären Regimen des 20. Jahrhunderts als „streitbare“ oder „wehrhafte“ Demokratie konstituiert, die es nicht zulassen will, daß ihre Fundamente – die Garantien der Menschenwürde und der individuellen Freiheit sowie die Demokratie selbst einschließlich ihrer notwendigen Fundierung in einem freien politischen Willensbildungsprozeß, in der Chancengleichheit der politischen Parteien, in freien und gleichen Wahlen, all das also, was das Grundgesetz unter dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zusammenfaßt – von ihren Feinden beseitigt werden.

Daß der Staat seine eigene Existenz und seine durch die Verfassung konstituierte rechtliche Grundordnung und Staatsorganisation gegen gewaltsame Umsturzversuche schützt, ist eine Selbstverständlichkeit. Was Deutschland insoweit von den meisten anderen Ländern unterscheidet, ist der Umstand, daß die Verfassung nicht nur Vorkehrungen gegen eine gewaltsame Revolution, sondern auch gegen die „legale“ Revolution trifft, nämlich dagegen, daß die fundamentalen Verfassungsprinzipien von einer Regierung oder einer Parlamentsmehrheit beseitigt werden, die durch demokratische Wahlen – nicht durch Gewaltanwendung – an die Macht gekommen ist<sup>1</sup>. Die fundamentalen Verfassungsprinzipien sind gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich; sie können mit keiner noch so großen Mehrheit beseitigt werden. Und politische Parteien, die darauf ausgehen, diese Prinzipien zu beseitigen, sind verfassungswidrig (Art. 21 Abs. 2 GG); sie können verboten werden. Das gilt auch für sonstige Vereinigungen (Art. 9 Abs. 2 GG)<sup>2</sup>.

Die Existenz des Staates und die Verfassung zu schützen, kann man als „Verfassungsschutz im materiellen Sinne“ bezeichnen. Die Aufgabe des so verstandenen Verfassungsschutzes wird von verschiedenen Staatsorganen und Behörden arbeits-

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. *Claus Leggewie/Horst Meier*, Republikschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, 1995, S. 214, die von einem „deutschen Sonderweg“ sprechen; ebenso *Josef Schußlburner*, Demokratie-Sonderweg Bundesrepublik. Analyse der Herrschaftsordnung in Deutschland, 2004.

<sup>2</sup> Auf die Unterschiede in den Rechtsfolgen dieser Tatbestände, insbesondere auf das „Parteienprivileg“, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden (s. aber unten II.1.); auch bedarf es hier keiner Erörterung der Frage, ob das Verbot eine zwingende Folge aus Art. 21 Abs. 2 GG ist oder einfachgesetzlich auch andere Gestaltungen möglich wären.

teilig wahrgenommen. Eine herausragende Rolle für den Verfassungsschutz im materiellen Sinne hat das Bundesverfassungsgericht. Aber auch die Bundesregierung oder der Bundestag sind im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen zum Schutz der Verfassung verpflichtet<sup>3</sup>. Bundeskanzler, Bundesminister und Bundespräsident schwören in ihrem Amtseid, „das Grundgesetz ... zu verteidigen“ (Art. 64 Abs. 2, Art. 56 GG).

Dem Schutz der Verfassung dienen insbesondere die speziellen Verfassungsschutzbehörden – die Inlandsnachrichtendienste oder, wie sie auch genannt werden, Inlandsgeheimdienste, nämlich das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Landesverfassungsschutzbehörden. In einigen Bundesländern sind das die Landesämter für Verfassungsschutz (z. B. in Bayern und Baden-Württemberg, Art. 1 BayVSG, § 2 Abs. 1 LVSG BW). In den meisten Bundesländern ist das Innenministerium mit der Funktion der Verfassungsschutzbehörde betraut worden; dort wird die Aufgabe des Verfassungsschutzes von einer besonderen Abteilung des Ministeriums wahrgenommen (z. B. § 2 Abs. 1 VSG NRW; § 2 Abs. 1 NVerfSchG)<sup>4</sup>. Das Bundesamt für Verfassungsschutz untersteht dem Bundesinnenminister (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG), die Landesbehörden für Verfassungsschutz dem jeweiligen Landesinnenminister (z. B. Art. 1 BayVSG). Die Verfassungsschutzbehörden können als „Verfassungsschutz im organisatorischen Sinne“ bezeichnet werden. Im öffentlichen Sprachgebrauch wird der Begriff „Verfassungsschutz“ meist mit dem Verfassungsschutz im organisatorischen Sinne gleichgesetzt. Mit „Verfassungsschutz“ meint man in der Regel das Bundesamt oder eine Landesbehörde für Verfassungsschutz. Auch im folgenden werden die Verfassungsschutzbehörden oft abkürzend als „Verfassungsschutz“ bezeichnet.

Wegen der deutschen Konzeption der „streitbaren Demokratie“ hat der Verfassungsschutz in Deutschland andere Aufgaben als Staatsschutzbehörden in anderen Staaten. Der Verfassungsschutz observiert nicht nur solche Organisationen, die eine gewaltsame Revolution anstreben, sondern auch solche, die mit friedlichen Mitteln eine demokratische Mehrheit für Ziele gewinnen wollen, die auf die Beseitigung der Verfassungsfundamente gerichtet sind. Wenn der Geheimdienst politische Zielsetzungen überwacht, ist der Weg zur hoheitlichen Gesinnungskontrolle nicht weit. Hieraus resultieren Probleme für die Demokratie, die in diesem Buch behandelt werden. Dieses Buch stellt jedoch nicht die grundgesetzliche Konzeption des Schutzes eines unverbrüchlichen Verfassungskerns – also den Verfassungsschutz im materiellen Sinne – infrage<sup>5</sup>. Vielmehr analysiere ich, welche Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutz nach geltendem Recht hat, die sich auf die politische

<sup>3</sup> *Dietrich Murswiek*, Verfassungsrechtliche Handlungspflichten zum Schutz der Verfassung, in: FS Kloepfer, 2013, S. 121–138.

<sup>4</sup> In Bremen fungiert die für den Verfassungsschutz zuständige Abteilung beim Senator für Inneres als Verfassungsschutzbehörde. Sie führt die Bezeichnung „Landesamt für Verfassungsschutz“, § 2 Abs. 1 BremVerfSchG.

<sup>5</sup> Kritisch zu dieser Konzeption z. B. *Leggewie/Meier* (Fn. 1), S. 207 ff., 242 ff.; *Schüßlburner* (Fn. 1); vgl. bereits *Hans Kelsen*, Was ist Gerechtigkeit?, 2. Aufl. 1975, S. 42.

Willensbildung auswirken, und meine Fragestellung lautet: Wie muß das geltende Recht ausgelegt und angewendet werden, damit Demokratie und Rechtsstaat durch diese Art von Verfassungsschutz nicht Schaden nehmen?

## II. Die Ambivalenz des Verfassungsschutzes

Nach der Konzeption des deutschen Verfassungsschutzrechts sind die Verfassungsschutzbehörden keine Polizeibehörden. Es gilt das „Trennungsgebot“ (z. B. § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG): Verfassungsschutz und Polizei sind organisatorisch getrennt. Der Verfassungsschutz hat keine operativen Gefahrenabwehraufgaben, sondern er ist lediglich für die Sammlung und Auswertung von Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen zuständig sowie für die Information der Regierung und der Öffentlichkeit über diese Bestrebungen – so die gesetzliche Konzeption<sup>6</sup>. Präventionsmaßnahmen fallen in die Zuständigkeit der Polizei, soweit es um die Abwehr konkreter Gefahren – z. B. durch Terroristen – geht. Für die Strafverfolgung sind auch bei verfassungsschutzrelevanten Straftaten die Strafverfolgungsbehörden zuständig. Und über Vereins- und Parteiverbote entscheiden Innenminister beziehungsweise das Bundesverfassungsgericht.

Dennoch sind die Verfassungsschutzbehörden keine reinen Informationssammelstellen. Hinsichtlich seiner faktischen Wirkungen, aber auch nach Selbstverständnis und Intention der Verfassungsschutzbehörden, die sich selbst als „Frühwarnsystem“ begreifen<sup>7</sup>, geht die Tätigkeit des Verfassungsschutzes über die reine Informationssammlung, -auswertung und -vermittlung weit hinaus: Zumindest die Information der Öffentlichkeit über die Beobachtung einer Organisation durch den Verfassungsschutz beziehungsweise über ihre Einstufung als extremistisch dient nicht lediglich der sozusagen neutralen Mitteilung von Tatsachen, sondern sie dient zugleich der Bekämpfung dieser Organisation<sup>8</sup>. Der Verfassungsschutz spricht implizit ein amtliches negatives Werturteil und eine Warnung vor dieser Organisation aus. Dies habe ich in Abhandlungen von 1997<sup>9</sup> und 2004<sup>10</sup> herausgearbeitet, und das Bundesverfassungsgericht hat dies bestätigt<sup>11</sup>. Es hat sich deshalb auch meiner Auffassung angeschlossen, daß die Bewertung einer Organisation als „extremi-

---

<sup>6</sup> Zum Trennungsgebot und zur Frage, ob es Verfassungsrang hat, ausführlich *Christoph Gusy*, Organisation und Aufbau der deutschen Nachrichtendienste, in: Jan-Hendrik Dietrich/Sven-R. Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil IV § 1 Rn. 29 ff.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. VSB 2018, S. 15 f.

<sup>8</sup> Dazu ausführlich unten C.II.1.

<sup>9</sup> *Dietrich Murswiek*, Staatliche Warnungen, Wertungen und Kritik als Grundrechtseingriffe. Zur Wirtschafts- und Meinungslenkung durch staatliches Informationshandeln, DVBl. 1997, S. 1021 (1027 ff.).

<sup>10</sup> *Dietrich Murswiek*, Der Verfassungsschutzbericht – das scharfe Schwert der streitbaren Demokratie. Zur Problematik der Verdachtsberichterstattung, NVwZ 2004, S. 769 ff.

<sup>11</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 24. 5. 2005 – 1 BvR 1072/01 = BVerfGE 113, 63 (77 f.) – JF.