ALBERT-LUDWIGS-
UNIVERSITÄT FREIBURG
Institut für Öffentliches Recht

Der Verfassungsschutzbericht – Funktionen und rechtliche Anforderungen

von

Professor Dr. Dietrich Murswiek

Die gedruckte Fassung wird erscheinen in:
Janbernd Oebbecke / Bodo Pieroth (Hrsg.), Islam und Verfassungsschutz (Islam und Recht Bd. 6), Peter Lang Verlag, 2007

© Dietrich Murswiek, 2007

Version 2, Juli 2007 [Tippfehlerkorrektur und Verbesserung eines Ausdrucks]

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

Papers und Preprints
aus dem Institut für Öffentliches Recht

Freiburg i.Br. Januar 2007

Bei der folgenden Abhandlung handelt es sich um einen Vortrag, den der Verfasser – in gekürzter Form – am 7.12.2006 auf der Tagung „Islam und Verfassungsschutz" in der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gehalten hat.

Gliederung

I. Funktionen des Verfassungsschutzberichts 1
II. Rechtliche Anforderungen an die Berichterstattung 1
1. Gesetzliche Grundlage 2
2. Die gesetzlichen Voraussetzungen der Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht 2
3. Die Unzulässigkeit der Verdachtsberichterstattung 3
4. Verhältnismäßigkeit 8
a) Überwiegende Wahrscheinlichkeit 8
b) Gesamtbetrachtung 8
c) Unterscheidung von Fällen erwiesener Verfassungsfeindlichkeit und Verdachtsfällen 9
5. Zur Gewinnung von Belegen beziehungsweise von tatsächlichen Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen 10
a) Überblick 10
b) Meinungsäußerungen als Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung 12
c) Zur Intentionalität von Meinungsäußerungen 13
III. Schlußbemerkung: Keine Herrschaft des Verdachts 14

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.

Dietrich Murswiek

Der Verfassungsschutzbericht – Funktionen und rechtliche Anforderungen*

I. Funktionen des Verfassungsschutzberichts

Der Verfassungsschutzbericht dient laut Gesetz der Aufklärung der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen[1]. Er soll also dem Schutz der verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter dienen; das sind die mit dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bezeichneten Fundamente der Verfassung sowie der Bestand und die Sicherheit des in Bund und Länder gegliederten Staates[2]. Er dient damit zugleich der Festigung des Verfassungskonsenses, nämlich der Integration des Volkes auf die Verfassungsgrundlagen sozusagen *ex negativo*: Den Bürgern wird vor Augen geführt, welche politischen Ziele und Verhaltensweisen mit der Verfassung unvereinbar sind[3]. Staatsbürgerliche Bewußtseinsbildung ist aber nicht die einzige Funktion des Verfassungsschutzberichts. Er ist zugleich ein äußerst wirksames Kampfinstrument. Er dient der Bekämpfung der von der Verfassungsschutzbehörde als Verfassungsfeinde identifizierten Organisationen. Er enthält implizit die Warnung an alle Bürger: Haltet Euch von den als „Extremisten" geouteten Organisationen fern, unterstützt sie nicht, beteiligt Euch an ihrer Ausgrenzung! Damit hat der Verfassungsschutzbericht zugleich, wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, die Funktion einer „negativen Sanktion"[4]. Die betreffende Organisation wird mit dem Makel des Extremismus belegt und amtlich zum Verfassungsfeind erklärt.

II. Rechtliche Anforderungen an die Berichterstattung

Die Berichterstattung über eine Organisation im Verfassungsschutzbericht greift in deren Grundrechte ein. Betroffen sein können neben dem Persönlichkeitsrecht bei politischen Parteien die Parteienfreiheit (Art. 21 I GG), bei anderen Organisationen je nach deren Tätigkeitsfeld z.B. die Religions- oder die Weltanschauungsfreiheit (Art. 4 I, II GG), die Pressefreiheit (Art. 5 I GG)

---

* Verfassungsschutzberichte werden, sofern nicht anders angegeben, nach der gedruckten Version zitiert. (Die Internetversionen haben teilweise abweichende Seitenzählungen.) Der vom *Bundesministerium des Innern* herausgegebene Verfassungsschutzbericht des Bundes wird ohne weiteren Zusatz als VSB zitiert, die Verfassungsschutzberichte der Länder als VSB mit dem Kürzel des jeweiligen Landes. Die auf diese Kurzbezeichnung folgende Jahreszahl bezeichnet das Jahr, über das berichtet wird, nicht das Erscheinungsjahr, das i.d.R. das darauf folgende Jahr ist, z.B. VSB NW 2002 = Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2002, erschienen 2003.

1 So die Zweckbestimmung in BVerfSchG § 16 II 1 und z.B. in VSG NW § 15 II.

2 Vgl. z.B. BVerfSchG § 1 I und z.B. VSG NW § 1.

3 Zu dieser und den weiteren Funktionen des Verfassungsschutzberichts ausführlich *Dietrich Murswiek*, Der Verfassungsschutzbericht – das scharfe Schwert der streitbaren Demokratie. Zur Problematik der Verdachtsberichterstattung, NVwZ 2004, S. 769 (770 ff.).

4 *BVerfGE* 113, 63 (77) – „Junge Freiheit" (JF).

oder die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG), außerdem im Hinblick auf die als extremistisch inkriminierten Meinungen die Meinungsfreiheit (Art. 5 I GG).

1. Gesetzliche Grundlage

Als Ermächtigungsgrundlage für diese Eingriffe enthalten die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder eine Bestimmung, die trotz unterschiedlichen Wortlauts im wesentlichen den gleichen Inhalt hat[5]. Diese Vorschrift sagt, etwas vereinfachend zusammengefaßt, daß die Verfassungsschutzbehörden beziehungsweise die Innenminister befugt sind, zur Aufklärung der Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten zu berichten, die sich gegen die verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter richten. Dazu gehören insbesondere die verfassungsfeindlichen Bestrebungen. Das sind Bestrebungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten. Auf sie möchte ich die Betrachtung im folgenden beschränken, da sie regelmäßig den Schwerpunkt der Verfassungsschutzberichte bilden und da im Zusammenhang mit ihnen die meisten juristischen Probleme auftreten.

2. Die gesetzlichen Voraussetzungen der Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht

Die Ermächtigungsgrundlage macht die Berichterstattung insoweit von zwei Voraussetzungen abhängig:

- Berichtet werden darf über „Bestrebungen“.
- Diese müssen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sein.

„Bestrebungen“ sind nach der Definition des Gesetzes „ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluß“. Gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind sie dann, wenn sie darauf abzielen, einen der diese Ordnung konstituierenden Verfassungsgrundsätze „zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen“[6].

Daraus folgt zunächst zweierlei:

1. Die Bewertung einer Organisation als „extremistisch“ darf nicht anhand irgendwelcher politischen oder politikwissenschaftlichen Extremismus-Kriterien erfolgen, sondern allein anhand der verfassungsrechtlichen Merkmale der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

2. Bestrebungen liegen nur dann vor, wenn aktiv auf die Beseitigung oder Außer-Geltung-Setzung eines Verfassungsgrundsatzes hingewirkt wird. Es reicht nicht aus, wenn eine Person oder eine Organisation lediglich die Meinung vertritt, es wäre gut, wenn es einen der Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht gäbe. Das bloße Haben oder Äußern einer Meinung ist verfassungsschutzrechtlich irrelevant, weil es ungeeignet ist,

---

5 BVerfSchG § 16 II und z.B. VSG NW § 15 II.

6 BVerfSchG § 4 I lit. c) und z.B. VSG NW § 3 III lit. c). Verhaltensweisen von nicht in einer oder für eine Organisation handelnden Einzelpersonen sind nach diesen Vorschriften nur dann „Bestrebungen“, wenn sie „auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut dieses Gesetzes erheblich zu beschädigen“.

die freiheitliche demokratische Grundordnung zu gefährden. Relevant ist nicht die Meinung als solche, sondern allein die politische Zielsetzung, die auf Änderung der Verfassungsgrundlagen gerichtet ist, der Wille, solche Vorstellungen in die Tat umzusetzen[7]. Unerläßliches Kriterium einer verfassungsfeindlichen „Bestrebung" ist somit der auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beziehungsweise eines ihrer Elemente gerichtete politische Änderungswille.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts reicht auch dieser politische Wille noch nicht aus. Das Gericht fordert zusätzlich ein Element politischer Aktivität[8]. Es begründet dies damit, daß selbst „Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen" als solche noch nicht als Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzuschätzen sei, „wohl aber darüber hinausgehende Aktivitäten zu deren Beseitigung". Diese Auslegung des Gesetzes ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich geboten. Nur in dieser Auslegung entspricht die gesetzliche Ermächtigung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, aus dem das Gericht folgert, daß Art und Schwere der Sanktion auf das konkrete Gefahrenpotential abgestimmt sein müssen[9]. In einer anderen Entscheidung hatte der Senat bereits formuliert: „Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen."[10]

3. Die Unzulässigkeit der Verdachtsberichterstattung

In den meisten Verfassungsschutzberichten wird nicht nur über erwiesene Verfassungsfeinde berichtet, sondern auch über solche Organisationen, die von der Verfassungsschutzbehörde lediglich verdächtigt werden, verfassungsfeindliche Bestrebungen zu verfolgen. Diese Praxis ist rechtswidrig. Sie findet in den Verfassungsschutzgesetzen keine Grundlage und verstößt zudem gegen das Grundgesetz.

Wie schon gesagt, ermächtigen die Verfassungsschutzgesetze zur Berichterstattung über verfassungsfeindliche Organisationen, genauer gesagt über diejenigen Bestrebungen, die in der Aufgabenbestimmung des jeweiligen Verfassungsschutzgesetzes näher beschrieben werden[11]. Voraussetzung für die Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht ist somit, daß es sich bei den Organisationen, über die berichtet wird, um Organisationen handelt, die tatsächlich extremistische

---

7 Vgl. *H. Joachim Schwagerl*, Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 60 f.; *Walter Ganßer*, „Verfassungswidrig" – „Verfassungsfeindlich" – „Extremistisch", BayVBl. 1980, S. 545 (549); *Hermann Borgs-Maciejewski*, in: Borgs-Maciejewski/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 3 A Rn. 62 m.w.N.. „Ideen, Ideologien, Weltanschauungen, Überzeugungen und politische Denkweisen [sind] noch keine politischen Ziele, unterliegen daher nicht der Bewertung als mit der Verfassungsordnung vereinbar oder unvereinbar. Erst die daraus möglicherweise hergeleiteten konkreten politischen Ziele können Gegenstand einer solchen Bewertung sein.", *BVerwGE* 61, 194 (197). Ebenso bereits *BVerfGE* 5, 85 (146) für wissenschaftliche Theorien.

8 *BVerfGE* 113, 63 (81 f.) – JF; dazu *Dietrich Murswiek*, Neue Maßstäbe für den Verfassungsschutzbericht. Konsequenzen aus dem JF-Beschluss des BVerfG, NVwZ 2006, S. 121 (124).

9 *BVerfGE* 113, 63 (82).

10 *BVerfGE* 111, 147 (159) m. Hinw. auf *BVerfGE* 25, 44 (58).

11 Die Ermächtigungsnorm nimmt Bezug auf die in der Aufgabennorm genannten Bestrebungen, z.B. nimmt § 16 II 1 BVerfSchG Bezug auf die Bestrebungen, die in § 3 I BVerfSchG aufgezählt sind.

Bestrebungen verfolgen. Die Verfassungsschutzbehörde darf nur berichten, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, nicht schon dann, wenn es tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, daß sie möglicherweise erfüllt sein könnten. Für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einer zu Grundrechtseingriffen ermächtigenden Norm trägt im Verwaltungsprozeß die Behörde die Beweislast. Läßt sich der Nachweis nicht führen, daß die betreffende Organisation verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, ist die Berichterstattung rechtswidrig[12]. Das *OVG Berlin-Brandenburg* hat deshalb für Berlin die Verdachtsberichterstattung verboten[13].

Das *VG Düsseldorf* und das *OVG Münster* haben dagegen für Nordrhein-Westfalen die Verdachtsberichterstattung für zulässig erklärt[14]. Begründet haben sie dies damit, daß § 15 II VSG NW zur Berichterstattung über „Bestrebungen […] nach § 3 Abs. 1" ermächtige. Nach § 3 Abs. 1 VSG NW aber sei es Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde, Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen zu sammeln und auszuwerten, „soweit tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen […] vorliegen". Die Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 enthalte somit auch die Ermächtigung, bereits in Verdachtsfällen zu berichten, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dies rechtfertigen[15].

Diese Ansicht ist schon nach Wortlaut und Zweck der Ermächtigungsvorschrift verfehlt. Denn § 15 II VSG NW nimmt keineswegs auf den ganzen § 3 I Bezug. Der Bezug richtet sich nicht auf die in § 3 I VSG NW beschriebene *Aufgabe* der Verfassungsschutzbehörde, sondern auf „*Be-*

---

12 *OVG Berlin-Brandenburg*, 6.4.2006, NVwZ 2006, S. 838 (839), mit Berufung auf *Lars Oliver Michaelis*, Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes. Die streitbare Demokratie zwischen Toleranz und Abwehrbereitschaft, 2000, S. 123, 226, und auf *Murswiek* (Fn. 3), S. 774 ff.; ebenso bereits *VG Berlin*, 31.8.1998, NJW 1999, 806 (812).

13 S. Fn. 12.

14 *VG Düsseldorf*, 25. 3. 1994 – 1 K 4555/93, S. 8; *VG Düsseldorf*, 14. 2. 1997 – 1 K 9318/96, S.18 ff.; *VG Düsseldorf*, 21.10.2005 – 1 K 3189/03 – Juris; *OVG Münster*, 22. 5. 2001 – 5 A 2055/97, S.10; ebenso für Berlin *VG Berlin*, 28. 6. 2001 – 2 A 85/01, S.4 f.

15 In Berlin ist eine solche Fehlinterpretation schon deshalb ausgeschlossen, weil das Berliner VSG die Voraussetzungen für die Beobachtung in einem anderen Paragraphen (§ 7) regelt als die in der Aufgabennorm (§ 5 II) genannten „Bestrebungen", auf die die zur Berichterstattung ermächtigende Norm (§ 26 S. 1) verweist. Ein besonders krasses Fehlurteil war deshalb die Entscheidung des *VG Berlin* vom 28.6.2001 (Fn. 14), die gegen den „eindeutigen Wortlaut" (*OVG Berlin-Brandenburg*, Fn. 12) die Verdachtsberichterstattung für rechtmäßig erachtete. – Das BVerfSchG ist entsprechend dem VSG Berlin konstruiert: Die Berichterstattungsermächtigung (§ 16 II) verweist auf „Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1". Diese Vorschrift regelt die Beobachtungsaufgabe der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern und beschreibt dabei unter Nr. 1-3 die Bestrebungen und Tätigkeiten, auf die sich diese Aufgabe erstreckt. Auf diese allein bezieht sich die Berichterstattungsermächtigung. Daß die *Beobachtungs*aufgabe nach § 4 I 3 bereits bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten i.S.d. § 3 I einsetzt, ändert nichts daran, daß Voraussetzung für die *Berichterstattung* nach dem klaren Wortlaut das Vorliegen solcher Bestrebungen (oder Tätigkeiten) ist. Der Wortlaut des BVerfSchG ist also ebenso eindeutig wie derjenige des VSG Berlin; daher ist die Verdachtsberichterstattung im VSB des Bundes ebenso eindeutig rechtswidrig wie diejenige in Berlin, und zwar völlig unabhängig davon, ob man der hier vertretenen verfassungsrechtlichen Argumentation folgt oder nicht. Das gilt auch für die allermeisten anderen Bundesländer. Nur das VSG von Rheinland-Pfalz weist in dem hier interessierenden Punkt dieselbe Regelungsstruktur auf wie das VSG NW, die Verfassungsschutzgesetze von Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Thüringen eine ähnliche. Somit ist in 10 von 16 Ländern sowie im Bund eine Argumentation wie diejenige des *VG Düsseldorf* und des *OVG Münster* schon wegen der anderen Gesetzeskonstruktion ausgeschlossen: Die – falsche – Bezugnahme auf die „tatsächlichen Anhaltspunkte" ist dort nicht möglich, weil die zur Berichterstattung ermächtigende Norm auf eine Norm Bezug nimmt, in der von „tatsächlichen Anhaltspunkten" nicht die Rede ist.

strebungen [...] nach § 3 Abs. 1". Die Bezugnahme soll also festlegen, über welche Bestrebungen (und Tätigkeiten) berichtet werden darf. Das sind die in § 3 I unter Nr. 1-4 aufgezählten Bestrebungen (und Tätigkeiten); nur sie beschreiben den Gegenstand der Berichterstattungsbefugnis[16].

Nur diese sich aus Wortlaut und Grammatik ergebende Auslegung entspricht auch dem Zweck des Gesetzes. Der Verfassungsschutzbericht dient der Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Organisationen durch Aufklärung der Öffentlichkeit. Solche Bekämpfungsmaßnahmen setzen voraus, daß die bekämpften Organisationen auch tatsächlich verfassungsfeindlich sind[17]. Nur unter dieser Voraussetzung ist es möglich, sie im Hinblick auf die Grundrechte der Betroffenen und auf die grundsätzliche Staatsfreiheit des demokratischen Willensbildungsprozesses zu rechtfertigen. In Verdachtsfällen ist es jedoch immer auch denkbar, daß der Verdacht sich später als unbegründet erweist. Wenn also, wie dies gegenwärtig praktiziert wird, in Verfassungsschutzberichten auf der Basis eines bloßen Verdachts Beobachtungsobjekte als extremistisch eingeordnet werden, dann ist es möglich, daß der Verfassungsschutz manche Organisationen als angeblich extremistisch bekämpft, die in Wahrheit verfassungsmäßige Ziele verfolgen. Wenn dies geschieht, wird auf verfassungsrechtlich nicht rechtfertigungsfähige Weise hoheitlich in den demokratischen Willensbildungsprozeß eingegriffen. Diese demokratiewidrige Einwirkung läßt sich nur dann zuverlässig vermeiden, wenn nur solche Organisationen im Verfassungsschutzbericht angeprangert werden, deren Verfassungsfeindlichkeit eindeutig erwiesen ist[18].

Der Verfassungsschutz darf im Verfassungsschutzbericht also nicht über alle Organisationen berichten, die er rechtmäßigerweise beobachtet. Voraussetzung für die Beobachtung sind in der Tat nur – hinreichend gewichtige – tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen[19]. Die Beobachtung dient ja dazu herauszufinden, ob eine verfassungsfeindliche Bestrebung vorliegt. Die Bekämpfung kann demgegenüber erst einsetzen, wenn die Beobachtung zum Nachweis der Verfassungsfeindlichkeit geführt hat[20].

Die Verdachtsberichterstattung verstößt nicht nur gegen das Verfassungsschutzgesetz, sondern auch gegen die Grundrechte der Betroffenen. Sie verletzt nämlich den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil sie zur Erreichung des gesetzlichen Zwecks nicht erforderlich ist[21]. Das Bundesverfassungsgericht hat sie zwar im JF-Beschluß als verfassungsrechtlich unbedenklich angese-

---

16 Entsprechendes gilt für die übrigen Verfassungsschutzgesetze, vgl. z.B. zu Baden-Württemberg *Murswiek* (Fn. 3), S. 776. Somit ist die Rechtslage in allen Bundesländern die gleiche wie in Berlin und im Bund. Daß in manchen Ländern die Voraussetzungen der *Beobachtungsbefugnis* (bzw. die Begrenzung der Beobachtungsaufgabe) in demselben Paragraphen geregelt sind wie die Beobachtungsaufgabe, im Bund, in Berlin und in anderen Ländern dagegen in einem anderen Paragraphen (s. Fn. 15), macht sachlich keinen Unterschied für die Voraussetzungen der *Berichterstattungsbefugnis*.

17 Ebenso *Michaelis* (Fn. 12); *VG Berlin*, 31.8.1998, NJW 1999, 806 (812).

18 *Murswiek* (Fn. 3), S. 775.

19 Vgl. z.B. BVerfSchG § 4 I 3; VSG NW § 3 I; VSG BW § 3 II 2.

20 Der Verfassungsschutz ist – wie das *OVG Berlin-Brandenburg* (Fn. 12) zutreffend gesagt hat, kein Tätigkeits-, sondern ein Ergebnisbericht.

21 Dazu eingehend *Murswiek* (Fn. 3), S. 775 ff.

hen, allerdings ohne jede Begründung[22]. Daher muß man annehmen, daß dem Senat das Problem nicht bewußt gewesen ist[23].

Der Grundsatz der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das gesetzliche Gemeinwohlziel mit einem milderen Mittel ebensogut erreicht werden könnte. Ziel des Gesetzes ist die Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegen Verfassungsfeinde[24]. Geht man davon aus, daß eine im Verfassungsschutzbericht genannte Organisation tatsächlich verfassungsfeindlich ist, dann ist die Berichterstattung über sie zur Erreichung des gesetzlichen Ziels erforderlich. Wenn der Verdacht hingegen unbegründet ist, ist die Berichterstattung weder erforderlich noch auch nur geeignet, das Ziel zu erreichen. Sie läuft der Intention des Gesetzes vielmehr diametral entgegen. Rechtfertigen ließe sie sich allenfalls unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr: Liegt eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung vor, dann muß zu ihrer Verteidigung bereits gehandelt werden können, wenn noch nicht mit Sicherheit feststeht, ob ohne eine Abwehrmaßnahme ein verfassungsschutzrechtliches Schutzgut geschädigt würde. Diese Unsicherheit ist bei Präventionsmaßnahmen unvermeidbar. Steht aber noch nicht einmal fest, ob eine Organisation überhaupt das Ziel verfolgt, ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen, besteht Unsicherheit über die Grundlage der Gefahrenprognose. Es kann also allenfalls ein Gefahrenverdacht vorliegen.

Analog zum Polizeirecht muß auch hier als milderes Mittel zunächst ein Gefahrenerforschungseingriff vorgenommen werden – d.h. der Verfassungsschutz muß die Organisation zunächst weiter beobachten, bis feststeht, ob der Verdacht begründet ist oder nicht. Bekämpfungsmaßnahmen hingegen kommen auf der Basis eines Verdachts nur in Frage, wenn die vermutete Gefahr so akut ist, daß mit Maßnahmen zur Verhinderung ihres Eintritts nicht weiter abgewartet werden kann. Eine solche Situation kann wohl nur bei vermuteter Gewaltanwendung, etwa beim Verdacht eines bevorstehenden Sprengstoffanschlags auf den Bundestag, gegeben sein[25]. In bezug auf Organisationen, die – wie die meisten, über die der Verfassungsschutz berichtet – ihre vermutlich verfassungsfeindlichen Ziele gewaltfrei verwirklichen wollen, dürfte eine solche Dringlichkeitssituation nie gegeben sein. Denkbar ist sie, wenn man sich den Fall vorstellt, daß eine als verfassungsfeindlich verdächtigte Partei vor einer Bundestagswahl so großen Zuspruch findet, daß mit der Übernahme der Regierungsgewalt durch diese Partei gerechnet werden müßte. Aber das ist fern der Realität, mit der wir es heute in Deutschland zu tun haben. Die Wahrscheinlichkeit, daß eine der gegenwärtig vom Verfassungsschutz beobachteten Organisationen so große

---

22 *BVerfGE* 113, 63 (80 f.).

23 Darauf deutet auch der Umstand hin, daß der Senat den Streit um die Frage, ob § 15 II i.V.m. § 3 I VSG NW zur Verdachtsberichterstattung ermächtigt, nur als einen Streit um die richtige Auslegung des einfachen Rechts betrachtet hat: Ungeachtet der in der Literatur an dem Normenverständnis der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte insbesondere aus systematischen Gründen geäußerten Kritik habe das BVerfG von der Auslegung der Fachgerichte auszugehen, weil gegen sie verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben seien, *BVerfGE* 113, 63 (80 f.). Der Senat hat also offenbar nicht gesehen, daß die in der Literatur geäußerte Kritik sich nicht nur auf die (systematische) Auslegung des einfachen Gesetzes, sondern gerade auch auf die Grundrechte der Betroffenen (unter dem Aspekt des Übermaßverbotes) stützt, vgl. *Murswiek* (Fn. 3), S. 776.

24 Vgl. BVerfSchG § 1 I, LVSG BW § 1; BremVerfSchG § 1 S. 1 sowie die Zweckbestimmungen in den Verfassungsschutzgesetzen der übrigen Länder.

25 In einer solchen Situation dürfte freilich die Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht zur Abwehr der Gefahr nicht geeignet sein; hier wäre rasches Eingreifen der Polizei notwendig.

politische Macht erringt, daß sie in der Lage ist, ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung außer Geltung zu setzen, ist derart gering, daß sich dieses Risiko nicht als „Gefahr“ qualifizieren läßt, geschweige denn als so dringende Gefahr, daß eine weitere Sachverhaltsermittlung in Verdachtsfällen nicht mehr möglich wäre. Die Annahme, aus Gründen effektiver Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung müsse schon beim Verdacht einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung im Verfassungsschutzbericht berichtet werden können[26], ist somit falsch[27].

Dem läßt sich auch nicht entgegenhalten, die Warnung im Verfassungsschutzbericht setze nicht wie das Einschreiten der Polizei eine konkrete Gefahr voraus; sie werde vom Verfassungsschutz im Rahmen seiner Funktion als „Frühwarnsystem“[28] weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr abgegeben. In der Tat setzt die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus. Aber die gesetzliche Vorschrift ist im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, insbesondere des Erforderlichkeitsprinzips, auszulegen; dieses ist bei verfassungskonformer Auslegung ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Vorschrift[29]. Die Warnung im Verfassungsschutzbericht ist nicht Selbstzweck, sondern dient dem Schutz der verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter. Zur Erreichung dieses gesetzlichen Zwecks muß sie notwendig sein. Die Warnung vor erwiesenermaßen verfassungsfeindlichen Bestrebungen läßt sich auch dann schon – als „Frühwarnung“ – rechtfertigen, wenn noch keine konkrete Gefahr vorliegt. Für Verdachtsfälle gilt dies aber, wie bereits gezeigt, nicht, weil es hier ein milderes Mittel gibt. Wenn der Verfassungsschutz „früh“, d.h. schon weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr warnen darf, heißt das nicht, daß er auch schon in Fällen des Gefahrenverdachts – genauer: in Fällen des Verdachts eines im Vorfeld einer Gefahr befindlichen Risikos – warnen darf. Selbstverständlich gilt auch bei solchen Vorfeldmaßnahmen das Übermaßverbot. Auch hier muß zunächst das mildere Mittel angewendet werden, wenn dies möglich ist, ohne daß die Bewahrung des gesetzlichen Schutzguts dadurch in Frage gestellt wird. Und das mildere Mittel ist in Verdachtsfällen auch bei Maßnahmen im Vorfeld der Gefahrenabwehr die Aufklärung des Verdachts.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Berichterstattung über eine Organisation im Verfassungsschutzbericht eine an ihr Verhalten anknüpfende negative Sanktion ist[30], die wegen ihrer einschneidenden Wirkung die Betroffenen wesentlich härter treffen kann als manche Strafsanktionen[31]. In einem Rechtsstaat darf der Staat aber nicht Sanktionen verhängen, wenn gar nicht feststeht, daß der Betroffene den Tatbestand erfüllt hat, der die Sanktion auslöst. Daß die Bestrafung auf Verdacht hin rechtsstaatswidrig ist, kann nicht nur für Kriminalstrafen gelten. Andernfalls wäre es dem Staat ohne weiteres möglich, diesen rechtsstaatlichen Grundsatz zu umgehen, indem formal statt der „Strafe“ eine anders bezeichnete Sanktion verhängt wird.

---

26 *VG Düsseldorf*, 14. 2. 1997 – 1 K 9318/96, S. 20.

27 *Murswiek* (Fn. 3), S. 775 f.

28 So das Selbstverständnis des Verfassungsschutzes, vgl. z.B. VSB NW 2005, S. 89 Fn. 2.

29 *BVerfGE* 113, 63 (80).

30 *BVerfGE* 113, 63 (77).

31 Näher dazu *Murswiek* (Fn. 3), S. 771 ff., 775.

4. Verhältnismäßigkeit

Läßt sich die Verfassungsfeindlichkeit einer Organisation beweisen, so ist die Erwähnung dieser Organisation im Verfassungsschutzbericht in der Regel auch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne vereinbar[32].

Große praktische Bedeutung hat der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne aber dann, wenn man davon ausgeht, daß die Verdachtsberichterstattung im Ansatz zulässig ist. Deshalb möchte ich auch dazu Stellung nehmen.

a) Überwiegende Wahrscheinlichkeit

Für Verdachtsfälle ist die wichtigste Konsequenz aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz i.e.S., daß nicht schon jeder geringfügige Verdacht zur Berichterstattung berechtigt. Wird im Verfassungsschutzbericht vor einer Organisation gewarnt, von welcher der Verfassungsschutz aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte vermutet, sie verfolge verfassungsfeindliche Bestrebungen, so ist es lediglich eine von zwei Möglichkeiten, daß vor tatsächlichen Verfassungsfeinden gewarnt wird; möglich ist auch, daß der Verdacht unberechtigt ist und daß der Verfassungsschutzbericht vor einer Organisation warnt, die in Wirklichkeit keine verfassungsfeindlichen Ziele verfolgt. Somit kann die Aufnahme einer solchen Organisation in den Verfassungsschutzbericht allenfalls dann verhältnismäßig sein, wenn die tatsächlichen Anhaltspunkte eine überwiegende Wahrscheinlichkeit begründen, daß die Organisation verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt[33].

b) Gesamtbetrachtung

Ein solches Wahrscheinlichkeitsurteil ist nur aufgrund einer Gesamtbetrachtung aller erkennbaren Umstände möglich. Es reicht nicht aus, daß einige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung sprechen. Die Verfassungsschutzbehörde verfehlt von vornherein ihren Auftrag, wenn sie nur nach Anhaltspunkten sucht, die *für* die Verfassungsfeindlichkeit einer Organisation sprechen. Sie muß ebenso solche Umstände ermitteln und zur Kenntnis nehmen, die *gegen* die Verfassungsfeindlichkeit der Zielsetzung sprechen. Andernfalls entsteht ein völlig verzerrtes Bild der betreffenden Organisation und eine völlig verzerrte Vorstellung des von ihr ausgehenden Gefahrenpotentials. Nur wenn mit dem Ziel der Wahrheitsfindung, also vom Ansatz her neutral, ermittelt wird und positive ebenso wie negative tatsächliche Umstände in gleicher Weise in die Sachverhaltsermittlung eingehen, kann konkret beurteilt werden, ob das Gefahrenpotential so groß ist, daß es die Warnung im Verfassungsschutzbericht rechtfertigt[34].

Außerdem verlangt das Bundesverfassungsgericht eine Abwägung der betroffenen Grundrechtsposition mit dem konkreten Gefährdungspotential. Daher ist der Grad der Gefährdung der frei-

---

32 Bei sehr kleinen und unbedeutenden Organisationen könnte allerdings fraglich sein, ob die scharfe Sanktion der Anprangerung im Verfassungsschutzbericht nicht in einer unangemessenen Relation dazu steht, daß von ihnen nicht die Spur einer Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgeht.

33 Näher dazu *Murswiek* (Fn. 8), S. 123.

34 Vgl. *Murswiek* (Fn. 8), S. 123.

heitlichen demokratischen Grundordnung durch die konkrete Organisation mit zu berücksichtigen. Es kann in Verdachtsfällen nicht so abgewogen werden, als stünde in jedem Einzelfall die freiheitliche demokratische Grundordnung im Ganzen unmittelbar auf dem Spiel. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob von der jeweiligen Organisation im Hinblick auf ihre Größe, ihre Gewaltbereitschaft, ihre Organisationskraft und Kampagnenfähigkeit eine derart große Gefährdung ausgeht, daß die Grundrechtsbeeinträchtigung auch angesichts der Ungewißheit, ob der Extremismus-Vorwurf überhaupt zutrifft, nicht unangemessen ist[35].

c) Unterscheidung von Fällen erwiesener Verfassungsfeindlichkeit und Verdachtsfällen

Der Grundsatz der Erforderlichkeit ist nicht nur auf das Ob, sondern auch auf das Wie der Berichterstattung anzuwenden. Geht man davon aus, daß auch über Verdachtsfälle berichtet werden darf, ergibt sich aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit, daß im Verfassungsschutzbericht deutlich zwischen solchen Organisationen unterschieden werden muß, deren Verfassungsfeindlichkeit erwiesen ist, und solchen, die verfassungsfeindlicher Bestrebungen lediglich verdächtigt werden. Dieser Unterschied muß in der Gestaltung des Berichts so klar hervortreten, daß er auch dem flüchtigen Leser deutlich ins Auge tritt[36]. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem JF-Beschluß sich zwar nicht auf bestimmte konkrete Anforderungen an die Gestaltung des Berichts festgelegt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, daß die Medien bei ihrer Berichterstattung über verfassungsfeindliche Bestrebungen im Text des Verfassungsschutzberichts enthaltene Nuancierungen üblicherweise nicht wiedergeben, sondern alle im Verfassungsschutzbericht in der gleichen Rubrik aufgeführten Organisationen auf eine Stufe stellen[37]. Die Kennzeichnung von Verdachtsfällen durch einen Einleitungssatz wie „Programmatische Aussagen und politische Praxis der ‚Linkspartei.PDS' bieten weiterhin tatsächliche Anhaltspunkte für linksextremistische Bestrebungen"[38] reicht keineswegs aus, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte klare Unterscheidung vorzunehmen.

Selbst wenn aber durch Überschriften, Randbemerkungen oder Kopfzeilen darauf hingewiesen wird, daß über einen Verdachtsfall berichtet wird, ist dem Grundsatz der Erforderlichkeit noch nicht Genüge getan. Denn dieser verlangt, daß das am wenigsten belastende Mittel eingesetzt wird. Ein weniger belastendes Mittel besteht aber darin, daß über Verdachtsfälle in besonderen, von den Fällen erwiesener Verfassungsfeindlichkeit unterschiedenen Kapiteln berichtet wird, die auch in Gliederung, Überschriften, Kopfzeilen und Randmarkierungen textlich und graphisch hervorheben, daß die Verfassungsfeindlichkeit der betreffenden Organisation nicht erwiesen ist. Eine solche Darstellung belastet die verdächtigten Organisationen weit weniger, als wenn sie – wie bisher – unterschiedslos in die Kapitel „Rechtsextremismus", „Linksextremismus" oder „Islamismus" mit brauner, roter oder grüner Randmarkierung eingeordnet und in eine Reihe mit nachweislich verfassungsfeindlichen Organisationen gestellt werden. Soweit man also die Verdachtsberichterstattung überhaupt für zulässig ansieht, ist jedenfalls die separate Darstellung der

---

35 *Murswiek* (Fn. 8), S. 128.

36 *BVerfGE* 113, 63 (87).

37 *BVerfGE* 113, 63 (87).

38 VSB 2005, S. 156.

Verdachtsfälle in besonderen, von den Fällen erwiesener Verfassungsfeindlichkeit auch graphisch klar abgegrenzten Kapiteln ein zwingendes Gebot des Erforderlichkeitsgrundsatzes[39]. Dies ist nicht nur die Form der Darstellung, welche die Betroffenen am wenigsten belastet, sondern zugleich die Form der Darstellung, welche dem gesetzlichen Zweck am besten dient. Denn es läuft dem Zweck des Gesetzes zuwider, wenn der Eindruck erweckt wird, Organisationen, die aufgrund eines (durch tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen begründeten) Verdachts vom Verfassungsschutz beobachtet werden, seien nachweislich verfassungsfeindlich oder seien jedenfalls ebenso wie nachweislich verfassungsfeindliche Organisationen zu behandeln und insbesondere aus dem politischen Prozeß auszugrenzen.

Die gegenwärtigen Verfassungsschutzberichte genügen auch unter diesem Aspekt nicht den Anforderungen des Grundgesetzes. So hat der Verfassungsschutzbericht des Bundes aus dem JF-Beschluß die Konsequenz gezogen, die Kapitel nicht mehr „Rechtsextremistische Bestrebungen“ oder „Linksextremistische Bestrebungen“ zu nennen, sondern „Rechts-“ beziehungsweise „Linksextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle“[40]. Diese Bezeichnung mag insofern die Verdachtsfälle nicht mehr ganz so hart treffen wie die früher übliche Bezeichnung, lenkt sie doch die Aufmerksamkeit des Lesers darauf, genauer hinzusehen, ob es sich bei einer konkreten Organisation nur um einen Verdachtsfall handelt. Das mildestmögliche Mittel ist diese Darstellungsform jedoch keineswegs.

5. Zur Gewinnung von Belegen beziehungsweise von tatsächlichen Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen

a) Überblick

Viele Rechtsprobleme werden durch die Frage aufgeworfen, welche tatsächlichen Umstände als Belege beziehungsweise als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden dürfen. Man kann diese Probleme in drei Problemkreise einteilen: Zunächst geht es darum, welche politischen Ziele als verfassungsfeindlich eingestuft werden dürfen. Diese Frage ist nicht verfassungsschutzspezifisch; sie läßt sich anhand der Begriffsmerkmale der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (bzw. der anderen verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter) beantworten. Wenn beispielsweise in einem Verfassungsschutzbericht als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Bestrebung die Forderung nach Einführung eines Präsidialsystems genannt wird[41] oder in einem anderen die Forderung nach Volksentscheiden über Fragen wie die Ablösung der D-Mark durch den Euro[42], verkennt die Verfassungsschutzbehörde, daß das parlamentarische Regierungssystem beziehungsweise die rein indirekte Demokratie nicht zu den unabänderlichen Verfassungsgrundlagen gehören. Auf diesen Problemkreis möchte ich hier nicht näher eingehen. Nur eine Bemerkung noch dazu: Unproblematisch verfassungsfeindlich ist immer auch die Bereitschaft, zur Durchsetzung politischer Ziele Gewalt anzuwenden.

---

39 Vgl. *Murswiek* (Fn. 3), S. 777; *ders*. (Fn. 8), S. 126 f.

40 VSB 2005.

41 VSB NW 1994, S. 142 f.; bestätigend *VG Düsseldorf*, 14.2.1977 – 1 K 9318/96 – S. 31 f. – JF.

42 VSB NW 1997, S. 17.

Der zweite Problemkreis betrifft die Frage: Wie erkennt man die Ziele einer Organisation? Unproblematisch als verfassungsfeindlich erkennbar ist die Zielsetzung einer Organisation dann, wenn verfassungsfeindliche Ziele in offiziellen Stellungnahmen und Dokumenten, in Satzung, Programm, aber auch in programmatischen Reden oder Veröffentlichungen führender Funktionäre, formuliert werden. Wenn beispielsweise eine Partei erklärt, sie strebe an, in Deutschland wieder eine Führerdiktatur zu errichten, ist diese Zielsetzung klar verfassungsfeindlich. Klar verfassungsfeindliche Programme oder programmatische Äußerungen sind freilich selten. Man muß aber damit rechnen, daß eine Organisation ihre verfassungsfeindlichen Ziele zunächst verheimlicht, um einem Verbotsverfahren zu entgehen und zunächst als Wolf im demokratischen Schafspelz Vertrauen und Einfluß zu gewinnen und erst nach der Machtergreifung ihr wahres Gesicht zu zeigen. Gerade nach solchen Wölfen im Schafspelz wittern die Spürnasen des Verfassungsschutzes. Die Frage ist also: Wie erkennt man den Wolf, der demokratische Kreide gefressen hat, unter dem Deckmantel seiner vorsichtigen Rhetorik?

Diese Problematik ist wichtig und äußerst heikel zugleich. Es geht um die mittelbare Gewinnung von Belegen für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung aus Verhaltensweisen, die nicht unmittelbar eine solche Zielsetzung zum Ausdruck bringen. Bei diesen Verhaltensweisen handelt es sich in der Praxis der Verfassungsschutzberichte meist entweder um Meinungsäußerungen oder um die Zusammenarbeit mit anderen Gruppen, die der Verfassungsschutz als extremistisch eingestuft hat[43].

Der dritte Problemkreis betrifft das Element politischer Aktivität, das eine verfassungsfeindliche Bestrebung kennzeichnet. Da bloße Meinungsäußerungen verfassungsschutzrechtlich irrelevant sind und erst politische Aktivitäten, die auf Beseitigung dieser Grundsätze gerichtet sind, eine verfassungsfeindliche Bestrebung ausmachen[44], fragt sich, nach welchen Kriterien darüber zu entscheiden ist, ob eine solche Aktivität vorliegt. Voraussetzung hierfür ist auf jeden Fall der politische Wille, die politischen Verhältnisse entsprechend einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung zu verändern. Gewaltanwendung zur Durchsetzung verfassungsfeindlicher Ziele oder Vorbereitungen hierzu sind klar verfassungsfeindliche Aktivitäten. Aber auch Handlungen, die auf eine „legale“ Machtübernahme abzielen, um dann durch Verfassungsänderung Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen, sind verfassungsfeindliche Bestrebungen. Dazu kann die Gründung einer politischen Partei gehören, die eine solche Zielsetzung hat, sowie ihre Teilnahme am politischen Leben. Bei anderen Organisationen müssen Umstände vorliegen, aus denen deutlich wird, daß sie auf die Beseitigung der Verfassungsfundamente hinarbeiten; daß sie verfassungsfeindliche Meinungen vertreten, reicht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht aus.

---

43 Eine andere Verhaltensweise, die auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung schließen läßt, ist die Gewaltanwendung bei politischen Auseinandersetzungen. – Zur Problematik der Gewinnung von Anhaltspunkten für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung aus der Kooperation mit extremistischen Gruppen, auf die hier nicht weiter eingegangen wird, ausführlich *Dietrich Murswiek*, Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?, erscheint in: Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz, 2007; Internetversion vorläufig verfügbar unter http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr3/forschung/papers.php.

44 S.o. Fn. 7.

b) Meinungsäußerungen als Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung

Zurück zum zweiten Problemkreis, zur Gewinnung von Anhaltspunkten für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung. Ob sich aus Meinungsäußerungen Belege beziehungsweise Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung gewinnen lassen, läßt sich am besten anhand von vier Fallgruppen diskutieren, die ich aus dem Material der Verfassungsschutzberichte gebildet habe[45]:

- Die erste ist die schon erwähnte unproblematische Fallgruppe: Äußerungen, die eine verfassungsfeindliche Zielsetzung unmittelbar zum Ausdruck bringen, beispielsweise die Forderung, die unabhängige Gerichtsbarkeit abzuschaffen, sind immer Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung der Organisation, in welcher diese Äußerungen getan wurden.

- Die zweite Fallgruppe umfaßt die Äußerung von Kritik an einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Solche Kritik, z.B. an der Demokratie, ist dann, aber auch nur dann als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung zu werten, wenn sie nach ihrem Kontext den Willen zur Abschaffung dieses Elements zum Ausdruck bringt. Dies kann bei Kritik an einem konkreten Verfassungsgrundsatz des Grundgesetzes, also beispielsweise an dem Prinzip der Volkssouveränität im Sinne des Art. 20 II GG[46], vermutet werden, nicht hingegen – wie dies in Verfassungsschutzberichten immer wieder geschieht – bei historischen, philosophischen, staats- oder politiktheoretischen Betrachtungen[47].

- Die dritte Fallgruppe bilden Äußerungen, die inhaltlich mit einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar sind. Das sind Äußerungen, deren Durchführung gegen ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verstieße. Ein Beispiel dafür wäre etwa die Äußerung eines Politikers, man solle die staatliche Parteienfinanzierung nur noch den im Bundestag vertretenen Parteien zukommen lassen. Die Verwirklichung dieser Forderung verstieße gegen das Demokratieprinzip. Aus einer solchen Äußerung kann im Regelfall aber nicht auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung geschlossen werden. Einzelne Verstöße gegen ein Verfassungsfundamentalprinzip, wie sie in der politischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland häufig vorgekommen sind, lassen nicht auf das Ziel schließen, daß der Verfassungsgrundsatz, gegen den verstoßen wurde, beseitigt werden soll. Nur wenn andauernd und beharrlich gegen einen solchen Grundsatz verstoßen wird, ist eine solche Schlußfolgerung möglich. Was für das verfassungswidrige Handeln von Amtsträgern gilt, muß erst recht für bloße Meinungsäußerungen gelten[48].

- Als vierte Fallgruppe bleiben Äußerungen übrig, die in keine der vorgenannten Kategorien fallen, also weder die Ablehnung eines Elements der freiheitlichen demokratischen Grund-

---

45 Ausführlich *Dietrich Murswiek*, Meinungsäußerungen als Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung. Zu den rechtlichen Anforderungen und zur Praxis der Verfassungsschutzberichte, in: Festschrift für Hans Herbert von Arnim, 2004, S. 481-503; außerdem *ders*. (Fn. 8), S. 124 f.

46 Nicht hingegen bei Kritik an der spezifischen Ausprägung dieses Grundsatzes, soweit sie im Rahmen von Art. 79 III GG geändert werden kann.

47 Näher dazu *Murswiek* (Fn. 45), S. 489 f.

48 Ausführlicher *Murswiek* (Fn. 45), S. 490 f.; ähnlich *VG Berlin*, 31.8.1998, NJW 1999, 806 (809).

ordnung zum Ausdruck bringen noch inhaltlich mit einem solchen Element unvereinbar sind. Wird aus einer solchen Äußerung auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung geschlossen, dann ist dies ein Schluß auf die nicht geäußerte – innere – Gesinnung des Äußernden. Eine verfassungsfeindliche Gesinnung darf dem sich Äußernden aber nicht einfach unterstellt werden. Der Schluß auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung ist hier nur dann zulässig, wenn diese Zielsetzung entweder denknotwendig in der Äußerung implizit enthalten ist oder wenn die geäußerte Meinung jedenfalls im konkreten Zusammenhang ohne die hinter ihr vermutete verfassungsfeindliche Zielsetzung keinen Sinn ergibt[49]. Dieser Anforderung genügen die Verfassungsschutzberichte häufig nicht. So wird es beispielsweise als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung gewertet, wenn das gegenwärtige politische System als „undemokratisch" bezeichnet wird[50] oder wenn pauschale und polemische Kritik an den etablierten Parteien geübt wird; dies gilt dem Verfassungsschutz als Angriff auf den „demokratische(n) Rechtsstaat und seine Repräsentanten"[51]. Solche Bewertungen sind rechtlich nicht haltbar; derartige Äußerungen sind nicht notwendig Ausdruck einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung[52]. Dürften sie vom Verfassungsschutz als Belege für eine solche Zielsetzung gewertet werden, würde dies dem Mißbrauch des Verfassungsschutzberichtes zur Diskreditierung unerwünschter Meinungen und unwillkommener Opposition Tür und Tor öffnen.

In bezug auf alle Fallgruppen muß in Erinnerung gerufen werden, daß bloße Meinungsäußerungen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts für sich genommen nie einen Beleg für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung bilden, sondern daß ein Element politischer Aktivität hinzukommen muß. Selbst die Äußerung der Forderung, tragende Bestandteile der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu ändern, ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts als solche gesehen irrelevant[53]. Nur in Verbindung mit dem auf Beseitigung der Verfassungsgrundlagen gerichteten Aktivitätselement lassen sich Meinungsäußerungen als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen werten. Auch dieses Aktivitätselement kann sich allerdings aus Meinungsäußerungen ergeben, nämlich dann, wenn diese auf politisches Handeln gerichtet sind, indem sie beispielsweise zu politischen Gewalttaten, zu einem Putsch oder zur Außerkraftsetzung eines fundamentalen Verfassungsprinzips und zur Nichtbeachtung eventuell dagegen gerichteter Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aufrufen[54].

c) Zur Intentionalität von Meinungsäußerungen

Da Meinungsäußerungen als Beleg für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung nur dann in Betracht kommen, wenn sie einen auf ein verfassungsfeindliches Ziel gerichteten politischen Wil-

---

49 Zu dieser Fallgruppe ausführlich *Murswiek* (Fn. 45), S. 491 ff.

50 VSB NW 1995, S. 117; 2001, S. 130.

51 VSB 2002, S. 88; vgl. auch VSB 2001, S. 107; VSB 2000, S. 90 f.

52 *Murswiek* (Fn. 45), S. 492 ff., 495 ff.; zutreffend *BVerwGE* 114, 258 (281 ff.); *VG Berlin*, 31.8.1998, NJW 1999, 806 (810).

53 *BVerfGE* 113, 63 (82).

54 Vgl. *BVerfGE* 113, 63 (82); dazu *Murswiek* (Fn. 8), S. 125.

len zum Ausdruck bringen, ist bei der Auslegung mehrdeutiger Meinungsäußerungen die Intention des sich Äußernden maßgeblich. Es kommt darauf an, was er mit seiner Äußerung sagen wollte, nicht darauf, wie ein anderer es möglicherweise verstehen konnte[55]. Ist eine Äußerung mehrdeutig und hat sie in einer Deutungsvariante einen verfassungsfeindlichen Inhalt, in der anderen Deutungsvariante jedoch nicht, dann darf die Verfassungsschutzbehörde nicht einfach unterstellen, die Äußerung sei in einem verfassungsfeindlichen Sinne gemeint.

III. Schlußbemerkung: Keine Herrschaft des Verdachts

Hält man entgegen der von mir vertretenen Auffassung die Verdachtsberichterstattung überhaupt für zulässig, darf sie jedenfalls nicht so verstanden werden, daß schon hinsichtlich der als Anhaltspunkte herangezogenen Meinungsäußerungen und anderen Verhaltensweisen der Verdacht genügt, dahinter könnte eine verfassungsfeindliche Zielsetzung stehen.

Ob eine Organisation verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, muß oft aus der Summe vieler einzelner Belege beziehungsweise Anhaltspunkte, aus vielen Äußerungen und Verhaltensweisen einzelner Personen geschlossen werden. Auf diese Vielzahl von Tatsachen wird der Verdacht gestützt, die Organisation verfolge verfassungsfeindliche Ziele. Der Verdacht, die Organisation sei verfassungsfeindlich, wird jedoch nicht auf Tatsachen gestützt – sondern nur auf den Verdacht, solche Tatsachen lägen vor –, wenn die einzelnen als Belegstücke herangezogenen Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen nicht klar und eindeutig auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung und auf eine auf die Verwirklichung des Ziels gerichtete Aktivität schließen lassen, sondern eine solche Zielsetzung als der jeweiligen Meinungsäußerung oder sonstigen Verhaltensweise zugrundeliegend nur vermutet und unterstellt wird. Wäre dies zulässig, könnte schon im Falle des Verdachts eines Verdachts im Verfassungsschutzbericht berichtet werden. Dann wären endlose Verdachtskaskaden konstruierbar, und der Verfassungsschutz könnte nach politischem Belieben diejenigen Gruppen als extremistisch stigmatisieren, die den etablierten Kräften lästig werden. Man muß nicht besonders betonen, daß dies mit zentralen Grundsätzen von Demokratie und Rechtsstaat unvereinbar wäre. Die Verfassungsschutzgesetze sowie die vom Bundesverfassungsgericht für den Verfassungsschutzbericht aufgestellten Kriterien lassen nicht zu, daß die Berichterstattung nur auf den Verdacht eines Verdachts gestützt wird[56].

Die Verfassungsschutzbehörden täten gut daran, die sich aus Gesetz und Verfassung ergebenden Kriterien für die Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht nicht als unziemliche Einengung ihrer Aktivitäten zu begreifen. Sie können ihre Aufgabe nur dann richtig erfüllen, wenn sie selbst die Grundsätze von Demokratie und Rechtsstaat achten, die zu schützen sie berufen sind[57].

---

55 Vgl. *BVerfGE* 113, 63 (86 f.); dazu ausführlich *Murswiek* (Fn. 8), S. 126.

56 *Murswiek* (Fn. 8), S. 125.

57 Auch das *BVerfG* betont, daß die Entscheidung des Grundgesetzes für die „wehrhafte Demokratie“ selbstverständlich nicht von der Beachtung rechtsstaatlicher Anforderungen dispensiert, wo es um die Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geht, vgl. *BVerfG*, 18.8.2000, NJW 2000, 3054 (3056): „Das Grundgesetz verwirklicht zwar eine auf die Abwehr von Gefahren für den Rechtsstaat und die Demokratie gerichtete Ordnung; es besteht aber auf der Einhaltung der Regeln des Rechtsstaats, den es zu verteidigen gilt.“ Ähnlich *BVerfGE* 111, 147 (158): Das Grundgesetz enthalte einen Auftrag zur Abwehr extremistischer Bestrebungen, aber mit den Mitteln des Rechtsstaats.