



---

ALBERT-LUDWIGS-  
UNIVERSITÄT FREIBURG

---

Institut für Öffentliches Recht

Verfassungsschutz-Mitarbeit  
als staatsbürgerliche Obliegenheit?

von

Professor Dr. Dietrich Murswiek

2. Version (Die erste Version vom Oktober 2006 wurde durch zwei  
Fußnoten ergänzt)

Die gedruckte Fassung wird erscheinen in:  
Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz  
Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2007

© Dietrich Murswiek, 2006

Dieses Paper kann heruntergeladen werden unter  
<http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr3/forschung/papers.php>

Papers und Preprints  
aus dem Institut für Öffentliches Recht

Freiburg i.Br. Dezember 2006

## Gliederung

|  |    |
|--|----|
| I. Die Strategie der Ausgrenzung .....   | 1  |
| II. Die Sanktionierung der Nichtausgrenzung .....  | 4  |
| III. Rechtliche Voraussetzungen für die Sanktionierung der Nichtausgrenzung .....                  | 5  |
| 1. Ermächtigungsgrundlage in den Verfassungsschutzgesetzen .....                                   | 5  |
| 2. Nichtausgrenzung von Extremisten als extremistische Bestrebung? .....                           | 6  |
| a) „Tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen – rechtliche Kriterien..... | 6  |
| b) Kontakte zu Extremisten als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen?.....                 | 7  |
| c) Zwischenergebnis .....  | 12 |
| 3. Selbständige Ausgrenzungsobliegenheit? .....  | 13 |
| a) Verpflichtung zur Ausgrenzung? .....  | 13 |
| b) Verfassungsentagement als Verfassungserwartung .....  | 14 |
| c) Zur Unterscheidung von Verfassungserwartungen und Rechtspflichten .....                         | 14 |
| d) Inhalt der Verfassungserwartung .....   | 15 |
| e) Inkonsistente Praxis? .....   | 16 |
| IV. Verdachtsberichterstattung: Verschärfung des Problems.....                                     | 17 |
| V. Schlußbemerkung .....   | 18 |

*Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Deutsches und Internationales Umweltrecht an der Universität Freiburg und geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht.*

# Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?

Von Dietrich Murswiek

„Spiel nicht mit den Schmuttelkindern ...“  
(Franz Josef Degenhardt)

## I. Die Strategie der Ausgrenzung

Wirkliche und angebliche Verfassungsfeinde werden von den Verfassungsschutzbehörden auf sehr effektive Weise mit zwei Mitteln bekämpft: Erstens werden sie im Verfassungsschutzbericht als „Extremisten“<sup>1</sup> bezeichnet, also als nicht zur Gemeinschaft der „Demokraten“ gehörend gebrandmarkt und an den Schandpfahl der aufgeklärten demokratischen Gesellschaft gestellt.<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend festgestellt, daß die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht Sanktionscharakter hat.<sup>3</sup> Mit der öffentlichen Erklärung zum Verfassungsfeind wird zweitens angestrebt, daß die Verfassungsfeinde aus dem politischen Leben ausgegrenzt werden. Sie sollen möglichst keine Gelegenheit erhalten, für ihre Ziele zu werben, ihre Meinungen zu verbreiten, Anhänger und Mitglieder zu gewinnen. Dies wird ihnen zwar nicht verboten – bei politischen Parteien könnte ein Verbot ohnehin nur vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden –, aber der Sumpf soll trockengelegt, die realen Wirkungsmöglichkeiten sollen den Verfassungsfeinden abgeschnitten werden. Die Wirkung, welche die Verfassungsschutzbehörden von ihren Verfassungsschutzberichten vor allem erhoffen, ist die Ausgrenzungswirkung: Verfassungsfeinde sollen gesellschaftlich isoliert werden. Dann – so das Kalkül – bleiben sie mit ihren Parolen unter sich, in ihrem politischen und gesellschaftlichen Ghetto, und können keinen Einfluß auf die Masse der Bevölkerung gewinnen.

Die Verfassungsschutzbehörden sehen es offenbar als die beste, wenn nicht – abgesehen von Partei- und Vereinsverboten – die einzige Methode der Bekämpfung von Verfassungsfeinden und zur Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung an, den Extremisten durch umfassende Ausgrenzung den Boden ihrer Wirksamkeit zu entziehen. Wenn niemand deren Veranstaltungen besucht, wenn niemand an ihren Demonstrationen teilnimmt, wenn die

---

<sup>1</sup> Zur Terminologie: „Verfassungsfeind“ ist, wer darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen oder zu beeinträchtigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden (vgl. Art. 21 II GG). Der von den Verfassungsschutzbehörden verwendete Begriff „Extremist“ kann juristisch nur gleichbedeutend zu verstehen sein und darf hier also nicht in einem davon abweichenden politischen Sinne verstanden werden. Wenn im folgenden Beispiele aus Verfassungsschutzberichten zitiert werden, in denen der Extremismus-Begriff sich auf konkrete Organisationen oder Personen bezieht, werden die Wertungen des Verfassungsschutzes wiedergegeben. Eine Stellungnahme des Autors zu der Frage, ob diese zutreffen, ist damit nicht verbunden. – Verfassungsschutzberichte werden nach der Internetversion zitiert. (Die Druckversionen haben teilweise abweichende Seitenzahlungen.) 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.

<sup>2</sup> Dazu näher *D. Murswiek*, Der Verfassungsschutzbericht – das scharfe Schwert der streitbaren Demokratie. Zur Problematik der Verdachtsberichterstattung, *NVwZ* 2004, S. 769 (771 ff.).

<sup>3</sup> *BVerfGE* 113, 63 (77) – „Junge Freiheit“.

Medien nicht über sie berichten, wenn sie keine Gelegenheiten bekommen, sich in Zeitungen oder im Fernsehen darzustellen, wenn alle guten Bürger sie meiden wie die Pest und schon gar nicht Mitglied in einer solchen, im Verfassungsschutzbericht erwähnten, Organisation werden, dann wird ihre Chance, politischen Einfluß zu gewinnen, minimiert. Da die Verfassungsschutzbehörden im übrigen keine Exekutivbefugnisse haben – sie sind für die Gewinnung von Erkenntnissen über verfassungsfeindliche Bestrebungen, nicht aber für deren Bekämpfung zuständig –, ist der Verfassungsschutzbericht das einzige legale Instrument, das ihnen selbst zur Bekämpfung des Extremismus zur Verfügung steht.

Die Ausgrenzungsstrategie ist keine Erfindung des Verfassungsschutzes. Sie ist wohl zuerst von Politikern entwickelt worden, die sie als Parteipolitiker wie auch als Amtsträger – als Bundeskanzler, als Parlamentspräsidenten, als dem Verfassungsschutz übergeordnete Innenminister – seit langem praktizieren, indem sie immer wieder zur „Ächtung“ von Extremisten aufrufen.<sup>4</sup> Sie setzen die Ausgrenzungsstrategie insbesondere als eine weitgehend erfolgreiche Alternative zum Parteiverbot ein. Aus der Sicht dieser Politiker hat die Ausgrenzungsstrategie gegenüber einem Parteiverbotsverfahren den Vorteil, nicht einer Vorabkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zu unterliegen und auch im übrigen sich gerichtlicher Kontrolle weitgehend zu entziehen.

Bei der Umsetzung der politisch gewollten Ausgrenzungsstrategie kommt dem Verfassungsschutz eine Schlüsselstellung zu: In den Verfassungsschutzberichten definieren die Verfassungsschutzbehörden, welche Organisationen „extremistisch“ sind und somit „geächtet“ werden sollen, und außerdem sorgt der Verfassungsschutz dafür, daß die Ausgrenzung auch tatsächlich stattfindet.

Die Verfassungsschutzbehörden erwarten von allen Bürgern, daß sie sich an der Ausgrenzung der Verfassungsfeinde beteiligen. Ausgrenzung, gesellschaftliche Isolierung, Boykott können von den Verfassungsschutzbehörden nicht selbst vorgenommen werden. Sollen die Extremisten wirksam aus dem politischen Leben ausgeschlossen werden, dann bedarf es der Mitwirkung der gesamten Gesellschaft, in erster Linie der Medien, die ja nicht in staatlicher, sondern in privater Hand sind beziehungsweise als öffentlichrechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten dem unmittelbaren Einfluß des Staates entzogen sind. Es bedarf der Mitwirkung der „demokratischen“ Parteien.<sup>5</sup> Es bedarf der Mitwirkung der Gastwirte, die keine Versammlungslokale an Extremisten vermieten sollen, der Mitwirkung der Druckereien, die keine extremistischen Plakate drucken sollen, ja der Mitwirkung jedes Einzelnen, der nicht an Versammlungen und Demonstrationen von Extremisten teilnehmen soll.

Nicht nur aus dem faktischen Grunde, daß eine umfassende Ausgrenzung von Extremisten dem Staat gar nicht möglich ist, sondern nur von der Gesellschaft im ganzen geleistet werden kann, auch aus rechtlichen Gründen läßt sich die von den Verfassungsschutzbehörden verfolgte Ausgrenzungsstrategie nur durch Ausgrenzung seitens der Bürger verwirklichen. Denn

---

<sup>4</sup> Beispiele: Bundeskanzler *Kohl* laut FAZ v. 28.09.1993, Nr. 225, S. 5; *ders.*, Bulletin v. 4.9.1993, Nr. 69, S. 734; Bundestagsvizepräsidentin *Bläss*, Pressemitteilung 16.06.2000, [www.bundestag.de/presse/presse/2000/pz\\_000616.html](http://www.bundestag.de/presse/presse/2000/pz_000616.html); Bundesinnenminister *Kanther* laut FAZ v. 15.04.1994, Nr. 87/15, S. 1; *ders.*, Bulletin v. 24.2.1995, Nr. 14, S. 114; Innensenator *Wrocklage*, Pressemitteilung vom 11.8.2000, Pressestelle der Innenbehörde, [www.hamburg.de/Behoerden/Pressestelle/Meldungen/tagesmeldungen/2000/aug/w32/fr/news.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/Pressestelle/Meldungen/tagesmeldungen/2000/aug/w32/fr/news.htm).

<sup>5</sup> Im Sprachgebrauch der Verfassungsschutzberichte ist „demokratisch“ der Gegenbegriff zu „extremistisch“, also zu verfassungsfeindlich. Dieser Sprachgebrauch ist verfassungsrechtlich unzutreffend, denn auch eine demokratische (die Volkssouveränität, die Mehrheitsherrschaft, das Mehrparteiensystems usw. bejahende) Partei kann extremistisch sein, z.B., wenn sie das Rechtsstaatsprinzip bekämpft.

was der Staat, handelnd durch die Verfassungsschutzbehörden, von den Bürgern verlangt, ist ihm selbst rechtlich versagt: Solange eine politische Partei oder sonstige Vereinigung nicht verboten ist, stehen ihr alle Freiheits- und Gleichheitsrechte zu. Sie darf nicht aus politischen Gründen diskriminiert werden. Der Staat darf zwar nach der Rechtsprechung und der herrschenden Meinung verfassungsfeindliche Bestrebungen mit Argumenten bekämpfen; das rechtfertigt die Darstellung der verfassungsfeindlichen Zielsetzung im Verfassungsschutzbericht und ihre Bewertung als extremistisch beziehungsweise verfassungsfeindlich sowie die damit verbundene Warnung an die Bürger. Er darf jedoch nicht über die geistig-politische Einwirkung hinausreichende Eingriffe in die Freiheits- und Gleichheitsrechte extremistischer Organisationen zum Zwecke ihrer Bekämpfung vornehmen, solange er sich nicht entschließt, sie in den dafür vorgesehenen Verfahren und unter den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Voraussetzungen zu verbieten. Insbesondere sind nicht verbotene politische Parteien rechtlich uneingeschränkt gleich zu behandeln. Extremistische Parteien dürfen beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, etwa bei der Benutzung von Stadthallen für Parteiveranstaltungen oder bei der Benutzung öffentlicher Plätze, bei der Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbepots oder bei der staatlichen Parteienfinanzierung nicht benachteiligt werden.<sup>6</sup> Öffentlichrechtlich organisierte Sparkassen oder privatrechtlich organisierte, aber in staatlicher Hand befindliche Kreditinstitute dürfen nicht einer Organisation das Konto kündigen, weil sie im Verfassungsschutzbericht als extremistisch ausgewiesen sei.<sup>7</sup>

Solche dem Staat verbotene Ausgrenzungs- und Boykottmaßnahmen sind dagegen Privaten grundsätzlich erlaubt. Für sie gilt das Freiheitsprinzip, das grundsätzlich auch die Freiheit zur Diskriminierung aus politischen Gründen impliziert. Es gibt Einschränkungen, etwa für Monopolunternehmen, und der Gesetzgeber mag aus verfassungs- oder aus europarechtlichen Gründen verpflichtet sein, auch für Private gewisse Diskriminierungsverbote zu erlassen. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Entscheidend ist: Jeder Einzelne und regelmäßig auch private Unternehmen dürfen das tun, was der Staat nicht darf – sie dürfen nicht verbotene, aber vom Verfassungsschutz als extremistisch eingestufte Organisationen ausgrenzen und boykottieren.

Der Verfassungsschutz ist also für seine Ausgrenzungsstrategie auf die Privaten angewiesen; der Staat muß die Gesellschaft in Dienst nehmen, damit diese Strategie umgesetzt werden kann. Diese Vorgehensweise wirft mehrere Rechtsfragen auf, von denen nur eine in dieser Abhandlung behandelt werden soll. So ließe sich bereits fragen, ob in einem Rechtsstaat überhaupt der Staat an die Gesellschaft insgesamt beziehungsweise an jeden Einzelnen die Erwartung herantragen darf, Sanktionen zu exekutieren, die der Staat zusagen verhängt, aber nicht selbst ausführt. Es ließe sich fragen, ob nicht jedenfalls insoweit ein Mißbrauch staatlicher Macht vorliegt, als der Staat mit seinem an Private gerichteten Ausgrenzungs- und Boykottansinnen das für ihn selbst geltende Verbot umgeht, die Ausgrenzungs- und Boykottmaßnahmen vorzunehmen, die er von den Privaten erwartet. Es ließe sich auch fragen, ob der Verfassungsschutzbericht überhaupt als Bekämpfungsinstrument eingesetzt werden darf.<sup>8</sup> Ich werde auf diese Fragen hier nicht eingehen und beschränke mich auf ein besonderes und be-

---

<sup>6</sup> Vgl. z.B. *BVerfGE* 47, 198 (224 ff., insb. 227 f.); 69, 257 (268 ff.); zum „Parteienprivileg“ allgemein z.B. *BVerfGE* 5, 85 (140); 13, 123 (126); 12, 296 (304 ff.); 39, 334 (382).

<sup>7</sup> Vgl. z.B. *BGH*, 11.3.2003, NJW 2003, S. 1658 (1659) = BGHZ 154, 146.

<sup>8</sup> Es ist noch gar nicht ins Bewußtsein der Öffentlichkeit, nicht einmal der Fachöffentlichkeit, gedrungen, daß der Verfassungsschutzbericht längst nicht mehr nur ein Informationsmedium, sondern auch und vor allem eine Waffe ist. Daher fehlt, von einigen Ansätzen abgesehen (vgl. z.B. *Murswiek*, o. Fn. 2), auch noch die wissenschaftliche Aufarbeitung der damit verbundenen politischen und verfassungsrechtlichen Problematik.

sonders gravierendes Problem: Darf der Staat zur Durchsetzung seiner Ausgrenzungsstrategie Druck auf die Bürger ausüben, indem er diejenigen, die sich an der Ausgrenzung nicht beteiligen, ihrerseits mit der Sanktion der Erwähnung im Verfassungsschutzbericht belegt?

## II. Die Sanktionierung der Nichtausgrenzung

Genau dies tut der Verfassungsschutz immer wieder, indem er Kontakte zu Extremisten als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen desjenigen wertet, der mit diesen in Kontakt getreten ist. Manche Verfassungsschutzberichte enthalten in ihrer Beweisführung für den extremistischen Charakter konkreter Organisationen sogar besondere Kapitel über „Kontakte zu (anderen) Extremisten“.<sup>9</sup> Beispiele für solche aus der Sicht des Verfassungsschutzes „verbotene“ – d.h. rechtlich zwar erlaubte, aber als Ausdruck einer verfassungsfeindlichen Bestrebung zu verurteilende und durch Erwähnung im Verfassungsschutzbericht zu sanktionierende – Kontakte sind etwa die Teilnahme an einer von Extremisten organisierten Veranstaltung,<sup>10</sup> auch wenn – das gilt sinngemäß auch für alle weiteren Beispiele – das Thema der Veranstaltung und die dort propagierten Ziele nicht extremistisch sind, das Halten eines Vortrags vor einer Versammlung, zu der Extremisten eingeladen haben,<sup>11</sup> oder die Beteiligung an der Diskussion auf einer solchen Veranstaltung.<sup>12</sup> Auch die Einladung eines Extremisten zu einem Vortrag<sup>13</sup> wird vom Verfassungsschutz beanstandet, und die Teilnahme von Extremisten an einer Demonstration, insbesondere wenn sie dort Rederecht erhalten, wird als Beleg für die extremistische Zielsetzung der veranstaltenden Organisation gewertet.<sup>14</sup> Ebenso wird im Verfassungsschutzbericht als „Zusammenarbeit mit Extremisten“ beanstandet, wenn Angehörige einer Partei an Demonstrationen teilnehmen, an denen sich auch Angehörige extremistischer Organisationen beteiligen, auch wenn – wie in allen anderen hier aufgeführten Beispielfällen ebenfalls – eine verfassungsfeindliche Zielsetzung nicht ersichtlich ist, z.B. bei Demonstrationen „gegen den Irak-Krieg“, „gegen Arbeitslosigkeit“ oder „gegen Sozialabbau“.<sup>15</sup>

Blättert man in den Verfassungsschutzberichten, so kann man eine Vielzahl weiterer Beispiele dafür finden, daß der Verfassungsschutz Kontakte zu Extremisten, also die – auch nur sporadische – Nichtbefolgung des Ausgrenzungsansinnens, als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen desjenigen wertet, der sich in dem konkreten Einzelfall an der Ausgrenzung nicht beteiligt hat. Erwähnt seien die Veröffentlichung von Interviews mit Extremisten<sup>16</sup> oder von Artikeln als extremistisch angesehener Autoren in einer Zeitung<sup>17</sup> sowie die Gewährung eines Interviews für eine extremistische Zeitung.<sup>18</sup> Auch die Veröffentlichung von Inseraten

<sup>9</sup> Vgl. z.B. VSB BW 2000, S. 42; 2001, S. 39; 2002, S. 60; vgl. auch VSB BW 1999, S. 47; 2003, S. 175; 2004, S. 145; 2005, 150.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. VSB BW 1999, S. 48, 2001, S. 40.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. VSB NW 1998, S. 83; 2002, S. 99.

<sup>12</sup> Vgl. VSB BW 2001, S. 40.

<sup>13</sup> Vgl. VSB BW 1998, S. 62 f.; 1999, S. 47.

<sup>14</sup> VSB NW 2003, S. 26; zustimmend *VG Düsseldorf*, 21.10.2005 – 1 K 3189/03 – Bürgerbewegung L1 (= pro Köln), *Juris*, dort auch genauerer Sachverhalt; VSB BW 1998, S. 62.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. VSB Bay 2002, S. 109; 2003, S. 106; 2004, S. 127.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. VSB NW 2002, S. 100.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. VSB 2002, S. 95; VSB BW 2002, S. 73; 2004, S. 160.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. VSB NW 2000, S. 109; 2002, S. 64, 99.

extremistischer Zeitschriften<sup>19</sup> oder Parteien<sup>20</sup> begründet in den Augen des Verfassungsschutzes den Verdacht, die veröffentlichende Zeitung verfolge ihrerseits extremistische Ziele; auch die Veröffentlichung von Inseraten in einer extremistischen Zeitschrift wird im Verfassungsschutzbericht moniert.<sup>21</sup>

Indem der Verfassungsschutz solche Fälle von Nichtbeteiligung an der Ausgrenzung von Extremisten im Verfassungsschutzbericht als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen des Betreffenden darstellt, belegt er die Unterlassung der geforderten Ausgrenzung mit einer Sanktion: Der Betreffende wird nun selbst öffentlich einer extremistischen Verhaltensweise geziehen.

In der Regel wird zwar der vereinzelte Kontakt zu Extremisten nicht schon für sich genommen zur Erwähnung im Verfassungsschutzbericht führen, sondern nur dann, wenn es auch andere Anhaltspunkte für eine extremistische Bestrebung gibt. Entscheidend aber ist in unserem Zusammenhang, daß dort, wo es geschieht, die Darstellung des Kontakts als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Bestrebung die betreffende Verhaltensweise als verfassungsschutzrechtlich verwerflich öffentlich inkriminiert. Auf diese Weise wird nicht nur der von dieser Sanktion unmittelbar Betroffene für sein Verhalten „bestraft“. Wird die Nichtbeachtung des Ausgrenzungsansinnens im Verfassungsschutzbericht als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Bestrebung des Betreffenden dargestellt, dann hat das auch generalpräventive Wirkung: Es wird für die Allgemeinheit deutlich gemacht, daß jeder, der dem Ausgrenzungsansinnens nicht Folge leistet, sich damit aus Sicht des Verfassungsschutzes verdächtig macht, verfassungsfeindliche Bestrebungen zu verfolgen; er muß also damit rechnen, selbst in den Blick des Verfassungsschutzes zu geraten und im Verfassungsschutzbericht erwähnt zu werden.

### **III. Rechtliche Voraussetzungen für die Sanktionierung der Nichtausgrenzung**

#### **1. Ermächtigungsgrundlage in den Verfassungsschutzgesetzen**

Wird das Verhalten einer Person im Verfassungsschutzbericht als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Bestrebung dargestellt, so liegt darin ein Eingriff in Freiheitsrechte der betroffenen Person.<sup>22</sup> Je nachdem, an welches Verhalten angeknüpft wird, kann das ein Eingriff in die Meinungsfreiheit oder z.B. die Religions-, die Presse-, die allgemeine Handlungsfreiheit oder bei politischen Parteien in die Parteienfreiheit sein. Voraussetzung eines solchen Eingriffs ist in jedem Fall, daß er auf eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gestützt werden kann. Einzige Ermächtigungsgrundlage für negative Wertungen im Verfassungsschutzbericht ist eine Bestimmung, die im Verfassungsschutzgesetz des Bundes (BVerfSchG) wie folgt lautet:

#### **§ 16 Berichtspflicht des Bundesamtes für Verfassungsschutz**

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterrichtet den Bundesminister des Innern über seine Tätigkeit.

<sup>19</sup> Vgl. z.B. VSB NW 1998, S. 83; 2001, S. 98; 2002, S. 101; VSB BW 2002, S. 74; 2003, S. 191; 2004, S. 159 f.

<sup>20</sup> Vgl. z.B. VSB NW 1999, S. 96; 2001, S. 98; 2002, S. 100.

<sup>21</sup> Vgl. z.B. VSB NW 2002, S. 101; VSB BW 2002, S. 74.

<sup>22</sup> Vgl. *BVerfGE* 113, 63 (74 ff.); zuvor bereits *D. Murswiek*, Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe. Zur Wirtschafts- und Meinungslenkung durch staatliches Informationshandeln, in: *DVBl.* 1997, S.1021 (1028 ff.); *ders.* (Fn. 2), S. 773.

(2) Die Unterrichtung nach Absatz 1 dient auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch den Bundesminister des Innern über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1, die mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht erfolgt. [...]

### § 3 Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

In den Verfassungsschutzgesetzen der Länder finden sich ähnlich formulierte Ermächtigungsgrundlagen. Gemäß diesen Ermächtigungsgrundlagen darf in Verfassungsschutzberichten nur über verfassungsfeindliche Bestrebungen berichtet werden. Im Rahmen dieser Berichterstattung darf und muß die Verfassungsschutzbehörde (bzw. das Innenministerium, das den Verfassungsschutzbericht herausgibt) auch Verhaltensweisen der betreffenden Organisationen beziehungsweise der für sie handelnden Menschen darstellen, auf die sie ihre Bewertung stützt, daß eine verfassungsfeindliche Bestrebung vorliege. Diese Verhaltensweisen, aus denen sich in der Gesamtschau die Beurteilung ergibt, daß die betreffende Organisation extremistische Bestrebungen verfolgt, werden als „tatsächliche Anhaltspunkte“ für extremistische Bestrebungen (beziehungsweise für den Verdacht extremistischer Bestrebungen) bezeichnet. Der Verfassungsschutz ist jedoch nicht ermächtigt, solche Verhaltensweisen im Verfassungsschutzbericht anzuprangern, die nicht Ausdruck verfassungsfeindlichen Verhaltens sind.

## 2. Nichtausgrenzung von Extremisten als extremistische Bestrebung?

Unter welchen Voraussetzungen also können Kontakte zu Extremisten beziehungsweise die Nichtbeteiligung an der Ausgrenzung von Extremisten als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen eingestuft werden?

### a) „Tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen – rechtliche Kriterien

Verfassungsfeindliche Bestrebungen sind nach der gesetzlichen Definition „ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in oder für einen Personenzusammenschluß“,<sup>23</sup> der darauf gerichtet ist, einen Grundsatz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen.<sup>24</sup> Diese Definition ist sprachlich schief. Der Sache nach geht es um Verhaltensweisen von Organisationen („Personenzusammenschlüssen“), die freilich nur durch Menschen („natürliche Personen“) handeln können. Die eigentlichen Beobachtungs- und Berichtsobjekte des Verfas-

<sup>23</sup> Bei hinreichendem Gefährdungspotential auch Verhaltensweisen von Einzelpersonen, BVerfSchG § 4 I 4.

<sup>24</sup> Oder eines der anderen verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter zu beeinträchtigen, s. im einzelnen BVerfSchG § 4 I 1. Die anderen Schutzgüter werden im folgenden nicht besonders erwähnt.



sungsschutzes sind Organisationen; natürliche Personen grundsätzlich<sup>25</sup> nur insoweit, als sie in diesen oder für diese Organisationen handeln.

Der Begriff der verfassungsfeindlichen Bestrebungen umfaßt zwei Elemente: ein inhaltliches Element, welches ein politisches Ziel umschreibt (Zielelement), sowie ein instrumentales Element, welches auf die praktische Verwirklichung des Ziels gerichtet ist (Aktivitätselement). Ziel ist die Beseitigung eines Bestandteils der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Das Mittel ist die aktive politische Betätigung, mit der die Durchsetzung des Ziels erstrebt wird. Der politische Wille des Handelnden hält beide Elemente zusammen. Man kann den Willen – die Intention, die subjektive Ausrichtung – auch als drittes, übergreifendes Element ansprechen. Verfassungsfeindliche Bestrebungen sind also durch den Willen gekennzeichnet, durch aktives politisches Handeln die Verfassungsordnung so umzugestalten, daß zumindest ein die freiheitliche demokratische Grundordnung kennzeichnendes Element beseitigt wird. Eine verfassungsfeindliche Bestrebung liegt dagegen nicht vor, wenn entweder kein verfassungsfeindliches Ziel oder keine auf die Verwirklichung eines solchen Ziels gerichtete politische Aktivität vorhanden ist.

Tatsächliche Anhaltspunkte dafür, daß eine Organisation verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, können sich aus Verhaltensweisen der in der oder für die Organisation tätigen Menschen ergeben, insbesondere natürlich aus Beschlüssen der Organe der jeweiligen Organisation und aus den Handlungen ihrer Funktionsträger. Diese Verhaltensweisen müssen Elemente sein, aus denen auf das Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Bestrebung geschlossen werden kann, ohne daß der einzelne Anhaltspunkt für sich genommen bereits den Beweis für die Existenz der verfassungsfeindlichen Bestrebung liefern muß. Äußerungen und andere Verhaltensweisen von Funktionären oder einfachen Mitgliedern einer Organisation können Beweisstücke („tatsächliche Anhaltspunkte“) für den verfassungsfeindlichen Charakter der Organisation sein, während der Beweis sich nur in der Zusammenschau vieler solcher Beweisstücke führen läßt, sofern sich die Verfassungsfeindlichkeit der Organisation nicht schon aus Satzung oder Programm ergibt.

Ob einzelne konkrete Verhaltensweisen in diesem Sinne als Anhaltspunkte für die Verfassungsfeindlichkeit einer Organisation betrachtet werden können, hängt davon ab, ob sich aus ihnen eine verfassungsfeindliche Zielsetzung ablesen läßt.<sup>26</sup> Das Verhalten muß also den Willen erkennen lassen, einen Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen.

### **b) Kontakte zu Extremisten als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen?**

Eine pauschale Beantwortung der Frage, ob „Kontakte“ zu oder „Zusammenarbeit“ mit Extremisten auf eine extremistische Zielsetzung schließen lassen, ist nicht möglich. Dazu sind die Arten möglicher Kontakte und Kooperationen zu unterschiedlich. Kontakte zu extremistischen Organisationen sind dann – aber auch nur dann – im Verfassungsschutzbericht verwertbare Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen, wenn und soweit sich aus ihnen ergibt, daß der Betreffende die extremistische Zielsetzung der betreffenden Organisation fördern will beziehungsweise sich zu eigen macht. Eine solche Schlußfolgerung ist in manchen Fällen von Kontakten durchaus möglich, in anderen Fällen jedoch nicht.

<sup>25</sup> Mit Ausnahme des in BVerfSchG § 4 I 4 genannten Falls.

<sup>26</sup> Ob zusätzlich zu verlangen ist, daß auch das auf die praktische Durchsetzung dieses Ziels gerichtete Element politischer Aktivität zum Ausdruck kommen muß – so *BVerfGE* 113, 63 (81 f.); dazu *D. Murswiek*, Neue Maßstäbe für den Verfassungsschutzbericht, *NVwZ* 2006, S. 121 (124 f.) –, kann hier dahinstehen.

Eine Bank, bei der eine extremistische Partei ein Konto hat, ein Elektronunternehmer, der für den Parteitag dieser Partei die Lautsprecheranlage installiert, gehen ihren gewöhnlichen Geschäften nach. Aus ihren Kontakten zu dieser Partei läßt sich in keiner Weise schließen, daß sie deren Ziele unterstützen. Alle unpolitischen Kontakte zu Extremisten sind von vornherein ungeeignet, Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen zu liefern.

Auf der anderen Seite sind Anhaltspunkte für eigene extremistische Bestrebungen immer dann gegeben, wenn jemand die extremistischen Zielsetzungen einer extremistischen Organisation durch sein Verhalten bewußt unterstützt. Davon kann man ausgehen, wenn jemand auf dem Parteitag einer extremistischen Partei ein Grußwort spricht und – ohne deutliche Einschränkungen – der Partei „viel Erfolg auf ihrem Weg“ wünscht. Auch Spenden an eine extremistische Partei können als Unterstützung auch ihrer extremistischen Ziele gewertet werden, sofern sich nicht aus den Umständen ergibt, daß lediglich verfassungskonforme Zwecke gefördert werden sollen.

Entscheidend ist somit, welchen Zwecken die Kontakte zu Extremisten dienen: Will der Betreffende mit seinem Verhalten die extremistischen Ziele der jeweiligen Organisation fördern, oder verfolgt er andere Zwecke?

Der Unterschied läßt sich am Beispiel von Demonstrationen gut zeigen. Ruft die extremistische Organisation E zu einer Demonstration auf und die Organisation O ermuntert ihre Mitglieder, daran teilzunehmen, dann kann das Verhalten von O nur dann als Anhaltspunkt für eigene extremistische Bestrebungen gewertet werden, wenn mit der Demonstration verfassungsfeindliche Ziele verfolgt werden, wenn sie also beispielsweise der Verherrlichung einer Diktatur oder der Propagierung terroristischen Kampfes dient. Die Beteiligung an Demonstrationen gegen Arbeitslosigkeit, gegen Sozialabbau, gegen Atomkraftwerke läßt jedoch nicht auf eine extremistische Zielsetzung schließen, auch dann nicht, wenn die Demonstration von Extremisten veranstaltet wird, und erst recht nicht, wenn die Demonstration von Nichtextremisten veranstaltet wird und sich an ihr auch Extremisten beteiligen.<sup>27</sup>

Entsprechendes gilt für Bürgerinitiativen, „Aktionsbündnisse“ und ähnliches. Die Beteiligung von Extremisten macht „Initiativen“ oder „Bündnisse“, die verfassungskonforme Ziele verfolgen, nicht zu extremistischen Vorhaben, auch dann nicht, wenn es extremistische Gruppen sind, die diese „Bündnisse“ initiieren.

Es wird zwar in etlichen Fällen so sein, daß extremistische Organisationen „Initiativen“ und „Bündnisse“ mit populären verfassungskonformen Zielen gründen oder sich an solchen bereits vorhandenen Initiativen beteiligen, um auf diese Weise Einfluß auf andere Organisationen zu gewinnen oder deren Mitglieder für sich zu gewinnen. Es kann also hinter solchen Vorhaben die Absicht der extremistischen Organisationen stehen, ihren politischen Einfluß zu stärken, um so ihre extremistischen Ziele besser verfolgen zu können. Deshalb kann es durchaus berechtigt sein, daß im Verfassungsschutzbericht im Zusammenhang mit der Darstellung der jeweiligen extremistischen Organisation auch über ihre Zusammenarbeit mit nichtextremistischen Organisationen und insbesondere über Infiltrationsversuche berichtet wird.<sup>28</sup> Solche Informationen dienen dem Verständnis der Tätigkeit und Vorgehensweise der betreffenden Organisation (ebenso wie z.B. Informationen über Mitgliederzahl oder Beteiligung an

---

<sup>27</sup> Vgl. *VG München*, 9.7.1980, BayVBl. 1980, S. 696 (697).

<sup>28</sup> Vgl. *VG München*, 9.7.1980, BayVBl. 1980, S. 696 (698).

Wahlen sowie über andere für sich genommen verfassungskonforme Tätigkeiten);<sup>29</sup> sie dürfen jedoch nicht als Beweisstücke für den extremistischen Charakter der betreffenden Organisation und erst recht nicht als Beweisstücke für den extremistischen Charakter der anderen Organisationen, mit denen sie in „Bündnissen“, „Initiativen“ oder bei Demonstrationen zusammenwirkt, dargestellt werden. Denn den anderen Organisationen darf nicht einfach unterstellt werden, sie wollten durch die Mitwirkung in dem „Bündnis“ trotz seiner verfassungskonformen Ziele indirekt die verfassungsfeindlichen Bestrebungen der an dem „Bündnis“ ebenfalls beteiligten extremistischen Organisationen stärken.

Im übrigen scheint der Verfassungsschutz, indem er jede politische Zusammenarbeit mit Extremisten als Anhaltspunkt für extremistische Bestrebungen des Zusammenarbeitenden wertet, davon auszugehen, daß extremistische Organisationen und als Extremisten eingestufte Einzelpersonen in ihrer politischen Tätigkeit nichts anderes tun, als verfassungsfeindliche Ziele zu verfolgen. Diese Annahme ist ziemlich lebensfremd. Sie beruht auf einem manichäischen Schwarz-Weiß-Denken. Entweder man ist gut oder böse, Extremist oder Verfassungsdemokrat. In Wirklichkeit dürfte regelmäßig das politische Denken und Streben von Organisationen und Individuen, die extremistische Ziele verfolgen, keineswegs ausschließlich durch diese Ziele bestimmt sein. Wenn jemand Extremist ist, weil er sich für die Abschaffung der Gewaltenteilung (also gegen das Rechtsstaatsprinzip) engagiert, dann kann doch sein politisches Handeln überwiegend durch verfassungskonforme Ziele bestimmt sein. Wenn dieser Extremist sich für den Frieden oder gegen Atomkraft engagiert, kann man nicht einfach unterstellen, dieses Engagement sei nur der Tarnmantel, unter dem er sein verfassungsfeindliches Ziel umso besser verfolgen könne. Organisationen und Menschen sind in der Regel nicht eindimensional, und wenn eine Organisation auch langfristig auf Beseitigung eines fundamentalen Verfassungsgrundsatzes hinarbeitet, kann es doch sein, daß in der Tagespolitik bei ihr ganz überwiegend völlig verfassungskonforme Themen auf der Agenda stehen. Wer mit einer solchen Organisation bei Demonstrationen, in Initiativen usw. kooperiert, wird dies oft um der Verwirklichung dieser verfassungskonformen Ziele willen tun.

Analysiert man unter Beachtung dieser Gesichtspunkte typische Fälle von Kontakten zu Extremisten, die in Verfassungsschutzberichten als Anhaltspunkte für extremistisches Verhalten gewertet wurden, so ergibt sich, daß diese Wertung in vielen Fällen unberechtigt ist.

Der wohl größte Teil der in den Verfassungsschutzberichten genannten Fälle läßt sich in die Kategorien „Extremisten ein Forum bieten“ oder umgekehrt „ein extremistisches Forum nutzen“ einordnen. Wer Extremisten „ein Forum bietet“, indem er sie zu Vorträgen einlädt, sie an eigenen Demonstrationen teilnehmen läßt, Artikel extremistischer Autoren oder Inserate extremistischer Organisationen in einer Zeitung veröffentlicht usw., wird dafür in Verfassungsschutzberichten gerügt. Dieses „Forum-Bieten“ läßt sich aber jedenfalls dann nicht als Ausdruck der Förderung verfassungsfeindlicher Bestrebungen verstehen, wenn den Extremisten das jeweilige Forum nicht zur Werbung für ihre extremistischen Ziele zur Verfügung gestellt wird. Ein Redner, der einer extremistischen Partei angehört, ist für den Einladenden vielleicht deshalb interessant, weil er über gute außenpolitische Kenntnisse und analytische Fähigkeiten verfügt; ein Artikelschreiber mag zwar Extremist, aber zugleich ein guter Kenner ökonomischer Zusammenhänge sein. Soweit diejenigen, die Reden halten, Artikel schreiben, Interviews geben oder Inserate veröffentlichen, in ihren Reden, Artikeln oder Inseraten nichts Verfassungsfeindliches veröffentlichen, kann das Überlassen des Rednerpodiums oder die Veröffentlichung des Artikels oder Inserats nicht als Förderung einer verfassungsfeindlichen Be-

---

<sup>29</sup> Insoweit zutreffend *Klein/Grabowski*, Zur Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsschutzes, BayVBl. 1981, S. 265 (266).

strebung betrachtet werden. Das „Forum-Bieten“ als solches ist in keinem Fall Ausdruck einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung. In den vielen Fällen, in denen Verfassungsschutzberichte die Teilnahme von Extremisten an Demonstrationen, Vorträge oder Referate von Extremisten, Artikel oder Inserate von oder Interviews mit Extremisten als Anhaltspunkte für eine extremistische Zielsetzung des Veranstalters oder der veröffentlichenden Zeitung gewertet haben, konnten sich die Verfassungsschutzbehörden somit nicht auf die Ermächtigungsgrundlage in den Verfassungsschutzgesetzen stützen.

Wenn jedoch das Forum gerade deshalb zur Verfügung gestellt wird, damit der Extremist seine extremistischen Ziele propagieren kann, liegt darin eine beanstandenswerte Unterstützung dieser extremistischen Ziele. Nicht in allen Fällen, in denen einem Extremisten Gelegenheit gegeben wird, seine extremistischen Ziele dem Publikum vorzustellen, kann aber darin eine Zustimmung des Forum-Gebers zu diesen Zielen oder gar eine Förderung dieser Ziele gesehen werden. Bei der Veröffentlichung von Inseraten durch eine Zeitung ist vielmehr davon auszugehen, daß diese gegen Entgelt erfolgt, also aus kommerziellen Interessen. Eine Identifizierung von Verlag oder Redaktion der Zeitung mit dem Inhalt der von ihr veröffentlichten Inserate kann nicht unterstellt werden. Inserate stellen erkennbar nur die Meinung des Inserenten, nicht des Verlags oder der Redaktion dar.

Veröffentlicht eine Zeitung Artikel oder Interviews, in denen der Autor oder der Interviewte verfassungsfeindliche Auffassungen vertreten, kommt es darauf an, ob die Zeitung sich diese Äußerungen zurechnen lassen muß. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn sie – etwa in einem Kommentar oder in Äußerungen des das Interview führenden Journalisten – ausdrücklich Zustimmung bekundet. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn die Äußerungen auf der Redaktionslinie liegen. Das setzt freilich voraus, daß sich der extremistische Charakter der Zeitung schon aus anderen Umständen ergibt und die Äußerungen des Gastautors beziehungsweise des Interviewpartners nur als zusätzliche Anhaltspunkte herangezogen werden. Andererseits können verfassungsfeindliche Äußerungen in einem Interview nicht als Anhaltspunkte für eine extremistische Zielsetzung der Zeitung verstanden werden, wenn die Zeitung deutlich macht, daß sie diese Äußerungen nicht billigt, etwa in einem kritischen Kommentar. In einem solchen Fall kann das „Forum-Bieten“ geradezu den Zweck haben, die betreffende extremistische Richtung zu entlarven oder zu bekämpfen. Was Artikel von Gastautoren oder Leserbriefen mit extremistischem Inhalt angeht, hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, solche Artikel dürften dann nicht als Anhaltspunkte für eine extremistische Zielsetzung der Zeitung herangezogen werden, wenn die Zeitung einen „Markt der Meinungen“ bieten will und die Veröffentlichung in diesem Rahmen – also als eine unter anderen Meinungen, mit denen die Redaktion nicht notwendig übereinstimmt und von denen sie sich deshalb bei Nichtübereinstimmung auch nicht ausdrücklich distanzieren muß – stattfindet.<sup>30</sup>

Entsprechendes muß für sonstige „Foren“ gelten. Wird auf einem Parteitag einem externen, einer extremistischen Organisation angehörenden Redner Gelegenheit gegeben, seine verfassungsfeindlichen Vorstellungen zu propagieren, so ist das ein Anhaltspunkt dafür, daß die betreffende Partei selbst solche Vorstellungen gutheißt. Lädt dagegen eine studentische Organisation einen bekannten Extremisten als Referenten ein, um sich von dessen Ideen ein eigenes Bild zu machen und darüber zu diskutieren, kann daraus nicht geschlossen werden, diese Studenten teilten die Überzeugungen des Redners.

Unter den gleichen Aspekten sind die Fälle des „Forum-Nutzens“ zu lösen. Allein der Umstand, daß jemand auf einem extremistischen Forum (z.B. als Versammlungsredner bei einer

---

<sup>30</sup> BVerfGE 113, 63 (83 f.) – „Junge Freiheit“.

extremistischen Organisation, Teilnehmer an einer von Extremisten organisierten Demonstration, Gastautor oder Interviewpartner in einer extremistischen Parteizeitung) auftritt, läßt – entgegen den Darstellungen in etlichen Verfassungsschutzberichten – noch nicht den Schluß zu, daß er selbst extremistische Ziele verfolgt. Dieser Schluß ist vielmehr nur dann möglich, wenn sich aus den konkreten Umständen ergibt, daß er die extremistischen Ziele des Forumgebers teils beziehungsweise fördern will. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn der Betreffende das extremistische Forum dazu nutzt, ausdrücklich extremistische Ziele zu propagieren, sondern auch dann, wenn er ohne Einschränkung seine Sympathie oder seine Unterstützung der veranstaltenden extremistischen Organisation bekundet. Wenn der Betreffende jedoch seine eigenen – nicht verfassungsfeindlichen – Ideen einem extremistischen Publikum vortragen will, kann darin kein Anhaltspunkt für eigene extremistische Ziele gesehen werden.<sup>31</sup> Und wer an einer Versammlung einer extremistischen Organisation lediglich teilnimmt, ohne sich dort zu äußern, tut dies möglicherweise, um sich an der Quelle zu informieren; man kann ihm nicht einfach unterstellen, er wolle durch seine Anwesenheit die Ziele der betreffenden Organisation unterstützen.<sup>32</sup>

Wir sehen an diesen wichtigsten Fallgruppen, daß zwar manche, längst aber nicht alle Kontakte zu Extremisten Anhaltspunkte für eigenen Extremismus des Kontaktierenden sein können. Der Kontakt als solcher reicht niemals aus; es müssen immer besondere Umstände hinzukommen, aus denen sich eine Unterstützung extremistischer Bestrebungen ergibt. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht zutreffend denjenigen Behörden entgegengehalten, die schon Gespräche mit Extremisten – unabhängig von deren Inhalt – als Ausdruck einer extremistischen Bestrebung verstehen wollten.<sup>33</sup>

Angesprochen seien noch die ebenfalls praktisch wichtigen Fallgruppen „Wahlabsprachen“, „Wahlbündnisse“ und „Wahlaufrufe“.

Kleinparteien stehen immer wieder vor dem Problem, daß sie um ein begrenztes Potential von (Protest-)Wählern konkurrieren, die mit keiner der etablierten Parteien zufrieden sind. Sie nehmen sich dabei gegenseitig die Stimmen weg, die nötig wären, die 5%-Hürde zu überwinden. Deshalb werden unter Kleinparteien des linken wie des rechten Spektrums immer wieder Wahlabsprachen diskutiert und mitunter auch praktiziert. Diese können gebietsbezogen in der Weise getroffen werden, daß die Parteien P und X vereinbaren, daß bei Landtagswahlen in bestimmten Ländern P, in anderen Ländern X auf die Teilnahme an der Wahl verzichtet oder daß nur P an der Bundestagswahl und nur X an der Europawahl teilnimmt. Wenn X vom Verfassungsschutz als extremistisch beurteilt wird, dann werden solche Wahlabreden in Verfassungsschutzberichten der P-Partei als Anhaltspunkte für eine eigene extremistische Zielsetzung angekreidet.<sup>34</sup> Eine solche gebietsbezogene Wahlabsprache läßt jedoch nicht den Schluß zu, daß die P-Partei damit die Ziele der X-Partei fördern will.<sup>35</sup> Sie ist vielmehr dadurch motiviert, das 5%-Quorum zu erreichen. Der Kandidaturverzicht in einigen Gebieten dient nicht der Förderung der X-Partei, sondern dazu, diese zum gegenseitigen Kandidaturverzicht zugunsten der P-Partei zu bewegen und somit die eigenen Chancen zu fördern. Auch der Umstand, daß die Parteien ein sich überschneidendes Wählerpotential ansprechen und daß die P-Partei sich dort, wo sie antritt, auch um die von den extremistischen Zielen der X-Partei über-

<sup>31</sup> Vgl. auch *BVerwGE* 114, 258 (270 f.).

<sup>32</sup> Vgl. *BVerwGE* 114, 258 (270 f.).

<sup>33</sup> *BVerwGE* 114, 258 (270).

<sup>34</sup> Vgl. z.B. VSB BW 1998, 21, 61; VSB BW 1999, 47.

<sup>35</sup> *BVerwGE* 114, 258 (269 f.).

zeugten Wähler bemüht, läßt nicht auf extremistische Ziele der P-Partei schließen. Auch etablierte Parteien werben um die Stimmen extremistischer Wähler, was völlig unbedenklich ist, solange diesen nicht in Aussicht gestellt wird, auf ihre extremistischen Ziele hin einzuschwenken, sondern man sie für eine nichtextremistische Politik gewinnen will.

Problematischer sind gemeinsame Wahlvorschläge. Gibt eine Partei Kandidaten einer extremistischen Partei die Möglichkeit zur Kandidatur auf der eigenen Liste (Kandidaten der DKP auf Listen der PDS<sup>36</sup>), kann darin eine Unterstützung – auch – der extremistischen Zielsetzung der betreffenden Kandidaten gesehen werden.<sup>37</sup> Allerdings ist das nicht immer zwingend so. Bei einem Geschäft auf Gegenseitigkeit im Rahmen einer gebietsbezogenen Wahlabsprache (im Land A kandidiert die Partei P, im Land B die extremistische Partei X, beide lassen jeweils Kandidaten der anderen Partei auf ihren Listen zu), kann dies auch allein durch den Willen motiviert sein, eigene Kandidaten in die Parlamente zu bringen. Die P-Partei mußte sich dann von den extremistischen Zielen der X-Partei klar abgrenzen, was in einem gemeinsamen Wahlkampf schwer möglich ist.

Ein Schluß auf eine extremistische Zielsetzung der P-Partei kommt auch in Betracht, wenn sie (dort, wo sie selbst nicht zur Wahl antritt) ihre Anhänger und Wähler aufruft, die X-Partei zu wählen. Ein Wahlauf Ruf dürfte regelmäßig als Förderung der Ziele derjenigen Partei zu verstehen sein, zu deren Wahl aufgerufen wird. Dennoch ist auch hier Vorsicht geboten. Im Falle einer gebietsbezogenen Wahlabsprache könnte ein wechselseitiges Versprechen, die jeweils eigenen Anhänger zur Wahl der anderen Partei aufzurufen, allein dadurch motiviert sein, daß im Hinblick auf den zu eigenen Gunsten zu erwartenden Wahlauf Ruf des Absprachepartners die eigenen Chancen erhöht werden. In solchen Fällen dürfte es darauf ankommen, wie der Wahlauf Ruf öffentlich begründet wird.

Unabhängig von Wahlabsprachen gegebene Wahlempfehlungen zugunsten einer extremistischen Partei können regelmäßig als Anhaltspunkte dafür gewertet werden, daß der Empfehlende auch die extremistische Zielsetzung dieser Partei unterstützt. Denkbar ist aber auch, daß eine Wahlempfehlung ausgesprochen wird, ohne daß damit die Unterstützung extremistischer Ziele zum Ausdruck gebracht wird, etwa wenn eine linksextremistische Partei nach Auffassung des Empfehlenden die einzige zur Wahl antretende Partei ist, die sich konsequent gegen Militärinterventionen in anderen Ländern ausspricht und die Wahlempfehlung damit begründet wird, daß ein Wahlerfolg dieser Partei Druck auf die etablierten Parteien erzeugen würde, Bundeswehreinätze im Ausland zu unterlassen. Es kommt also darauf an, ob ein begrenzter – verfassungskonformer – Zweck der Wahlempfehlung klar zum Ausdruck gebracht wird. Die Funktionalisierung einer extremistischen Partei als Protestpartei ist nicht Ausdruck einer extremistischen Zielsetzung, sofern sich der Protest nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, sondern nur gegen eine bestimmte Politik richtet.

### c) Zwischenergebnis

Wir können somit festhalten: Als Beleg für extremistische Bestrebungen des Betreffenden können Kontakte zu Extremisten auf der Grundlage der in den Verfassungsschutzgesetzen enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen nur dann in Verfassungsschutzberichten dargestellt werden, wenn in diesen Kontakten zum Ausdruck kommt, daß der Betreffende die extremistische Zielsetzung der Organisation, mit der er in Kontakt tritt, unterstützt. Dies ist zum Beispiel bei einer Wahlempfehlung zugunsten einer extremistischen Partei der Fall (sofern sich

<sup>36</sup> Vgl. z.B. VSB Bay 2005, S. 182; VSB BW 2005, S. 192; VSB SH 2003, S. 45.

<sup>37</sup> Vgl. *OVG Koblenz*, 22.6.1999, AS RP-SL 27, 382 = NVwZ-RR 1999, 705 = DVBl. 1999, 1751.

nicht aus der Begründung der Empfehlung eine nicht die extremistischen Ziele umfassende Zwecksetzung der Empfehlung ergibt) oder bei Teilnahme an einer (von Extremisten veranstalteten) Demonstration, die verfassungsfeindliche Ziele propagiert. Kontakte zu oder Zusammenarbeit mit Extremisten lassen aber nicht bereits als solche – unabhängig von ihrem Inhalt und ihren Zwecken – darauf schließen, daß der Zusammenarbeitende die verfassungsfeindlichen Ziele der Extremisten unterstützt.

### **3. Selbständige Ausgrenzungsobliegenheit?**

#### **a) Verpflichtung zur Ausgrenzung?**

Somit könnte es nur dann berechtigt sein, unabhängig von Inhalt und Zwecksetzung Kontakte oder Zusammenarbeit mit Extremisten im Verfassungsschutzbericht zu rügen, wenn es eine rechtliche Verpflichtung gäbe, sich an der staatlichen Ausgrenzungspolitik zu beteiligen. Einigen Verfassungsschutzberichten liegt anscheinend die Ansicht zugrunde, eine solche Verpflichtung ergebe sich aus dem Grundgesetz; die aktive Mitwirkung an der Ausgrenzung von Extremisten sei staatsbürgerliche Pflicht. Anders läßt sich nicht erklären, daß die Unterlassung dieser Mitwirkung auch dann gerügt wird, wenn in ihr keine extremistische Zielsetzung zum Ausdruck kommt.

Aus der fehlenden Unterstützung der Strategie, mit der die Verfassungsschutzbehörden den Extremismus bekämpfen wollen, wird in dieser Sicht ein Angriff auf die Verfassung. Wer bei der Extremismusbekämpfung – und zwar beim Einsatz genau dieser Methode der Extremismusbekämpfung – nicht mitwirkt, ist selbst ein Extremist. Er ist nach dieser Auffassung auch dann Extremist, wenn er selbst keine extremistischen Ziele verfolgt. Er ist „Extremist durch Unterlassung“, nämlich dadurch, daß er es unterläßt, Extremisten in der vom Verfassungsschutz für richtig gehaltenen Weise auszugrenzen.

Diese Auffassung ist mit dem Grundgesetz unvereinbar. Die freiheitliche Verfassung verpflichtet die Bürger keineswegs zur aktiven Extremismusbekämpfung, so daß ihnen die Nichtbeteiligung an der Erfüllung dieser staatlichen Aufgabe auch nicht als verfassungsfeindliches Verhalten angekreidet werden kann. Es mag sein, daß man aus der Entscheidung des Grundgesetzes für die „streitbare“<sup>38</sup> beziehungsweise „wehrhafte Demokratie“<sup>39</sup> (Art. 79 III, 21 II, 18, 9 II, 20 IV GG) die Erwartung ableiten kann, daß die Bürger sich für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und somit gegen Verfassungsfeinde aktiv engagieren. Eine solche „Verfassungserwartung“ aber mit einer Rechtspflicht oder einer rechtlichen Obliegenheit gleichzusetzen, deren Verletzung im Verfassungsschutzbericht angeprangert werden darf, ist ein Mißverständnis, das den freiheitlichen Charakter der Verfassung völlig verkennt.

Dieses Mißverständnis aber liegt anscheinend der verfassungsschutzbehördlichen Wertung der Nichtausgrenzung als Anhaltspunkt für extremistische Bestrebungen zugrunde. Daher scheinen einige Bemerkungen zum Verhältnis von Verfassungserwartungen und Rechtspflichten oder rechtlichen Obliegenheiten in diesem Zusammenhang angebracht.

---

<sup>38</sup> Vgl. z.B. *BVerfGE* 25, 44 (58); 30, 1 (19, 21); 39, 334 (369, 383), 40 (287 (291)).

<sup>39</sup> Vgl. z.B. *BVerfGE* 39, 334 (349, 369); 111, 147 (158).

## b) Verfassungsentagement als Verfassungserwartung

Kann, ja muß nicht der freiheitliche Staat von seinen Bürgern erwarten, daß sie seine Verfassungsordnung bejahen und sich für ihre Verteidigung gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen einsetzen? Wäre nicht der freiheitliche demokratische Rechtsstaat auf die Dauer zum Untergang verurteilt, wenn die große Mehrzahl der Bürger ihm feindselig oder gleichgültig gegenüberstünde und die politische Agitation verfassungsfeindlicher Kräfte stillschweigend und achselzuckend hinnähme?

Es spricht viel dafür, daß diese Fragen zu bejahen sind. Gerade freiheitliche politische Systeme sind in vielfältiger Weise auf Unterstützung ihrer Bürger angewiesen. Die freiheitlichen Institutionen sind auf Mitwirkung der Bürger angelegt. Sie können nur funktionieren, wenn die Bürger von den Mitwirkungsangeboten auch Gebrauch machen. Ein parlamentarisches Regierungssystem kann nur funktionieren, wenn sich genügend Bürger in Parteien engagieren, sich zur Wahl stellen und als Wähler an den Wahlen beteiligen. Es setzt voraus, daß die Bürger sich jedenfalls ein Mindestmaß an politischen Informationen verschaffen, die sie zu sinnvollen Wahlentscheidungen erst in die Lage versetzen. Voraussetzung der Demokratie ist auch eine freie Presse. Das Grundgesetz garantiert die Pressefreiheit, organisiert aber nicht die Presse, sondern setzt voraus, daß es Unternehmer gibt, die von der Pressefreiheit Gebrauch machen und Zeitungen auf den Markt bringen. Und wenn die politische Willensbildung, wie das Grundgesetz es vorsieht, vom Volke ausgehen soll, dann setzt dies voraus, daß die Meinungsfreiheit nicht nur garantiert ist, sondern daß die Menschen von dieser Freiheit auch tatsächlich Gebrauch machen.

Dies sind nur einige Beispiele für sogenannte „Verfassungserwartungen“.<sup>40</sup> Die Verfassung „erwartet“ von den Bürgern, daß sie sich in bestimmter Weise verhalten, wenn diese Verhaltensweisen Funktionsbedingungen von Verfassungsinstitutionen sind. Wenn eine Verfassung sich als „streitbare“ beziehungsweise „wehrhafte Demokratie“ gegen die Beseitigung ihrer zentralen Prinzipien schützt und sogar ein – als „Widerstandsrecht“ bezeichnetes – Staatsnot- hilferecht zur Verteidigung dieser Prinzipien garantiert (Art. 20 IV GG), wird man daher auch davon ausgehen können, daß sie von ihren Bürgern die Bereitschaft erwartet, die freiheitliche demokratische Grundordnung gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen in Schutz zu nehmen und Verfassungsfeinde nicht nur nicht zu unterstützen, sondern ihnen aktiv entgegenzutreten.<sup>41</sup>

## c) Zur Unterscheidung von Verfassungserwartungen und Rechtspflichten

Solche „Verfassungserwartungen“, die der Staat insbesondere an die Gewährleistung der Grundrechte knüpft, haben nur beschreibenden, nicht normativen Charakter. Die Freiheitlichkeit der Verfassungsordnung zeichnet es gerade aus, daß es sich lediglich um politische Erwartungen handelt, nicht um Rechtspflichten und auch nicht um Obliegenheiten.<sup>42</sup> Der frei-

<sup>40</sup> Zu diesem Begriff umfassend *J. Isensee*, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, in: HStR V, 2. Aufl. 2000, § 115.

<sup>41</sup> Vgl. etwa *BVerfGE* 28, 36 (48); Sondervotum *Simon*, in: *BVerfGE* 63, 266 (310). – Allerdings erwartet die Verfassung nicht, daß die Bürger sich gerade an der Strategie beteiligen, die von den Verfassungsschutzbehörden für richtig gehalten wird. Dies anzunehmen, ist absurd. Verfassungsschutzbehörden, die dies tun, verwechseln ihre eigenen Erwartungen mit denen der Verfassung.

<sup>42</sup> Vgl. *Isensee* (Fn. 40), Rn. 3, 163 ff., 183, 195, 223 ff., 233; speziell gegen die Annahme einer rechtlich verpflichtenden Erwartung der Verfassungstreue *H.H. Klein*, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, *VVDStRL* 37, 53 (80 f.).



heitliche Staat vertraut darauf, daß die Bürger im großen und ganzen – ob aus Verantwortung für das Gemeinwesen oder aus Eigeninteresse – gemeinwohldienlich handeln, ohne dazu gezwungen werden zu müssen.<sup>43</sup> Gerade auch hierdurch unterscheidet sich der freiheitliche Rechtsstaat von einem totalitären System. Während etwa in der sozialistischen DDR die Bürger verpflichtet waren, von ihrer Meinungsfreiheit im Sinne des Aufbaus des Sozialismus Gebrauch zu machen (so daß Kritik an der Politik der SED geradezu gegen die Meinungsfreiheit verstieß),<sup>44</sup> mag die freiheitliche Demokratie von ihren Bürgern „erwarten“, daß diese sich für ihren freiheitlich verfaßten Staat engagieren und ihre Meinungsfreiheit dazu gebrauchen, verfassungsfeindlichen Bestrebungen entgegenzutreten. Verpflichten darf der Staat sie aber nicht, sonst gäbe er seine Freiheitlichkeit auf.<sup>45</sup> Dabei spielt es keine Rolle, ob eine unmittelbare Rechtspflicht begründet oder das erwünschte Verhalten nur mittelbar – durch Sanktionierung seiner Unterlassung (also durch eine Obliegenheit) – erzwungen wird. Verfassungserwartungen machen deutlich, wovon das Funktionieren des freiheitlichen Staates abhängt. Sie leiten dazu an, mit geeigneten, freiheitskompatiblen Mitteln – etwa im Schulunterricht – darauf hinzuwirken, daß diese faktischen Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der freiheitlichen Demokratie erhalten bleiben.<sup>46</sup> Mit den Grundrechten unvereinbar wäre es jedoch, die Verfassungserwartungen in Rechtspflichten oder in rechtliche Obliegenheiten umzuformen. Dies kommt nur in einzelnen Hinsichten und unter genau bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen in Betracht. Eine umfassende Sanktionierung der Nichterfüllung von Verfassungserwartungen würde aus der freiheitlichen Demokratie tendenziell eine totalitäre Demokratie machen. Die individuelle Freiheit würde zur staatsunterstützten Verpflichtung umgefälscht.

#### d) Inhalt der Verfassungserwartung

Die Erwartung der Verfassung, daß die Bürger sich für die Aufrechterhaltung des Staates und seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung engagieren, ist also eine politische Erwartung, nicht eine rechtliche, mit hoheitlichen Maßnahmen durchsetzbare Verpflichtung.<sup>47</sup> Freilich gehört es zu den Aufgaben der Staatsorgane, im Rahmen ihrer Kompetenzen den Bürgern zu verdeutlichen, was die Verfassung von ihnen erwartet, beispielsweise indem sie zur Wahlteilnahme aufrufen. Daher gehört die Ermunterung und Ermutigung zum Engagement gegen Extremismus zur „Staats-“ und „Verfassungspflege“.<sup>48</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Verfassung keine bestimmte Methode der Extremismusbekämpfung vorgibt. Die Ausgrenzungsstrategie ist eine mögliche, aber nicht die einzige in Betracht kommende Strategie. Sie hat sich über viele Jahre als erfolgreich erwiesen, aber sie muß nicht in allen politischen Lagen die richtige Strategie sein. Sie kann zur Radikalisierung der ausgegrenzten Gruppen

<sup>43</sup> Vgl. *Isensee* (Fn. 40), Rn. 223 ff., 233.

<sup>44</sup> Vgl. z.B. *K. Sorgenicht u.a.* (Hg.), *Verfassung der DDR. Dokumente. Kommentar*, Bd. II, 1969, S. 13 f.; *Staatsrecht der DDR*, 2. Aufl. 1984, S. 180, 184 ff., 189, 193 ff., insb. 194; dazu z.B. *G. Brunner*, *Einführung in das Recht der DDR*, 2. Aufl. 1979, S. 87; *S. Mampel*, *Die sozialistische Verfassung der DDR*, 3. Aufl. 1997, Art. 27 Rn. 6 ff.

<sup>45</sup> Vgl. *BVerfG*, 24.3.2001, NJW 2001, 2069 (2070).

<sup>46</sup> Vgl. *Isensee* (Fn. 40), Rn. 262 ff.; *H.H. Klein* (Fn. 42), S. 107.

<sup>47</sup> Wenn es schon keine Bürgerpflicht zur Verfassungstreue gibt – zutreffend *H.H. Klein* (Fn. 42), S. 80 f. –, dann erst recht nicht zur Bekämpfung von Verfassungsfeinden.

<sup>48</sup> Zu diesen Aufgaben vgl. *D. Murswiek*, *Verfassungsfragen der staatlichen Selbstdarstellung. Anmerkungen zur Staatspflege und zur staatlichen Selbstdarstellung im demokratischen Verfassungsstaat*, in: *FS Quaritsch*, 2000, S.307 (309 ff.) m.w.N.

beitragen<sup>49</sup> und jedenfalls dann, wenn die Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien hinreichend groß ist und das Potential für Protestparteien wächst, die Problematik verschärfen, statt sie zu lösen. Zumindest dort, wo in einer ausgegrenzten Gruppe nicht nur extremistische, sondern auch verfassungskonform arbeitende Strömungen mitwirken, ist die Ausgrenzung problematisch, weil sie tendenziell dazu führt, die verfassungstreuen Mitglieder hinauszudrängen und den Einfluß von Desperados zu erhöhen, während die Nichtausgrenzung die verfassungskonformen Kräfte stärkt.<sup>50</sup> Zudem birgt die Ausgrenzungsstrategie Mißbrauchsgefahren, weil sie die etablierten Parteien dazu verführen kann, sich mit ihrer Hilfe – durch unberechtigte Extremismus-Vorwürfe – gegen unliebsame Konkurrenz abzuschirmen. Andere Methoden und Strategien der Bekämpfung des Extremismus erscheinen manchen deshalb vorzugswürdig. Wer auf geistige Auseinandersetzung, Überzeugung und Integration statt auf Ausgrenzung setzt, mag in manchen Fällen naiv, vielleicht politisch dumm sein. Aber er ist weder Extremist, noch enttäuscht er die Verfassungserwartung des Verfassungsengagements. Und in manchen Situationen ist er wohl klüger als die dogmatischen Ausgrenzer.

### e) Inkonsistente Praxis?

In der Praxis zieht der Verfassungsschutz übrigens keinesfalls immer aus der Nichtbeteiligung an der Ausgrenzungsstrategie den Schluß, daß dies ein extremistisches Verhalten sei. Es gibt Organisationen, denen er sogar ausdrücklich bescheinigt, nicht extremistisch zu sein, obwohl sie Extremisten nicht ausgrenzen, sondern mit ihnen zusammenarbeiten oder sie sogar innerhalb der eigenen Organisation mitarbeiten lassen, beispielsweise Attac, die Netzwerkorganisation der Globalisierungsgegner.<sup>51</sup> Als Anhaltspunkt für extremistische Bestrebungen wird die Nichtausgrenzung von Extremisten, soweit ich sehe, nur dort (und auch dort nur selektiv) verwendet, wo die Verfassungsschutzbehörde neben der Nichtausgrenzung auch andere Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen meint erkennen zu können. Diese Praxis kann nicht per se als inkonsistent angesehen werden. Denn eine Organisation darf im Verfassungsschutzbericht nicht schon dann als extremistisch oder als unter dem Verdacht des Extremismus stehend eingestuft werden, wenn lediglich einzelne Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Voraussetzung ist vielmehr, daß die vorhandenen Anhaltspunkte so gewichtig sind, daß nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz der schwerwiegende Grundrechtseingriff, den die Anprangerung als „extremistisch“ im Verfassungsschutzbericht darstellt, gerechtfertigt werden kann.<sup>52</sup> Dies ist regelmäßig bei nur punktueller Zusammenarbeit von ansonsten „demokratischen“ Politikern oder Organisationen mit Verfassungsfeinden nicht Fall, so daß unter der Prämisse, daß es richtig wäre, die Nichtausgrenzung als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Bestrebung zu werten, die praktizierte Differenzierung in manchen Fällen berechtigt wäre. Unter dieser Prämisse müßte also – konsequent argumentiert – auch die Nichtausgrenzung von Extremisten durch „demokratische“ Politiker oder Organisationen als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen

49 Chr. Gusy, Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 105 (1980), 279 (303 f.).

50 Vgl. Backes/Jesse, Streitbare Demokratie in der Krise?, in: Jb. Extremismus und Demokratie 8 (1996), S. 13 (18).

51 Vgl. z.B. VSB BW 2002, S. 119 f. (allerdings mit Kritik an der Nichtausgrenzung); 2003, S. 240 f.; VSB SH 2001, S. 58 f.

52 BVerfGE 113, 63 (81). Nach der von mir vertretenen Auffassung reicht der (auf Anhaltspunkte gestützte) Verdacht selbst dann nicht aus, eine Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht zu rechtfertigen, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß er zutrifft; Voraussetzung der Berichterstattung ist vielmehr, daß der Nachweis des Vorliegens einer verfassungsfeindlichen Bestrebung geführt wird, Murswiek (Fn. 2), S. 774 ff.; ebenso OVG Berlin-Brandenburg, 6.4.2006, NVwZ 2006, S. 838 (839).

betrachtet werden, nur daß dieser Anhaltspunkt für sich genommen nicht hinreichend gewichtig ist, darüber im Verfassungsschutzbericht zu berichten. Nicht möglich ist hingegen die Argumentation, wenn „demokratische“ Politiker oder Organisationen sich an der Ausgrenzung nicht beteiligen, sei das kein Anhaltspunkt für eine extremistische Bestrebung, während das gleiche Verhalten von Politikern oder Organisationen, bezüglich derer es auch andere Anhaltspunkte dafür gibt, daß sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen, als (zusätzlicher) Anhaltspunkt gewertet werden könne.

Mag also die Praxis der Verfassungsschutzberichte insoweit noch konsistent sein – die in der Politik und den Massenmedien geübte Praxis, einigen Parteien die Zusammenarbeit mit wirklichen oder angeblichen Extremisten zum Vorwurf zu machen und anderen nicht, ist Ausdruck doppelter Moral und politischer Instrumentalisierung des Verfassungsschutzgedankens. Daß die Ausgrenzung heute de facto stärker nach rechts als nach links praktiziert wird, läßt sich daran ablesen, daß sie auf der Rechten mit aller Schärfe eine Partei erfaßt, die zwar in den meisten Verfassungsschutzberichten erwähnt wird, von der das Bundesverwaltungsgericht aber gesagt hat, daß eine verfassungsfeindliche Zielsetzung nicht nachgewiesen sei,<sup>53</sup> während die ebenfalls in den meisten Verfassungsschutzberichten erwähnte „Linkspartei“ / PDS<sup>54</sup> nicht nur von den Massenmedien nicht ausgegrenzt wird, sondern von der SPD in verschiedenen Ländern sogar an der Regierung beteiligt wird, ohne daß dies auf Empörung oder auch nur auf nachhaltige Kritik stößt.

#### IV. Verdachtsberichterstattung: Verschärfung des Problems

Wie gezeigt, ist die Praxis der Verfassungsschutzbehörden, die Nichtbeteiligung an der staatlichen Ausgrenzungsstrategie im Verfassungsschutzbericht zu rügen und als Anhaltspunkt für extremistische Bestrebungen des sich dem Ausgrenzungsansinnen Verweigernden zu bewerten, rechtswidrig. Die Auswirkungen dieser rechtswidrigen hoheitlichen Einwirkung auf das politische Handeln werden dadurch dramatisch verschärft, daß nicht nur Kontakte zu tatsächlichen Extremisten mit der Sanktion der Erwähnung im Verfassungsschutzbericht belegt werden, sondern auch Kontakte zu Organisationen, die der Verfassungsschutz extremistischer Bestrebungen nur verdächtigt. Das ist eine Konsequenz der Verdachtsberichterstattung: In den Verfassungsschutzberichten wird nicht nur über nachweislich extremistische, sondern auch über (aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte) einer extremistischen Zielsetzung lediglich verdächtige Organisationen berichtet.<sup>55</sup> Das Ausgrenzungsansinnen bezieht sich auf alle Organisationen, über die im Verfassungsschutzbericht berichtet wird. Dies hat zum Beispiel dazu geführt, daß eine Zeitung unter anderem deshalb in Verfassungsschutzberichten einer extremistischen Zielsetzung verdächtigt wurde, weil sie Inserate der „Republikaner“<sup>56</sup> oder Inter-

<sup>53</sup> „Die Republikaner“, dazu *BVerwGE* 114, 258 ff.; das *OVG Berlin-Brandenburg*, 6.4.2006, NVwZ 2006, S. 838 (841 ff.), hat entschieden, daß mangels nachgewiesener Verfassungsfeindlichkeit die Erwähnung der REP im VSB des Landes Berlin rechtswidrig war.

<sup>54</sup> Vgl. z.B. VSB 2004, S. 144 ff.; 2005 (Vorabfassung), S. 159 ff.; VSB BW 2004, S. 187 ff.; 2005 (Presse), S. 186 ff.; VSB Bre 2004, S. 34 ff.; VSB Hbg 2004, S. 113 ff.; VSB He 2004, S. 90 ff.; VSB Nds 2004, S. 92 ff.; VSB NRW 2004 (Presse), S. 77 ff.; 2005 (Presse), S. 58 ff.; VSB Rpf 2004, S. 56 ff.; beschränkt auf Gruppierungen innerhalb der PDS: VSB Sachsen 2005, S. 63 ff.

<sup>55</sup> Die Verdachtsberichterstattung ist weder von den Ermächtigungsgrundlagen der Verfassungsschutzgesetze gedeckt noch mit dem Grundgesetz vereinbar, vgl. *Murswiek* (Fn. 2), S. 774 ff. Das *BVerfG* hat leider das verfassungsrechtliche Problem nicht gesehen und sie ohne Begründung für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt, *BVerfGE* 113, 63 (80 f.). Für Berlin hat das *OVG Berlin-Brandenburg*, 6.4.2006, NVwZ 2006, S. 838 (839), die Verdachtsberichterstattung verboten.

<sup>56</sup> Vgl. z.B. VSB NW 1999, S. 96; 2002, S. 100.

views mit deren Vorsitzendem<sup>57</sup> veröffentlichte und weil sie in ihrer Berichterstattung diese Partei nicht als „extremistisch“ bezeichnete.<sup>58</sup> Ihr wurde also als eigenes extremistisches Verhalten vorgeworfen, daß sie die Wertungen des Verfassungsschutzes nicht – bis in die Wortwahl hinein – übernahm und die „Republikaner“ nicht ausgrenzte, obwohl schon nach den Darstellungen der Verfassungsschutzberichte die Verfassungsfeindlichkeit dieser Partei nicht erwiesen ist und ein Verdacht – sonst wäre er keiner – immer auch unbegründet sein kann. Der Verfassungsschutz bekämpft also Organisationen, für die er lediglich „Anhaltspunkte“ dafür hat, daß sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen, genauso wie erwiesene Verfassungsfeinde, und er setzt sein Sanktionsinstrumentarium auch gegen diejenigen ein, die sich – weil sie den Verdacht nicht teilen – an der Ausgrenzung dieser des Extremismus lediglich verdächtigten Organisationen nicht beteiligen. Schon die erste Stufe – die Bekämpfung auf Verdacht hin – ist rechtsstaatswidrig. Die zweite Stufe, die Verdächtigung und Bekämpfung auch desjenigen, der den auf der ersten Stufe Verdächtigten nicht ausgrenzt, ist noch schlimmer. Konsequenter weitergedacht, muß jetzt auch der auf der zweiten Stufe Verdächtige ausgegrenzt werden, und wer das nicht tut, gilt wiederum als ausgrenzungsbedürftiger Extremist. So lassen sich Kaskaden des Verdachts konstruieren.<sup>59</sup> Die Verteidigung der Verfassung führt sich dann selbst ad absurdum.

## V. Schlußbemerkung

Die freiheitliche Demokratie bedarf des Schutzes gegen Verfassungsfeinde. Sie braucht einen rechtsstaatlichen Verfassungsschutz. „Verfassungsschützerische“ Maßnahmen, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar sind, schützen aber nicht die Verfassung, sondern schaden ihr. Die hoheitliche Bekämpfung von Organisationen auf Verdacht hin ist mit dem Rechtsstaat ebenso unvereinbar wie die indirekte Inpflichtnahme der Bürger für Bekämpfungsmaßnahmen ohne gesetzliche Grundlage sowie die öffentliche Inkriminierung bloßer Kontakte zu Extremisten als angeblich extremistische Verhaltensweise.<sup>60</sup> Im übrigen gilt auch hier, was *Simon* über den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung schon in anderem Zusammenhang gesagt hat: „Je perfekter der Schutz ist, je ungeeigneter oder übereifriger die damit betrauten Organe sind und je weiter die Maßnahmen indirekt über den Kreis

---

<sup>57</sup> Vgl. z.B. VSB NW 1999, S. 96; 2002, S. 100.

<sup>58</sup> Vgl. z.B. VSB NW 2001, S. 128.

<sup>59</sup> Ein Beispiel für eine absurde Verdachtskaskade: Ein rechtsextremistischer Liedermacher wird von einer Organisation („Die Deutschen Konservativen“) eingeladen, um bei einer Versammlung mit den Teilnehmern deutsche Volkslieder zu singen. Damit macht diese Organisation sich wegen Nichtausgrenzung des Extremismus verdächtig, obwohl sie dem Sänger nicht etwa Gelegenheit gibt, auf der Versammlung extremistische Ansichten zu äußern oder Lieder mit extremistischem Inhalt zu singen – erste Stufe. Der Ehrenpräsident dieser Organisation, ein bekannter CDU-Politiker, wird kraft dieses Amtes vom Verfassungsschutz als „mitverantwortlich“ für den Sänger-Auftritt bezeichnet; anscheinend gilt auch er deshalb als Extremismus-verdächtig – zweite Stufe. Der Ehrenpräsident ist auch Kolumnist einer Wochenzeitung. Somit ergibt sich aus dem Sängerauftritt bei den „Deutschen Konservativen“ ein Anhaltspunkt dafür, daß diese Zeitung extremistische Ziele verfolgt – und zwar ein so gravierender Anhaltspunkt, daß darüber im Verfassungsschutzbericht berichtet wird – dritte Stufe, vgl. VSB NW 2002, S. 99. Begründung: Ein ständiger Mitarbeiter der Zeitung (eben dieser Ehrenpräsident) arbeite mit einem erwiesenen Rechtsextremisten (dem Sänger) zusammen, ebd. S. 98 i.V.m. S. 99.

<sup>60</sup> Die Schlußfolgerung, wer Kontakt zu Extremisten habe, sei selbst ein Extremist, hat übrigens eine Struktur, die historisch immer wieder aufgetreten ist, insbesondere dort, wo sich wahnhafte Verfolgung breit gemacht hat, von der Inquisition bis zur McCarthy-Ära, wie folgendes Zitat veranschaulichen mag: „Hat sie mit Hexen gearbeitet? Hat sie mit anderen Besessenen ihr Süppchen gekocht und das Tanzbein geschwungen? Das war die entscheidende Frage an die der Hexerei verdächtige Frau. [...] Wer den Umgang mit Hexen zugeben mußte, gestand, selbst eine Hexe zu sein.“, *Patrick Bahners*, FAZ v. 8.12.2006, S. 37.

der eigentlich Gemeinten hinauswirken und Duckmäsertum erzeugen, desto mehr wächst die Gefahr, daß das Schutzobjekt seinerseits verändert oder erstickt wird und die freiheitliche Demokratie an Überlegenheit und Leuchtkraft verliert.“<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Sondervotum in *BVerfGE* 63, 266 (310).