

Dietrich Murswiek

Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Extremismusbekämpfung*

I. „Extremismus“ als politischer Kampfbegriff	2
II. Verfassungsrechtliche Kriterien für Extremismus	2
1. Die verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter	2
2. Die freiheitliche demokratische Grundordnung	3
3. Wer ist Extremist (Verfassungsfeind)?	3
a) Irrelevanz bloßer Meinungen und Gesinnungen	4
b) Gewaltbereitschaft	4
c) Verfassungsfeindliche Zielsetzungen	5
III. Erkenntniskriterien für verfassungsfeindliche Bestrebungen	6
1. Verstöße gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Einzelfall	6
2. Erkenntniskriterien für die verfassungsfeindliche Zielsetzung	7
IV. Verfassungsschutzrechtliche Sanktionen	7
V. Schlussbemerkung: Positiver Verfassungsschutz	10

* Vortrag auf dem Extremismuskongress der AfD-Landtagsfraktionen in Berlin am 18.3.2017.

I. „Extremismus“ als politischer Kampfbegriff

Extremisten wollen die Demokratie beseitigen oder den Rechtsstaat und die freiheitliche Ordnung zerstören. Dagegen darf und muss der Staat sich wehren. Würde die Regierung tatenlos zusehen, wie extremistische Organisationen an Einfluss gewinnen, dann wäre sie selbst für die Gefährdung der Demokratie mitverantwortlich.

Der Begriff des Extremismus ist freilich ein politischer Kampfbegriff. Es ist ein verbreitetes Mittel der politischen Auseinandersetzung, den politischen Gegner oder unliebsame politische Meinungen als „extremistisch“ zu diskreditieren. Der Begriff „Extremismus“ wird oft als Keule benutzt, mit der man auf andere eindrischt, um sie zu erledigen, ohne mit ihnen diskutieren zu müssen. Oder er wird strategisch eingesetzt, um unerwünschte Meinungen als indiskutabel auszugrenzen – so beispielsweise, wenn in einer politikwissenschaftlichen Untersuchung die Aussage „Was unser Land heute braucht, ist ein hartes und energisches Durchsetzen deutscher Interessen gegenüber dem Ausland“ als „rechtsextremistische“ Einstellung gewertet wird¹. So ein Umgang mit dem Extremismus-Vorwurf ist dem Staat nicht erlaubt. Der Staat darf grundsätzlich nicht mit hoheitlichen Mitteln den politischen Willensbildungsprozess beeinflussen. Er darf insbesondere nicht die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigen, indem er einige von ihnen bekämpft – es sei denn, die staatlichen Maßnahmen lassen sich verfassungsrechtlich rechtfertigen. Die Frage ist also: Unter welchen Voraussetzungen sind staatliche Maßnahmen zur Extremismusbekämpfung gerechtfertigt?

„Extremismus“ ist kein Rechtsbegriff. Das Grundgesetz verwendet dieses Wort nicht, ebensowenig die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder. Man kann den Begriff aber als Kurzbezeichnung für diejenigen Bestrebungen verwenden, die sich gegen den Bestand des Staates oder gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten und die deshalb auch als „verfassungsfeindliche Bestrebungen“ bezeichnet werden. Nur in diesem juristisch präzisen Sinne spreche ich von „Extremismus“.

II. Verfassungsrechtliche Kriterien für Extremismus

1. Die verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter

Wer in diesem Sinne Extremist ist, muss zunächst im Hinblick auf die verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter bestimmt werden: Schutzgüter sind der Bestand – also die Existenz – der Bundesrepublik Deutschland sowie die freiheitliche demokratische Grundordnung. Extremist ist, wer darauf abzielt, eines dieser Schutzgüter zu beseitigen

¹ *Michael Edinger u.a.*, Thüringens Zukunft aus Bürgersicht: Erwartungen, Herausforderungen, Gestaltungsmöglichkeiten. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2006, S. 69; ebenso *Oliver Decker / Elmar Brähler*, Vom Rand zur Mitte. Rechtsextreme Einstellungen und ihre Einflussfaktoren in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung 2006, S. 34; dort auch als weitere „rechtsextreme“ Einstellungen: „Wir sollten endlich wieder Mut zu einem starken Nationalgefühl haben“ oder „Das oberste Ziel der deutschen Politik sollte es sein, Deutschland die Macht und Geltung zu verschaffen, die ihm zusteht“.

oder zu beeinträchtigen. Ich gehe jetzt auf die Existenz des Staates nicht näher ein, aber ich muss Ihnen erläutern, was zur freiheitlichen demokratische Grundordnung gehört und wodurch sie beeinträchtigt werden kann.

2. Die freiheitliche demokratische Grundordnung

Im SRP-Urteil von 1952 hat das Bundesverfassungsgericht die freiheitliche demokratische Grundordnung definiert als eine Ordnung, „die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“².

In seinem Anfang dieses Jahres verkündeten NPD-Urteil betont das Bundesverfassungsgericht die Menschenwürdegarantie als „Ausgangspunkt“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung³ und sieht das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip als unverzichtbare Elemente dieser Grundordnung an⁴. Für die Demokratie sei die „Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk“ entscheidend. Zur Rechtsstaatlichkeit gehörten die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte sowie das Gewaltmonopol des Staates.

Es geht also um die Bewahrung der unerlässlichen Funktionsbedingungen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung. Die politischen Freiheiten können durch Maßnahmen der Extremismusbekämpfung beschränkt werden, soweit – und nur soweit – ihre Ausübung sich darauf richtet, solche Elemente der Verfassungsordnung zu beseitigen, ohne die die Verfassung nicht mehr freiheitlich und demokratisch wäre, nämlich Menschenwürdegarantie, Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip.

3. Wer ist Extremist (Verfassungsfeind)?

Extremist, Verfassungsfeind ist also, wer anstrebt, eines der notwendigen Elemente dieser Grundordnung zu beseitigen oder zu beeinträchtigen.

² BVerfGE 2, 1 (12 f.); daran anknüpfend BVerfGE 5, 85 (140) – KPD.

³ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 538-541.

⁴ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 542-547.

a) Irrelevanz bloßer Meinungen und Gesinnungen

Umgekehrt heißt dies: Niemand kann juristisch schon deshalb als Verfassungsfeind betrachtet werden, weil er sich kritisch gegen ein Schutzgut – zum Beispiel gegen die Volkssouveränität oder gegen die Gewaltenteilung – äußert oder weil er meint, am besten lebe es sich doch in einem Sultanat. Bloße Meinungen oder Gesinnungen sind verfassungsschutzrechtlich irrelevant.

Wer der DDR nachtrauert, weil er sich in ihrer Gesellschaft und in ihrem politischen System wohler gefühlt hat als in der Bundesrepublik, ist kein Verfassungsfeind, wohl aber derjenige, der – etwa in einer politischen Partei – darauf hinarbeitet, wieder einen „Arbeiter- und Bauernstaat“ nach dem Muster der DDR zu etablieren. Verfassungsschutzrechtlich muss unterschieden werden zwischen bloßen Meinungsäußerungen und politischen Aktivitäten, die auf die Beseitigung oder Beeinträchtigung eines Elements der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind. Nur an politische Aktivitäten dürfen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Maßnahmen des Verfassungsschutzes anknüpfen⁵.

b) Gewaltbereitschaft

Extremistische Aktivitäten lassen sich nach den Mitteln, mit denen die politischen Ziele erreicht werden sollen, in zwei Gruppen einteilen: Extremisten können versuchen, ihre Ziele mit Gewaltanwendung oder gewaltfrei zu erreichen.

Über die erste Gruppe muss nicht viel gesagt werden. Bedroht wird die freiheitliche demokratische Grundordnung auf jeden Fall von denjenigen Kräften, die zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele – seien diese ideologisch oder z.B. auch religiös begründet – Gewalt anwenden wollen. Gewaltanwendung ist ein Tabu im freiheitlich-demokratischen Staat. Wer das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellt, stellt damit auch die freiheitliche demokratische Grundordnung in Frage⁶. Wer zur Durchsetzung seiner politischen Ziele Gewalt anwendet, Gewalt anzuwenden beabsichtigt oder Gewaltanwendung propagiert, ist somit Verfassungsfeind. Auf die Ziele, die er durchsetzen will – ob sie „gut“ oder „schlecht“, ob sie als solche mit dem Grundgesetz vereinbar oder unvereinbar sind – kommt es nicht an.

Es kommt auch nicht darauf an, ob die Gewalt sich gegen Personen oder „nur“ gegen Sachen richtet. Auch das Zerstören von Wahlplakaten einer politischen Partei ist eine extremistische Verhaltensweise.

Was ich zur Gewaltanwendung gesagt habe, gilt entsprechend für jede andere Form der Zwanganwendung, insbesondere für die Drohung mit Gewaltanwendung. Demokrati-

⁵ Zum Verfassungsschutzbericht *BVerfGE* 113, 63 (81 ff.) – JF; vgl. auch *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 573 – NPD; als Voraussetzung für ein Parteiverbot verlangt das *BVerfG* „eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung“, *BVerfGE* 5, 85 (141) – KPD.

⁶ Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 547, 580 – NPD.

sche Willensbildung setzt Freiheit und Freiwilligkeit voraus. Wer beispielsweise versucht, einen Parteitag oder eine Wahlkampfveranstaltung einer politischen Partei durch Blockade der Zugangswege zu verhindern, richtet sich damit gegen das Demokratieprinzip. Auch das ist extremistisch.

Jede Gewalt- und Zwangsanwendung gegen den politischen Gegner ist strafbar. Der Staat ist nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Betroffenen dagegen zu schützen.

c) Verfassungsfeindliche Zielsetzungen

Die freiheitliche demokratische Grundordnung wird aber nicht nur durch gewaltbereite Extremisten bedroht, sondern auch – damit komme ich zur zweiten Gruppe – durch solche Kräfte, die ihre Ziele ohne Gewalt, also im Wege demokratischer Wahlen, durchsetzen wollen. Gewaltfrei vorgehende Gruppen sind dann verfassungsfeindlich, wenn ihre Ziele sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten.

Wer die Demokratie durch eine Diktatur ersetzen will, wer die Gewaltenteilung abschaffen oder das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit beseitigen will, verfolgt extremistische Ziele. Das gilt auch für Organisationen, die bestimmten Menschengruppen das Recht auf Achtung ihrer Menschenwürde absprechen.

Das ist – so abstrakt formuliert – völlig klar. Schwieriger ist es zu beurteilen, welche Zielvorstellungen oder Verhaltensweisen mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar sind. Das Bundesverfassungsgericht hat sich beispielsweise eingehend mit der einwanderungspolitischen Programmatik der NPD befasst und entschieden, dass diese die Menschenwürde derjenigen Menschen missachte, die nicht der ethnischen „Volksgemeinschaft“ angehörten. Begründet wird dies folgendermaßen: Die NPD missachte die Subjektqualität des Einzelnen und verletze den Anspruch auf elementare Rechtsgleichheit⁷. Dies ergebe sich daraus, dass sie alle ethnisch Nichtdeutschen strikt ausschließen und weitgehend rechtlos stellen wolle⁸. Insbesondere setze die NPD sich dafür ein, dass auch deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund in ihre Herkunftsländer zurückkehren⁹. Das entscheidende Kriterium ist insofern die Diskriminierung deutscher Staatsangehöriger aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit. – Auch negative Pauschalurteile über bestimmte Menschengruppen – über *die* Flüchtlinge, über *die* Muslime oder über *den* Islam – werden von der Rechtsprechung als Missachtung der Menschenwürde gewertet¹⁰.

⁷ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 635, 638 – NPD.

⁸ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 640 f., 643, 646, 688 – NPD.

⁹ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 646, 681, 687 – NPD.

¹⁰ Vgl. z.B. BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 721 – NPD; VG Berlin, Urt. v. 7.9.2016 – 1 K 71.15, Rn. 23, 28, 39, 43.

Die größten Gefahren für die freiheitliche und demokratische Ordnung in Deutschland und in anderen europäischen Staaten werden wohl vom Islamismus ausgehen, wenn dieser sich weiter ausbreitet. Die Einschätzung einer Organisation als extremistisch und Maßnahmen der Extremismusbekämpfung gegen diese Organisation werden nicht dadurch ausgeschlossen, dass es sich um eine religiöse Gemeinschaft handelt. Religionsgemeinschaften sind zwar nicht verpflichtet, die Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Verfassung zu bejahen. Wenn sie jedoch aktiv auf die Überwindung dieser Ordnung hinwirken, gelten für sie dieselben Grundsätze, die für andere verfassungsfeindliche Organisationen gelten. Organisationen, die den demokratischen Staat durch einen islamischen Gottesstaat ersetzen wollen oder nach deren Auffassung die Scharia verbindliches Recht sein soll, das an die Stelle staatlichen Rechts tritt, sind selbstverständlich verfassungsfeindlich¹¹.

III. Erkenntniskriterien für verfassungsfeindliche Bestrebungen

Bei manchen Gruppen sieht man ohne weiteres, dass sie extremistisch sind. Bei anderen ist die Einschätzung schwierig. Das hat vor allem zwei juristische Gründe, auf die ich noch eingehen will.

1. Verstöße gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Einzelfall

Der eine Grund ist, dass man unterscheiden muss zwischen Verstößen gegen ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Einzelfall und der Beeinträchtigung oder Beseitigung eines Elements dieser Ordnung. Verstöße gegen eines der Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommen immer wieder vor, ohne dass dies zur Qualifizierung der Akteure als Extremisten führt. Beispielsweise haben Bundesregierung und Bundestag mehrmals Gesetze beschlossen, die mit der Wahlrechtsgleichheit oder mit der Chancengleichheit der politischen Parteien unvereinbar waren und deshalb auch gegen das Demokratieprinzip verstießen. Auch Verstöße gegen die Menschenwürdegarantie durch Bundestag oder Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht schon festgestellt. Dennoch sind die Urheber dieser Verstöße nie im Verfassungsschutzbericht angeprangert worden. Das liegt nicht daran, dass der Verfassungsschutz der Regierung untersteht und der Verfassungsschutzbericht vom Innenministerium herausgegeben wird. Sondern das ist rechtlich völlig in Ordnung. Extremist ist, wer die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien dauerhaft beseitigen oder beschädigen will, nicht hingegen, wer sozusagen unabsichtlich dagegen verstößt. In vielen Fällen ist es umstritten, ob eine gesetzliche Regelung mit dem Demokratieprinzip oder mit der Menschenwürdegarantie vereinbar ist. Wer eine solche Regelung fordert oder – wenn er die Mehrheit hat – beschließt, ist jedenfalls dann kein Extremist, wenn er bereit ist, sich gegebenenfalls vom Verfassungsgericht korrigieren zu lassen.

Was Regierung und Mehrheitsparteien in dieser Weise für sich in Anspruch nehmen können, müssen sie aber auch für Oppositionsparteien gelten lassen. Man darf verfas-

¹¹ Das gilt z.B. für den „Islamischen Staat“ (IS) oder für die Salafisten, vgl. Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2015, S. 171.

sungsrechtlich problematische Gesetzesvorschläge einer Oppositionspartei nicht strenger beurteilen als die tatsächliche Verabschiedung verfassungswidriger Gesetze durch die Parlamentsmehrheit.

2. Erkenntniskriterien für die verfassungsfeindliche Zielsetzung

Es kommt also darauf an, ob eine Organisation anstrebt, ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dauerhaft ganz oder teilweise zu beseitigen. Nun ist es freilich ziemlich selten, dass eine Organisation sich offen zu verfassungsfeindlichen Zielen bekennt. Keine Partei schreibt in ihr Programm: Wir wollen die Gerichtsbarkeit dem Politbüro unterordnen, oder wir wollen die Menschenwürdegarantie für Ausländer abschaffen. Gerade weil verfassungsfeindliche Parteien und Organisationen verboten werden können, verhalten sie sich oft taktisch-zurückhaltend und versuchen, ihre Ziele zu verschleiern. Dann muss die Zielsetzung aus vielen Indizien ermittelt werden. Das kann sehr mühsam sein, und diese Arbeit ist fehleranfällig. Sie erfordert daher große Sorgfalt und eine unvoreingenommene Untersuchung. Politische Äußerungen sind – wie die menschliche Sprache generell – oft mehrdeutig. Man darf daher nicht ohne weiteres unterstellen, dass der Sprecher einen verfassungswidrigen Inhalt gemeint hat, wenn sich seine Äußerung auch in einem verfassungskonformen Sinne verstehen lässt. Bei politischen Parteien haben die Programme für das Verständnis der Zielsetzung einen besonderen Stellenwert, sodann Stellungnahmen der Parteiorgane, Reden führender Funktionäre oder parlamentarischer Mandatsträger. Äußerungen einzelner Mitglieder oder von der erkennbaren Parteilinie abweichender Funktionäre gewinnen nur dann Bedeutung, wenn sie unwidersprochen oder – in schweren Fällen – ohne Sanktion hingenommen werden¹². Als verfassungsfeindlich, also als extremistisch, kann eine Organisation dann eingestuft werden, wenn sich auf diese Weise ein Gesamtbild ergibt, mit dem der Nachweis einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung geführt werden kann¹³.

IV. Verfassungsschutzrechtliche Sanktionen

Welche Möglichkeiten hat der Staat zur Extremismusbekämpfung? Ich spreche jetzt nicht über Terrorismus und anderen gewaltbereiten Extremismus. Gegen Gewalttäter kann und muss das Strafrecht und das polizeiliche Gefahrenabwehrrecht eingesetzt werden – das sind andere Ebenen, auf die ich jetzt nicht eingehe. Das Grundgesetz sieht nur zwei Instrumente der Extremismusbekämpfung ausdrücklich vor: Das Verbot politischer Parteien oder anderer verfassungsfeindlicher Organisationen (Art. 21 Abs. 2 und

¹² Zu den Erkenntnisquellen und Zurechnungskriterien näher *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 557 ff. – NPD.

¹³ Die Bewertung von Indizien für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung wirft eine Vielzahl von Rechtsfragen auf, die an dieser Stelle nicht behandelt werden können; dazu *Dietrich Murswiek*, Meinungsäußerungen als Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung. Zu den rechtlichen Anforderungen und zur Praxis der Verfassungsschutzberichte, in: Stefan Brink / Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung*. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, 2004, S. 481-503; *ders.*, Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?, in: Gilbert H. Gornig u.a. (Hg.), *Justitia et Pax*. Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz, 2008, S. 901-925

Art. 9 Abs. 2 GG) sowie die Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG). Die Grundrechtsverwirkung kann man im Grunde vergessen – dieses Instrument ist in der ganzen Geschichte der Bundesrepublik noch nie eingesetzt worden. Parteiverbote hat es bisher nur zwei gegeben, in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts. Das liegt vor allem daran, dass extremistische Parteien bei den Wählern kaum je Erfolg haben und meist in der politischen Bedeutungslosigkeit vor sich hindümpeln; die NPD-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat das zuletzt deutlich gemacht. Vereinsverbote kommen dagegen ziemlich häufig vor¹⁴. Meist handelt es sich um kleine, aber ziemlich radikale Vereine, denen mit dem Verbot die Betätigungsmöglichkeit entzogen wird.

Das praktisch wichtigste Instrument der Extremismusbekämpfung ist in der Verfassung nicht geregelt. Es handelt sich um den Verfassungsschutzbericht, genauer: um die Verfassungsschutzberichte, die jährlich von den Verfassungsschutzbehörden vorbereitet und von den Innenministerien des Bundes und der Länder publiziert werden. Diese Berichte sind nicht nur Informationsbroschüren, in denen man nachschlagen kann, ob es die DKP immer noch gibt, was die PKK in Deutschland macht oder was auf der Salafisten-Szene los ist. Sie wollen nicht nur informieren – sie wollen warnen, sie wollen anprangern. Organisationen, die hier dargestellt werden, erhalten sozusagen den Stempel: „amtlich geprüfter Extremistenverein“. Für die Bürger impliziert das die Warnung: Werdet dort nicht Mitglied, spendet nichts, unterstützt sie nicht, meidet den Kontakt!¹⁵ Andernfalls drohen zum Beispiel berufliche Nachteile, vor allem für Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Dieses Instrument hat sich als sehr erfolgreich erwiesen. Nach den Erfahrungen mit den Diktaturen des 20. Jahrhunderts halten sich die Deutschen in ihrer ganz großen Mehrheit zum Glück von extremistischen Bestrebungen fern, und sie vertrauen den Informationen und Bewertungen des Verfassungsschutzes.

Freilich ist der Verfassungsschutzbericht ein zweiseitiges Schwert¹⁶: Er schützt die Demokratie, wenn die Warnungen, die er enthält, berechtigt sind; aber er schadet ihr, falls eine Warnung nicht zutrifft. Das kann vor allem deshalb vorkommen, weil die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der meisten Länder gemäß den Verfassungsschutzgesetzen nicht nur solche Organisationen in den Bericht aufnehmen dürfen, deren Verfassungsfeindlichkeit erwiesen ist, sondern auch solche, für die es nur einen – auf „hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte“ gestützten – Verdacht gibt. Ich

¹⁴ Vgl. die bis 2005 reichende Tabelle bei *Jens Heinrich*, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot – Dogmatik und Praxis des Art. 9 Abs. 2 GG, 2005, S. 352 ff.; sie zählt 509 Verbote (Stand vom 15.7.2005). Darin sind aber selbständig verbotene Untergliederungen / Regionalverbände enthalten, so dass etliche Vereinigungen mehrfach genannt sind; ein „Bund vaterländischer Jugend“ beispielsweise ist sogar 19 mal in der Liste enthalten, obwohl es sich um eine einzige, bundesweit koordinierte Verbotsaktion handelte. Rechnet man die Untergliederungen heraus, reduziert sich die Zahl der Verbote auf etwa ein Drittel.

¹⁵ Damit hat der Verfassungsschutzbericht zugleich, wie das BVerfG gesagt hat, die Funktion einer „negativen Sanktion“, *BVerfGE* 113, 63 (77) – JF.

¹⁶ Ausführlich dazu *Dietrich Murswiek*, Der Verfassungsschutzbericht – das scharfe Schwert der streitbaren Demokratie. Zur Problematik der Verdachtsberichterstattung, *NVwZ* 2004, S. 769 ff.

halte diese Verdachtsberichterstattung für verfassungswidrig¹⁷. Wenn es hinreichend gewichtige Anhaltspunkte dafür gibt, dass eine Organisation verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, ist es Sache der Verfassungsschutzbehörden, die Organisation zu beobachten und den Verdacht aufzuklären. Die Ermittlungen müssen aber objektiv und ergebnisoffen sein. Es gibt keinen berechtigten Grund, schon auf der Basis eines Verdachts amtliche Warnungen vor der betreffenden Organisation auszusprechen. Ein Verdacht kann sich als falsch erweisen. Dann kann durch die Aufnahme dieser Organisation in den Verfassungsschutzbericht ein irreparabler Schaden entstanden sein, nicht nur für die betroffene Organisation, sondern auch für die Demokratie. Würde beispielsweise im Verfassungsschutzbericht auf Verdachtsbasis vor einer in Wirklichkeit verfassungskonformen politischen Partei gewarnt, könnte dies ihre Wahlchancen drastisch schmälern und das Ergebnis von Bundes- und Landtagswahlen verzerren. Der Partei könnten Mitglieder und Spender davonlaufen¹⁸, und sie könnte politisch erledigt sein, wenn sich nach etlichen Jahren herausstellt, dass der Verdacht unbegründet war.

Leider hat die Rechtsprechung bisher die Verfassungsmäßigkeit der Verdachtsberichterstattung bejaht, ohne ihre Problematik hinsichtlich des Demokratieprinzips überhaupt zu thematisieren¹⁹. Damit sind die Regierungen der Versuchung ausgesetzt, das Instrument des Verfassungsschutzberichts einzusetzen, um die politische Konkurrenz zu stigmatisieren – auch wenn ein Verdacht nicht herbeiphantasiert werden darf, sondern auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützt werden muss, lässt er sich doch viel leichter begründen als der Nachweis der Verfassungsfeindlichkeit. Man kann nur hoffen, dass in den Verfassungsschutzbehörden und den zuständigen Ministerien das Rechtsstaats- und Demokratiebewusstsein stark genug ist, dieser Versuchung zu widerstehen.

Es gibt jedenfalls diese Verdachtsberichterstattung, und eine Partei, die vermeiden will, in den Verfassungsschutzbericht zu kommen, muss auf der Hut sein. Es gibt in jeder Partei, vor allem in neuen Oppositionsparteien, Problembären, Exzentriker, vielleicht auch Provokateure und U-Boote, die „tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung produzieren. Dagegen kann und muss die Partei sich wehren, indem sie verfassungsfeindlichen Äußerungen einzelner Mitglieder unverzüglich glaubhaft entgegentritt. Zur Glaubhaftigkeit einer Distanzierung gehört, dass sie nicht erst erfolgt, nachdem der Verfassungsschutz schon begonnen hat, über die Partei zu berichten. Und dazu gehört auch, dass in schweren Fällen und in Wiederholungsfällen Parteiordnungsverfahren durchgeführt werden.

¹⁷ Ausführlich dazu *Dietrich Murswiek*, Der Verfassungsschutzbericht. Funktionen und rechtliche Anforderungen, in: Janbernd Oebbecke / Bodo Pieroth / Emanuel Towfigh (Hrsg.), Islam und Verfassungsschutz, 2007, S. 73 (77-80); *ders.* (Fn. 16), S. 775; *ders.*, Der Umgang mit verfassungswidrigen Vereinigungen nach dem Grundgesetz, in: FS Thomas Würtenberger, 2013, S. 775 (782-784).

¹⁸ Zu diesen und weiteren Auswirkungen der Erwähnung einer Partei im Verfassungsschutzbericht *Dietrich Murswiek*, Der Umgang mit verfassungswidrigen Vereinigungen nach dem Grundgesetz, in: FS Thomas Würtenberger, 2013, S. 775 (780 f.).

¹⁹ Vgl. *BVerfGE* 113, 63 (80 f.) – JF; dazu *Murswiek* (Fn 18), S. 784; *ders.*, in: Oebbecke u.a. (Fn. 17), S. 78 mit Fn. 23; ohne Begründung zustimmend *BVerwG*, Urt. v. 26.6.2016 – 6 C 4.12, Rn. 12.

Natürlich muss eine Partei sich nur von Äußerungen distanzieren, die tatsächlich eine gegen ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtete Auffassung zum Ausdruck bringen und nicht lediglich „politisch unkorrekt“ sind. Der Verfassungsschutzbericht ist kein Instrument zur Durchsetzung der political correctness. Jedenfalls darf er es nicht sein. In der Praxis ist es freilich immer wieder vorgekommen, dass Verfassungsschutzbehörden oder Verwaltungsgerichte politisch unkorrekte Aussagen ohne weiteres als Anhaltspunkte für eine extremistische Zielsetzung gewertet haben. Ich kann das nicht billigen – das war nur ein Hinweis auf mögliche Risiken und Nebenwirkungen.

V. Schlussbemerkung: Positiver Verfassungsschutz

Zum Schluss eine Bemerkung zum politischen Kontext der Extremismusbekämpfung: Repressive Maßnahmen wie Verbote oder Stigmatisierung im Verfassungsschutzbericht setzen erst ein, wenn Extremismus bereits entstanden ist. Besser ist es, durch positive „Verfassungspflege“ darauf hinzuwirken, dass es gar nicht zur Ausbreitung extremistischer Bestrebungen kommt. Schulen und andere Bildungseinrichtungen müssen vor allem bei jungen Menschen das Bewusstsein für den Wert von Freiheit und Demokratie und für die Gefährdung der demokratischen Institutionen bilden.

Im übrigen ist die beste Extremismus-Prävention eine vorbildliche Politik– eine Politik ohne Korruption und Patronage, eine Politik, die die Wünsche und Sorgen der großen Mehrheit des Volkes nicht ignoriert, die selbstverständlich in jeder Hinsicht ihrerseits die Verfassung und die Gesetze beachtet und nicht immer wieder die Grenzen des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren austestet. Wie kann man von den Bürgern erwarten, dass sie den Rechtsstaat achten, wenn höchstrangige Politiker – insbesondere auf europäischer Ebene – sich nach Gutdünken über rechtliche Pflichten hinwegsetzen?

Und schließlich: Wer Hunderttausende junger Männer aus gewaltaffinen, die Menschenwürde der Frauen missachtenden Kulturen, in denen weder rechtsstaatliches und demokratisches Verfassungsdenken noch aufklärerische Toleranz- und Gleichheitsvorstellungen eingeübt werden, ins Land strömen lässt, braucht sich nicht zu wundern, wenn er danach mit einem erheblichen Teil dieser Menschen Extremismusprobleme bekommt. Eine vernünftige Begrenzung, Kontrolle und Steuerung der Immigration ist heute eine besonders wichtige Extremismusprävention.