

# Inhaltsübersicht

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

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

# Inhaltsverzeichnis

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

e) Zweideutige Meinungsäußerungen .....	46
aa) Auslegung aus dem Kontext, aber keine Unterstellungen .....	46
bb) Die Intentionalität von Meinungsäußerungen .....	50
cc) Zweideutige Meinungsäußerungen als ergänzende Anhaltspunkte? .....	50
f) Berücksichtigung des „Tons“ einer Meinungsäußerung? .....	54
g) Kontakte zu extremistischen Organisationen .....	55
h) „Vorlauf“ in extremistischen Organisationen .....	55
3. Hinreichendes Gewicht und hinreichende Zahl .....	57
a) Notwendigkeit einer „Gesamtschau“ .....	58
b) In der „Gesamtschau“ zu berücksichtigende Umstände .....	58
c) Notwendigkeit einer Strukturierung der Gesamtschau .....	60
d) Hinreichend gewichtiger Verdacht .....	62
4. Vorprüfung der Beobachtungsvoraussetzungen – der „Prüffall“ .....	63
IV. Zeitliche Grenzen der Beobachtung .....	64
<b>C. Der Verfassungsschutzbericht als Instrument der Extremismusbekämpfung – rechtliche Voraussetzungen und Grenzen .....</b>	<b>65</b>
I. Verfassungsschutz im materiellen Sinne und Verfassungsschutzberichte .....	65
1. Schutz der Verfassung als Aufgabe .....	65
2. „Positiver Verfassungsschutz“ durch Erziehung und Vorbild .....	66
3. „Negativer Verfassungsschutz“ durch Öffentlichkeitsarbeit .....	67
II. Der Verfassungsschutzbericht als Kampfinstrument .....	68
1. Bekämpfung von Extremisten durch Information .....	68
2. Öffentliche Extremismus-Einstufung als Eingriff in Grundrechte oder Parteienfreiheit .....	75
3. Voraussetzungen für die Rechtfertigung der durch den Verfassungsschutzbericht bewirkten Eingriffe .....	76
4. Verfassungsschutzbericht und Demokratie .....	77
III. Rechtliche Anforderungen an die Berichterstattung .....	78
1. Gesetzliche Grundlagen .....	78
2. Die gesetzlichen Voraussetzungen der Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht .....	81
a) Die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Organisation in den Verfassungsschutzbericht im Unterschied zu den Voraussetzungen für ihre Beobachtung .....	81
b) Erläuterung der Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlagen .....	82
c) Ermessen bezüglich der Berichterstattung .....	83
3. Verdachtsberichterstattung: Verfassungskonforme Auslegung der Ermächtigungsgrundlage .....	85
a) Der Eingriffscharakter der Verdachtsberichterstattung .....	86

b) Rechtfertigung des Eingriffs in der Regel nicht möglich .....	86
aa) Legitimes Ziel .....	86
bb) Eignung .....	87
cc) Erforderlichkeit .....	88
dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	92
ee) Keine Sanktion auf Verdacht .....	92
ff) Zwischenergebnis .....	93
gg) Zur neueren Rechtsprechung .....	94
4. Verhältnismäßigkeit der Warnung vor einer Organisation im Einzelfall	97
a) Verhältnismäßigkeit des Ob der Verdachtsberichterstattung .....	97
aa) Erforderlichkeit der Verdachtsberichterstattung .....	98
bb) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	102
(1) Hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte .....	102
(2) Überwiegende Wahrscheinlichkeit .....	107
(3) Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung .....	107
cc) Schlußbemerkung: Keine Herrschaft des Verdachts .....	108
b) Verhältnismäßigkeit des Wie der Berichterstattung .....	109
aa) Unterscheidung von Fällen erwiesener Verfassungsfeindlichkeit und Verdachtfällen .....	109
bb) Kenntlichmachung von Verdachtfällen .....	110
cc) Umfang der Berichterstattung .....	113
dd) Zeitliche Dauer der Berichterstattung .....	113
5. Zur Problematik der Meinungstabuisierung .....	114
a) Die Tabuisierungswirkung der Verwendung von Meinungsäußerungen als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen .....	114
b) Notwendigkeit einer deutlichen Unterscheidung von Anhaltspunkten und wertungsfreier Kontextdarstellung .....	116
c) Grundrechtliche Konsequenzen .....	117
6. Begründungsbedürftigkeit der Einstufung einer Organisation als „extremistisch“ .....	117
7. Anhörung der Betroffenen vor Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichts .....	118
<b>Annex 1: Meinungsäußerungen als Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung</b>	121
I. Einleitung: Meinungen als Indikatoren für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung .....	121
II. Kriterien des Grundgesetzes für die Ausgrenzung von Meinungen im Verfassungsschutzbericht .....	123
1. Die Wirkungen des Verfassungsschutzberichts auf die Meinungsfreiheit ..	124
2. Rechtfertigungskriterien für Beeinträchtigungen der Meinungsfreiheit und der staatlichen Neutralität im politischen Meinungskampf .....	125

3. Folgerungen für die Verwendung von Meinungsäußerungen als Belege für eine extremistische Zielsetzung .....	127
a) Äußerung einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung .....	128
b) Äußerung einer Meinung, die ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kritisiert oder mit ihm unvereinbar ist .....	128
aa) Kritische Äußerungen .....	129
bb) Mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung inhaltlich unvereinbare Äußerungen .....	130
c) Äußerungen, aus denen indirekt auf Kritik an der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geschlossen werden kann .....	130
aa) Beispiel: Bezeichnung des gegenwärtigen politischen Systems als „undemokratisch“ .....	131
bb) Beispiel: Pauschalkritik an der „politischen Klasse“ .....	133
cc) Konsequenzen für die Möglichkeit indirekter Folgerungen aus Meinungsäußerungen .....	137
(1) Schluß auf eine verborgene Gesinnung? .....	137
(2) Maßgeblichkeit der objektiven Wirkung? .....	138
(3) Diskreditierung verfassungsmäßiger Meinungsäußerungen? .....	139
III. Fazit: Verfassungsschutz darf nicht Status-quo-Schutz sein .....	140
<b>Annex 2: Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?</b> .....	142
I. Die Strategie der Ausgrenzung .....	142
II. Die Sanktionierung der Nichtausgrenzung .....	145
III. Rechtliche Voraussetzungen für die Sanktionierung der Nichtausgrenzung .....	147
1. Ermächtigungsgrundlage in den Verfassungsschutzgesetzen .....	147
2. Nichtausgrenzung von Extremisten als extremistische Bestrebung? .....	149
a) „Tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen – rechtliche Kriterien .....	149
b) Kontakte zu Extremisten als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen? .....	150
c) Zwischenergebnis .....	156
3. Selbständige Ausgrenzungsobliegenheit? .....	157
a) Verpflichtung zur Ausgrenzung? .....	157
b) Verfassungsengagement als Verfassungserwartung .....	158
c) Zur Unterscheidung von Verfassungserwartungen und Rechtspflichten .....	159
d) Inhalt der Verfassungserwartung .....	160
e) Inkonsistente Praxis? .....	161
IV. Verdachtsberichterstattung: Verschärfung des Problems .....	162
V. Schlußbemerkung .....	163

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