

**Rechtliche Voraussetzungen  
für die Beobachtung einer politischen Partei  
durch den Verfassungsschutz**

Kurzgutachten  
und Handlungsempfehlungen für die AfD

erstellt

im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle der AfD

von

Professor Dr. Dietrich Murswiek

Oktober 2018

**Gliederung:**

A. Einführung in die Problematik .....	5
I. Was bedeutet Verfassungsschutz? .....	5
II. Zum Gegenstand dieses Gutachtens und zur Terminologie .....	7
III. Zum Charakter dieses Kurzgutachtens.....	7
B. Rechtliche Voraussetzungen für die Beobachtung .....	8
I. Aufgaben, Zuständigkeiten und Verfahren .....	8
II. Materieellrechtliche Voraussetzungen der Beobachtung .....	9
1. Der Begriff der Bestrebungen .....	10
2. Die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgut .....	10
3. Aktivität gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung .....	13
4. Hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte .....	14
a) Tatsächliche Anhaltspunkte .....	15
b) Zurechenbarkeit tatsächlicher Anhaltspunkte.....	17
c) Ausreichende Quantität und Qualität von Anhaltspunkten .....	20
aa) Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen einer politischen Partei aufgrund des Verhaltens von Untergliederungen .....	20
bb) Hinreichendes Gewicht der tatsächlichen Anhaltspunkte .....	21
cc) Quantität und Qualität der tatsächlichen Anhaltspunkte .....	22
III. Rechtliche Voraussetzungen für die Vorprüfung .....	22
IV. Mittel der Informationsgewinnung .....	23
1. Informationsgewinnung aus allgemein zugänglichen Quellen .....	24
2. Informationsgewinnung mit Hilfe nachrichtendienstlicher Mittel .....	24
C. Rechtliche und faktische Folgen der Beobachtung.....	25
I. Rechtsfolgen und faktische Folgen für die Partei .....	25
II. Rechtsfolgen und faktische Folgen für die Mitglieder .....	26
D. Was sind „tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen?.....	26
I. Themenbereich Demokratie .....	26
II. Themenbereich Einwanderung / Ausländer .....	29
1. Pauschalurteile über Ausländer .....	29
2. Menschenwürde und Rechtsgleichheit.....	30
3. Ethnopluralismus und Multikulturalismus .....	32
III. Themenbereich Islam.....	33
IV. Themenbereich NS-Vergangenheit.....	35

V. Themenbereich Zusammenarbeit mit Extremisten .....	36
E. Handlungsempfehlungen .....	38
I. Vermeidung von Äußerungen und Verhaltensweisen, die zutreffend als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden können .....	39
II. Vermeidung von Äußerungen und Verhaltensweisen, die die Verfassungsschutzbehörden unzutreffend als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen werten? .....	39
1. Politische Meinungsäußerungen.....	40
a) Keine Beschimpfungen.....	40
b) Keine Pauschalierungen .....	40
c) Vermeidung von „extremistischen“ Reizwörtern .....	41
d) Differenzierte Darstellung als Mittel gegen Falschbewertung durch den Verfassungsschutz.....	41
2. Kooperation mit / Kontakte zu (angeblichen) Extremisten .....	43
III. Notwendigkeit, auf verfassungsschutzrechtlich problematische Äußerungen und Handlungsweisen zu reagieren .....	44
1. Korrektur missverständlicher Äußerungen, Rücknahme von Äußerungen .....	45
2. Widerspruch durch übergeordnete Parteifunktionäre oder -gremien / Abmahnung....	45
3. Parteiordnungsverfahren .....	46
a) Grundsätze der Partei und Achtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung .....	46
b) Durchsetzung der Grundsätze im Parteiordnungsverfahren.....	47
4. Dokumentation und Veröffentlichung der Reaktionen .....	48
IV. Innerparteiliche Kontrolle .....	48
V. Innerparteiliche Prävention .....	49
1. Sorgfalt bei Aufnahme neuer Mitglieder .....	49
2. Schulungsangebote für Mitglieder und Funktionsträger .....	49
3. Ansprechstelle für Zweifelsfragen.....	49
VI. Engagement für die freiheitliche demokratische Grundordnung.....	50
VII. Dokumentation von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen bei politischen Gegnern .....	50

**Abkürzungen**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Beschl.	Beschluss
BremVerfSchG	Bremisches Verfassungsschutzgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge
LVSG BW	Landesverfassungsschutzgesetz Baden-Württemberg
m.E.	meines Erachtens
NVerfSchG	Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rn.	Randnummer
std. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Urt.	Urteil
VG	Verwaltungsgericht
VS	Verfassungsschutzbericht
VS ohne Länderkürzel	Verfassungsschutzbericht des Bundes
VS mit Länderkürzel	Verfassungsschutzbericht des jeweiligen Bundeslandes
VSG	Verfassungsschutzgesetz
VSG NRW	Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen

## **A. Einführung in die Problematik**

### **I. Was bedeutet Verfassungsschutz?**

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

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

Die Existenz des Staates und die Verfassung zu schützen, kann man als „Verfassungsschutz im materiellen Sinne“ bezeichnen. Die Aufgabe des so verstandenen Verfassungsschutzes wird von verschiedenen Staatsorganen und Behörden arbeitsteilig wahrgenommen. Eine herausragende Rolle für den Verfassungsschutz im materiellen Sinne hat das Bundesverfassungsgericht. Aber auch die Bundesregierung oder der Bundestag sind im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen zum Schutz der Verfassung verpflichtet. Bundeskanzler, Bundesminister und Bundespräsident schwören in ihrem Amtseid, „das Grundgesetz ... zu verteidigen“ (Art. 64 Abs. 2, Art. 56 GG).

Dem Schutz der Verfassung dienen auch die speziellen Verfassungsschutzbehörden, nämlich das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Landesverfassungsschutzbehörden. In einigen Bundesländern sind das die Landesämter für Verfassungsschutz (z.B. in Bayern und Baden-Württemberg, Art. 1 BayVSG, § 2 Abs. 1 LVSG BW). In den meisten Bundesländern ist das Innenministerium mit der Funktion der Verfassungsschutzbehörde betraut worden; dort wird die Aufgabe des Verfassungsschutzes von einer besonderen Abteilung des Ministeriums wahrgenommen (z.B. § 2 Abs. 1 VSG NRW; § 2 Abs. 1

NVerfSchG)<sup>1</sup>. Das Bundesamt für Verfassungsschutz untersteht dem Bundesinnenminister (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG), die Landesbehörden für Verfassungsschutz dem jeweiligen Landesinnenminister (z.B. Art. 1 BayVSG). Die Verfassungsschutzbehörden können als „Verfassungsschutz im organisatorischen Sinne“ bezeichnet werden. Im öffentlichen Sprachgebrauch wird der Begriff „Verfassungsschutz“ meist mit dem Verfassungsschutz im organisatorischen Sinne gleichgesetzt. Mit „Verfassungsschutz“ meint man in der Regel das Bundesamt oder eine Landesbehörde für Verfassungsschutz. „Beobachtung durch den Verfassungsschutz“ heißt also Beobachtung durch die jeweilige Verfassungsschutzbehörde. Auch im folgenden wird von „Verfassungsschutz“ gesprochen, wenn die zuständige Verfassungsschutzbehörde gemeint ist und wenn sich aus dem Kontext nicht ergibt, dass der materielle (= inhaltliche) Schutz der Verfassung gemeint ist.

Schutzgüter des Verfassungsschutzes sind neben den Verfassungsgrundlagen – nämlich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder.

Zum Schutz dieser Güter ist es Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden, Informationen zu sammeln und auszuwerten, um die Regierung und die anderen zuständigen staatlichen Stellen sowie die Öffentlichkeit über Bestrebungen gegen die Schutzgüter zu unterrichten. Die Verfassungsschutzbehörden haben keine operativen Schutzaufgaben; sie sind weder für die Strafverfolgung noch für die präventive Abwehr von Straftaten oder von Gefahren zuständig. Das ist vielmehr Sache der Staatsanwaltschaften und der Polizei. Die Verfassungsschutzbehörden wirken am Schutz der Verfassung allein dadurch mit, dass sie die dafür benötigten Informationen sammeln, auswerten und den zuständigen Stellen zur Verfügung stellen. Darüber hinaus sind sie aber nach vorherrschender Auffassung befugt, zum Schutz der verfassungsschutzrechtlichen Schutzgüter tätig zu werden, indem sie das Mittel der Öffentlichkeitsarbeit einsetzen.

Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden ergeben sich aus den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder. Zu den Aufgaben heißt es in

§ 3 Abs. 1 BVerfSchG:

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,

---

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

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.

## **II. Zum Gegenstand dieses Gutachtens und zur Terminologie**

Die folgende Darstellung beschränkt sich auf den Schutz der Verfassung vor Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind. Die anderen Schutzgüter beziehungsweise Schutzzwecke des Verfassungsschutzes sind bezüglich dessen, was aus Sicht mancher Politiker und Journalisten zur Beobachtung der AfD führen kann, irrelevant.

Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG werden oft als „verfassungsfeindliche Bestrebungen“ oder als „extremistische Bestrebungen“ bezeichnet. Ich verwende den Begriff der „verfassungsfeindlichen Bestrebungen“ im folgenden nur zur Bezeichnung von gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Bestrebungen.

## **III. Zum Charakter dieses Kurzgutachtens**

Die folgenden Ausführungen sind – auch wenn sie Dutzende Seiten umfassen – kein umfassendes wissenschaftliches Gutachten. Sie beschränken sich darauf, einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Voraussetzungen der Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz sowie über mögliche rechtliche und faktische Folgen der Beobachtung zu geben und für wichtige Problemfelder Beispiele dafür aufzuzeigen, welche Verhaltensweisen zur Beobachtung durch den Verfassungsschutz führen können und deshalb unterlassen werden sollten. Besonders in diesem letztgenannten Teil kann die folgende Darstellung bei weitem nicht Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Es war auch nicht möglich, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit die Verfassungsschutzberichte und die Rechtsprechung auch nur annähernd vollständig auszuwerten. Und es ist hier nicht der Platz, alle Bewertungen der Verfassungsschutzbehörden, die hier beispielhaft als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen genannt werden, kritisch auf ihre Rechtmäßigkeit zu untersuchen.

## **B. Rechtliche Voraussetzungen für die Beobachtung**

Die Rechtsgrundlagen für die Beobachtung durch den Verfassungsschutz finden sich im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) und in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder.

### **I. Aufgaben, Zuständigkeiten und Verfahren**

Wie schon erwähnt gehört es gemäß § 3 Abs. 1 BVerfSchG zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes, Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen zu sammeln und sie auszuwerten – mit anderen Worten: verfassungsfeindliche Bestrebungen zu beobachten. Eine entsprechende Aufgabenbestimmung findet sich in jedem Landesverfassungsschutzgesetz, z.B. in Art. 3 Satz 1 BayVSG.

Die Zuständigkeiten des Bundesamtes und der Landesbehörden für Verfassungsschutz überschneiden sich großenteils (vgl. §§ 1-7 BVerfSchG). Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist ein Schutzgut des Bundes; für die Beobachtung von gegen sie gerichteten Bestrebungen sind das Bundesamt für Verfassungsschutz sowie auch die Landesbehörden zuständig. Bundesamt und Landesbehörden sind zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Behördenintern wird die Entscheidung, eine Organisation zum Beobachtungsobjekt zu machen, durch den Behördenleiter – in einigen Ländern im Einvernehmen mit dem Innenminister – getroffen<sup>2</sup>. In Bremen ist dies im Gesetz geregelt (§ 3 Abs. 1 Sätze 2 und 6 BremVerfSchG).

Der Entscheidung, eine Organisation zu beobachten, geht eine Vorprüfung voraus. Sie dient dazu zu prüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Beobachtung erfüllt sind. Auch diese Vorprüfung wird behördenintern ausdrücklich beschlossen: Eine bestimmte Organisation wird zum „Prüffall“ erklärt. Auch diese Entscheidung wird durch den Behördenleiter getroffen oder durch den Referatsleiter im Einvernehmen mit dem Behördenleiter. Es scheint außergewöhnlich zu sein, dass die Entscheidung über die Vorprüfung der Öffentlichkeit mitgeteilt wird<sup>3</sup>.

In Niedersachsen kennt das Beobachtungsverfahren noch eine zusätzliche Stufe: Das Verfassungsschutzgesetz unterscheidet dort „Beobachtungsobjekte“ (§ 6) und „Verdachtsobjekte“ (§ 7). Zum Beobachtungsobjekt können dort nur solche Organisationen (oder unter bestimmten Voraussetzungen auch Einzelpersonen) erklärt werden, für die nachgewiesen ist, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen, während im Bund und in den anderen Ländern auch solche Organisationen Beobachtungsobjekte sein können, in bezug auf welche aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte der Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen gegeben ist. Liegt nur

---

<sup>2</sup> In Niedersachsen entscheidet der Innenminister, der ihn vertretende Staatssekretär oder dessen Vertreter (§ 6 Abs. 2 Satz 1 NVerfSchG). Dort hat der Begriff „Beobachtungsobjekt“ (§ 6 Abs. 1 NVerfSchG) allerdings eine andere Bedeutung als im Bund und in den übrigen Bundesländern.

<sup>3</sup> Man könnte untersuchen, ob die Information der Öffentlichkeit über die Vorprüfung, aber auch über die Beobachtung, mit den Rechten der Betroffenen, insbesondere mit den Statusrechten einer betroffenen politischen Partei vereinbar ist. Dies ist nicht Aufgabe des vorliegenden Gutachtens.

ein Verdacht vor, wird in Niedersachsen die betreffende Organisation als „Verdachtsobjekt“ bezeichnet. Die Voraussetzungen für die Bestimmung zum Verdachtsobjekt entsprechen denjenigen, die im Bund und in den anderen Ländern für die Bestimmung zum Beobachtungsobjekt gelten. Die im Bund und in den anderen Ländern nicht geregelte Vorprüfungsphase ist im niedersächsischen Gesetz geregelt (§ 8) und wird dort als „Verdachtsgewinnungsphase“ bezeichnet.

Obwohl dort gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, wird auch auf der Ebene des Bundes und in den anderen Bundesländern unterschieden, ob ein Verdachtsfall vorliegt oder ob die Verfassungsschutzbehörde bereits davon überzeugt ist, dass das Beobachtungsobjekt verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Soweit in Verfassungsschutzberichten auch über Verdachtsfälle berichtet wird, sind die Behörden verpflichtet, Verdachtsfälle und Fälle erwiesener Verfassungsfeindlichkeit deutlich zu unterscheiden<sup>4</sup>. Sie tun das z.B., indem sie im Inhaltsverzeichnis und in der betreffenden Kapitelüberschrift eine Organisation ausdrücklich als „Verdachtsfall“ bezeichnen<sup>5</sup>. Ein Beobachtungsobjekt darf nicht ewig als Verdachtsfall beobachtet werden. Wenn die Beobachtung nicht innerhalb angemessener Zeit zu dem Ergebnis führt, dass die beobachtete Organisation tatsächlich verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, muss die Beobachtung eingestellt werden<sup>6</sup>.

Meines Erachtens muss die Entscheidung über die Beobachtung einer Organisation, insbesondere einer politischen Partei, der betroffenen Organisation mit Begründung mitgeteilt werden, sofern nicht im Einzelfall überwiegende Sicherheitsinteressen der Mitteilung entgegenstehen. Denn die Beobachtung greift in Rechte des Beobachtungsobjekts, also der betroffenen Organisation, ein, und diese hat keine Möglichkeit, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, wenn sie von der Beobachtung nichts erfährt. Und ohne Begründung für die Beobachtung lässt sich nicht einschätzen, ob eine Klage Aussicht auf Erfolg hat.

## II. Materiellrechtliche Voraussetzungen der Beobachtung

Eine politische Partei darf durch den Verfassungsschutz beobachtet werden, wenn hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Partei verfassungsfeindliche – also gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete – Bestrebungen verfolgt.

Die Rechtsgrundlage hierfür ergibt sich aus den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder (z.B. § 8 Abs. 1 i.V.m. §§ 3, 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG).

Voraussetzungen für die materielle Rechtmäßigkeit der Beobachtung sind demgemäß:

---

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 = BVerfGE 113, 63 (84, 87) – JF; dazu näher *Dietrich Murswiek*, Verfassungsschutz durch Information der Öffentlichkeit – Zur Entwicklung der Verfassungsschutzberichte seit dem JF-Beschluss, Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2009, S. 57 (72 f.).

<sup>5</sup> Vgl. z.B. VSG 2017, S. 7, 80.

<sup>6</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 85) – Ramelow m. Hinw. auf BVerwG, Urt. v. 7.12.1999 – 1 C 30.97 = BVerwGE 110, 126 (137 f.). – In Niedersachsen ist die Verdachtsphase auf zwei Jahre begrenzt und kann einmalig um maximal zwei Jahre verlängert werden, § 7 Abs. 2 NVerfSchG.

Die Beobachtung muss sich auf Bestrebungen beziehen (1.), die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (2.) gerichtet sind (3.). Voraussetzung für die Beobachtung ist nicht, dass bei ihrem Beginn bereits feststeht, dass die zu beobachtende Partei verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt; es reicht aus, wenn es hierfür hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte gibt (4.).

## 1. Der Begriff der Bestrebungen

Der Verfassungsschutz beobachtet verfassungsfeindliche „Bestrebungen“. Das Gesetz definiert „Bestrebungen“ als

„politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss“ (§ 4 BVerfSchG).

Statt „Personenzusammenschluss“ kann man auch „Organisation“ sagen, so dass sich sprachlich vereinfachend formulieren lässt: Beobachtungsobjekte des Verfassungsschutzes sind grundsätzlich Organisationen. Sie werden daraufhin beobachtet, ob und welche Verhaltensweisen es in ihnen gibt, die sich gegen ein verfassungsschutzrechtliches Schutzgut richten.

Wird eine politische Partei beobachtet, dann werden die Verhaltensweisen derjenigen Menschen beobachtet, die in der Partei oder für die Partei handeln. „In“ der Partei handeln die Funktionsträger, aber auch die Mitglieder, soweit sie ihre Mitgliedsrechte wahrnehmen. „Für“ die Partei handelt im Sinne des Gesetzes, wer sie in ihren Bestrebungen „nachdrücklich unterstützt“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG).

Unter bestimmten Voraussetzungen können aber auch Einzelpersonen unabhängig davon, ob sie in oder für eine Organisation handeln, zu Beobachtungsobjekten gemacht werden<sup>7</sup>.

## 2. Die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgut

Die Verfassungsschutzgesetze – z.B. § 4 Abs. 2 BVerfSchG – beschreiben die freiheitliche demokratische Grundordnung in Anlehnung an die ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>8</sup> wie folgt:

Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes zählen:

- a) das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- b) die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,

<sup>7</sup> Vgl. z.B. § 4 Abs. 1 Satz 4 BVerfSchG: „Verhaltensweisen von Einzelpersonen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln, sind Bestrebungen im Sinne dieses Gesetzes, wenn sie auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut dieses Gesetzes erheblich zu beschädigen.“

<sup>8</sup> BVerfGE 2, 1 (12f.) – SRP; 5, 85 (140) – KPD.

- c) das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- d) die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- e) die Unabhängigkeit der Gerichte,
- f) der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
- g) die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

Diese Aufzählung kann nicht als vollständige Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verstanden werden. Einige wichtige Elemente sind in ihr nicht aufgeführt, während andere Elemente nicht uneingeschränkt zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören. Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung ist zwar zwingender Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems. Das Grundgesetz lässt es aber zu, durch Verfassungsänderung das parlamentarische Regierungssystem durch ein Präsidialsystem – etwa nach französischem oder amerikanischem Vorbild – zu ersetzen. Und die „im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte“ sind einer Verfassungsänderung nur insoweit entzogen, als sie notwendiger Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips sind oder als ohne ihre verfassungsrechtliche Garantie Achtung und Schutz der Menschenwürde nicht mehr gewährleistet wären.

In den der oben zitierten Aufzählung zugrunde liegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>9</sup> heißt es:

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist 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 der politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition

Die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts macht deutlich, dass die Aufzählung nicht abschließend gemeint ist. Sie charakterisiert die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine rechtsstaatliche Ordnung (im Unterschied zu einem Willkürsystem), als eine demokratische, auf die Volkssouveränität gegründete Ordnung und als eine freiheitliche, die fundamentale Freiheit und rechtliche Gleichheit der Menschen respektierende und schützende Ordnung. Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip und grundrechtlicher Schutz von Freiheit und Gleichheit sind hiernach die Kernelemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die im einzelnen noch näher konkretisiert werden müssen, wie die in der Aufzählung einzelner dieser Elemente mit den Spiegelstrichen geschieht.

<sup>9</sup> BVerfGE 2, 1 (12f.) – SRP; 5, 85 (140) – KPD; std. Rspr.

Warum die Chancengleichheit der politischen Parteien zwar in der Aufzählung des Bundesverfassungsgerichts, nicht aber in der Aufzählung in § 4 Abs. 2 BVerfSchG genannt ist, ist mir nicht bekannt. Selbstverständlich gehört die Chancengleichheit der politischen Parteien zu den unerlässlichen Kernelementen des Demokratieprinzips und damit auch der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Und selbstverständlich sind die Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, mit ihrer Tätigkeit die Verfassung auch vor Bestrebungen zu schützen, die sich gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien richten.

Zum Verständnis dessen, was mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gemeint ist, muss man sich klar machen, dass das Grundgesetz durch verfassungsändernde Gesetze geändert werden kann. Es ist also grundsätzlich nicht verfassungswidrig oder verfassungsfeindlich, Änderungen des Grundgesetzes im Wege der verfassungsändernden Gesetzgebung anzustreben. Die Fundamentalprinzipien des Grundgesetzes sind jedoch nach Art. 79 Abs. 3 GG von jeder Verfassungsänderung ausgeschlossen. Zu diesen Fundamentalprinzipien gehören Demokratie, Rechtsstaat und die Menschenwürdegarantie. Die durch das Verfassungsschutzrecht geschützte freiheitliche demokratische Grundordnung kann deshalb nur solche Verfassungsprinzipien umfassen, die zu den in Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärten Fundamentalprinzipien gehören.

Umgekehrt gehört aber nicht alles, was Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärt, auch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. In seiner neuesten Grundsatzentscheidung zum Parteiverbot – im NPD-Urteil – hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass es das von der Unabänderlichkeitsklausel ebenfalls umfasste Bundesstaatsprinzip oder das Republikprinzip nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung rechnet<sup>10</sup>. Sein Verständnis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung fasst das Bundesverfassungsgericht dort in Leitsatz 3 wie folgt zusammen<sup>11</sup>:

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind.

- a) Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit.
- b) Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).
- c) Für den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Zugleich erfordert die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung

---

<sup>10</sup> Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 529, 536 f.) – NPD.

<sup>11</sup> *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 – NPD.

physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.

Der Dreiklang des Bundesverfassungsgerichts zur Konkretisierung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung lautet also: Menschenwürde – Demokratie – Rechtsstaat. Damit grenzt das Bundesverfassungsgericht die Inhalte des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf diejenigen unabänderlichen Fundamentalprinzipien ein, die für die freiheitliche Demokratie unerlässlich sind, und trägt zugleich dem Umstand Rechnung, dass diejenigen Grundgesetznormen, die den Schutz der Verfassung durch Partei- und Vereinsverbote betreffen, mit ihrem Wortlaut nur auf die freiheitliche und demokratische Ordnung Bezug nehmen und nicht auch die anderen durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Prinzipien als Schutzgüter dieser Instrumente des Verfassungsschutzes ausweisen.

Damit ist auf abstrakter Ebene völlig klar, was zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehört und was nicht. Verständnisprobleme und schwierige Abgrenzungsfragen können sich aber ergeben, wenn man näher betrachtet, welche konkreten Verhaltensweisen mit den Schutzgütern der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kollidieren. Während das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung weitgehend geklärt hat, was zu den unerlässlichen Bestandteilen des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsprinzips gehört, ist der Begriff der Menschenwürde ein sehr schillernder Begriff, über dessen Bedeutung in einem Kernbereich Einigkeit unter Verfassungsjuristen besteht, dessen Anwendung auf konkrete Sachverhalte aber viele Fragen aufwirft.

Welche Verhaltensweisen im einzelnen als gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet gewertet werden können, wird unten im Kapitel D. dargestellt.

### **3. Aktivität gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung**

Voraussetzung der Beobachtung einer Organisation durch den Verfassungsschutz ist, dass die beobachteten „Bestrebungen“ gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung „gerichtet sind“. Dieses Kriterium der Verfassungsschutzgesetze (z.B. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) macht zur Voraussetzung der Beobachtung, dass die betreffende Organisation darauf abzielt, einen der Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen. Voraussetzung ist nicht, dass Menschenwürdegarantie, Demokratie und Rechtsstaat insgesamt beseitigt werden sollen, z.B. durch Schaffung einer kommunistischen oder islamistischen Diktatur. Es reicht aus, wenn die Organisation darauf abzielt, ein notwendiges Teilelement eines dieser Prinzipien zu beseitigen, z.B. die Chancengleichheit der politischen Parteien oder die Unabhängigkeit der Gerichte.

Das Kriterium des Abzielens auf die Beseitigung ergibt sich aus der Definition der „Bestrebungen“ als „politisch bestimmter, ziel- und zweckgerichteter Verhaltensweisen“<sup>12</sup> sowie daraus, dass diese gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung *gerichtet* sein müssen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 BVerfSchG).

---

<sup>12</sup> BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 59) – Ramelow.

Dieses Kriterium ist nicht erfüllt, wenn lediglich Meinungen vertreten werden, die inhaltlich mit dem unvereinbar sind, was man als die „Werte“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bezeichnet. Das bloße Haben (und Äußern) von Meinungen als solches ist verfassungsschutzrechtlich irrelevant. Das Bundesverfassungsgericht betont sogar, dass man Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kritisieren darf, ohne dass dies den Verfassungsschutz etwas angeht<sup>13</sup>. Verfassungsschutzrechtlich relevant ist erst die Entwicklung von Aktivitäten, die auf die Beseitigung der Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzielen<sup>14</sup>.

Allerdings stehen Meinungsäußerungen oft im Zusammenhang mit politischen Aktivitäten. Das gilt ganz besonders dann, wenn Meinungen innerhalb einer politischen Partei geäußert werden. Denn der Zweck einer politischen Partei besteht darin, die politischen Verhältnisse zu gestalten. Wenn eine politische Partei in ihr Programm schreibe, sie wolle dafür sorgen, dass Oppositionsparteien von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden, dann wäre das nicht eine bloße Meinungsänderung, sondern eine Aktivität, die auf die Verletzung des Demokratieprinzips gerichtet ist. Wenn ein Parteifunktionär eine solche Meinung äußert, wird man davon ausgehen können, dass er sich politisch für die Verwirklichung dieser Meinung einsetzen will; seine Meinungsäußerung hat jedenfalls dann ein Aktivitätselement, wenn er sie in den innerparteilichen Willensbildungsprozess einbringt<sup>15</sup>. Das kann natürlich noch nicht zur Beobachtung der Partei durch den Verfassungsschutz führen (weil es ja auf Aktivitäten der Partei und nicht einzelner Funktionäre ankommt), aber es könnte ein „Anhaltspunkt“ sein (dazu unten 4.), den der Verfassungsschutz zur Kenntnis nimmt und der in Kombination mit weiteren Anhaltspunkten unter Umständen zur Beobachtung führen kann.

#### 4. Hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte

Der Verfassungsschutz darf nicht nur Bestrebungen beobachten, im Hinblick auf welche feststeht, dass sie sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten. Vielmehr darf der Verfassungsschutz auch solche Organisationen beobachten, die er einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung verdächtigt. Rechtliche Voraussetzung hierfür ist, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betreffende Organisation verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt<sup>16</sup> (a). Diese Anhaltspunkte müssen nach Quantität und Qualität ausreichend sein, um den Verdacht als durch Tatsachen fundiert erscheinen zu lassen (b).

---

<sup>13</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 = BVerfGE 113, 63 (82) – JF; dazu *Murswiek* (Fn. 4), S. 70 f.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. BVerfGE 113, 63 (82) – JF; BVerwGE 61, 194 (197); BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 59 ff.) – Ramelow; *Dietrich Murswiek*, Meinungsäußerungen als Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung. Zu den rechtlichen Anforderungen und zur Praxis der Verfassungsschutzberichte, in: FS Hans Herbert von Arnim, 2004, S. 481 (487 f.) m.w.N.

<sup>15</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 61 f.) – Ramelow; *Dietrich Murswiek*, Neue Maßstäbe für den Verfassungsschutzbericht, NVwZ 2006, S. 121 (128).

<sup>16</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG und z.B. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayVSG; § 3 Abs. 1 VSG NRW.

### a) Tatsächliche Anhaltspunkte

Die Beobachtung einer Organisation durch den Verfassungsschutz ist nicht erlaubt, wenn der Verdacht, sie verfolge verfassungsfeindliche Bestrebungen, sich nur auf Gerüchte, Behauptungen von Politikern oder Wertungen in Medien stützt. Vielmehr muss der Verdacht durch Tatsachen begründet sein, die darauf schließen lassen, dass die Organisation möglicherweise darauf abzielt, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder jedenfalls eines ihrer notwendigen Elemente zu beseitigen. Das Bundesverwaltungsgericht formuliert: „Es müssen konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für den Verdacht vorliegen.“<sup>17</sup> Diese Tatsachen, die in den Verfassungsschutzgesetzen als „tatsächliche Anhaltspunkte“ bezeichnet werden, müssen noch keineswegs den Beweis dafür liefern, dass die Organisation sich tatsächlich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet. Die Beobachtung hat ja den Zweck, zunächst herauszufinden, ob dies der Fall ist<sup>18</sup>.

Die Beobachtung einer Organisation ist unproblematisch, wenn die Organisation offen verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. Wenn eine politische Partei beispielsweise in ihrem Programm die Abschaffung des Mehrparteienprinzips forderte, stünde ihre Verfassungsfeindlichkeit bereits fest, ohne dass dies erst durch weitere Recherchen ermittelt werden müsste. Der Verfassungsschutz soll jedoch gerade auch in solchen Fällen Informationen sammeln und den zuständigen Stellen zum präventiven Schutz der Verfassung zur Verfügung stellen, in denen eine Organisation möglicherweise verdeckt verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. In diesen Fällen sind es die tatsächlichen Anhaltspunkte für den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen, die die Beobachtung durch den Verfassungsschutz auslösen.

Was also sind in diesem Kontext „tatsächliche Anhaltspunkte“?

In Betracht kommen Beschlüsse von Parteiorganen (vor allem: Parteiprogramme, Wahlprogramme), Meinungsäußerungen sowie sonstige Verhaltensweisen von Parteifunktionären und Mitgliedern, unter Umständen auch von Nichtmitgliedern, beispielsweise Teilnahme an Demonstrationen, Gewaltanwendung gegen politische Gegner, Absprachen und organisatorisches Zusammenwirken mit Extremisten.

Soweit nicht Beschlüsse von Parteiorganen, sondern Äußerungen und Verhaltensweisen von Einzelpersonen als tatsächliche Anhaltspunkte gewertet werden sollen, kommt es darauf an, ob diese der Partei zugerechnet werden können (dazu gleich im Abschnitt b). Dies gilt ganz besonders, wenn es um Verhaltensweisen von Nichtmitgliedern geht.

In der Praxis werden vor allem Meinungsäußerungen von Parteifunktionären und -mitgliedern als tatsächliche Anhaltspunkte herangezogen. Unter welchen Voraussetzungen ist dies rechtlich möglich? Dies hängt vom Inhalt und vom Kontext der Meinungsäußerung ab. Man kann insoweit folgende Kategorien von Meinungsäußerungen unterscheiden<sup>19</sup>:

---

<sup>17</sup> BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 30) – Ramelow.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 28 f.) – Ramelow.

<sup>19</sup> Murswiek (Fn. 15), S. 124 f.

- (1) Äußerungen, die zur Revolution (zur Beseitigung eines der Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung) oder zur politischen Gewaltanwendung aufrufen oder solche Aktivitäten ankündigen;
- (2) Äußerungen, die eine verfassungsfeindliche Zielsetzung unmittelbar zum Ausdruck bringen, z.B. die Forderung, die unabhängige Gerichtsbarkeit abzuschaffen;
- (3) Kritik an einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung;
- (4) Äußerungen, die inhaltlich mit einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar sind (z.B. jemand macht eine Äußerung, mit der er die Menschenwürde einer bestimmten Person missachtet, oder jemand vertritt die Ansicht, es sei mit dem Grundgesetz vereinbar, bei der staatlichen Parteienfinanzierung den Regierungsparteien – pro Wählerstimme beziehungsweise pro Spendeneuro – doppelt soviel Geld zukommen zu lassen wie den Oppositionsparteien);
- (5) Äußerungen, die keinen inhaltlichen Bezug zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung haben, aus denen aber mittelbar auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung geschlossen werden kann.

Eindeutig und unstreitig sind Äußerungen der Kategorie 1 Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen. Auch Äußerungen der Kategorie 2 stellen m.E. Anhaltspunkte dar, zumindest wenn sie innerhalb politischer Parteien abgegeben werden.

Kritik an einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (Kategorie 3) kann als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden, wenn sie nach ihrem Kontext als Ausdruck einer auf Abschaffung dieses Elements gerichteten politischen Zielsetzung zu verstehen ist, was bei Kritik an einem konkreten Verfassungsgrundsatz des Grundgesetzes (im Unterschied z.B. zu historischen oder philosophischen Betrachtungen) jedenfalls dann vermutet werden kann, wenn sie in einem politischen Aktivitätskontext – etwa in einer politischen Partei – erfolgt<sup>20</sup>.

Ist eine Äußerung inhaltlich mit einem Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar (Kategorie 4), dann kann daraus nicht ohne weiteres das Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung gefolgert werden, sondern nur dann, wenn sich nachweisen lässt, dass der Betreffende nicht nur ein verfassungswidriges Handeln im Einzelfall fordert, sondern das seiner Äußerung zugrunde liegende Prinzip generell und unter Missachtung entgegenstehender Gerichtsurteile in die Praxis umsetzen will<sup>21</sup>.

Wird aus einer Meinungsäußerung, welche die Ablehnung eines Elements der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht zum Inhalt hat und die auch nicht inhaltlich mit dieser Verfassungsordnung unvereinbar ist (Kategorie 5) 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 von den Verfassungsschutzbehörden einfach unterstellt werden. Aus

---

<sup>20</sup> Näher dazu *Murswiek* (Fn. 14), S. 489 f.

<sup>21</sup> Näher dazu *Murswiek* (Fn. 14), S. 490 f.; ähnlich *VG Berlin*, 31.8.1998, NJW 1999, 806 (809) = juris S. 8.

Äußerungen der Kategorie 5 darf deshalb nur dann auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung geschlossen werden, wenn diese entweder denotwendig 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<sup>22</sup>.

Die Einschränkungen, die ich hier für die Kategorien 3-5 gemacht habe, werden freilich in der Praxis der Verfassungsschutzberichte häufig nicht beachtet. Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ist bei der Heranziehung von Meinungsäußerungen aus diesen Kategorien oft unkritisch und akzeptiert die Wertungen der Verfassungsschutzbehörde, ohne näher zu prüfen, ob der Schluss auf die verfassungsfeindliche Zielsetzung wirklich gerechtfertigt ist. Insbesondere werden Äußerungen der Kategorie 4 in Verfassungsschutzberichten und auch in der Rechtsprechung regelmäßig ohne weiteres (ohne Hinweis auf einen Kontext, aus dem sich der Wille zur generellen Missachtung des betreffenden Verfassungsprinzips, z.B. der Menschenwürdegarantie, ergibt) als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen angesehen.

#### **b) Zurechenbarkeit tatsächlicher Anhaltspunkte**

Eine politische Partei handelt durch ihre Organe – Parteitag, Mitgliederversammlung, Vorstand und andere satzungsmäßige Gremien. Beschlüsse und andere Verhaltensweisen der Parteiorgane können der Partei beziehungsweise der jeweiligen Parteigliederung ohne weiteres zugerechnet werden. Beschlüsse einer untergeordneten Parteigliederung (z.B. des Vorstands eines bestimmten Kreisverbandes) können unmittelbar nur der jeweiligen Gliederung, nicht jedoch übergeordneten Ebenen oder gar der Gesamtpartei zugerechnet werden. Mittelbar müssen sich übergeordneten Ebenen (Landesverband, Bundesverband) das Handeln ihrer Untergliederungen aber unter den gleichen Voraussetzungen zurechnen lassen, unter denen sie sich auch das Handeln von Einzelpersonen zurechnen lassen müssen.

Das Handeln ihrer Funktionsträger ist der Partei in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich unmittelbar zuzurechnen, soweit der Funktionsträger satzungsgemäß berechtigt ist, für die Partei zu sprechen oder zu handeln. Der Bundesvorsitzende spricht für den Bundesverband, der Ortsvorsitzende für den Ortsverband.

Das Bundesverfassungsgericht hat – anscheinend weitergehend – gesagt, einer Partei sei grundsätzlich die Tätigkeit ihrer Organe, besonders der Parteiführung und leitender Funktionäre, zuzurechnen. Auch die Tätigkeit von Publikationsorganen der Partei und das Verhalten führender Funktionäre von Teilorganisationen könnten ihr ohne weiteres zugerechnet werden<sup>23</sup>. Einleuchtend ist das in bezug auf die konkreten Verantwortungszusammenhänge (wie im vorigen Absatz angesprochen). Im übrigen kommt es m.E. aber darauf an,

---

<sup>22</sup> Näher dazu *Murswiek* (Fn. 14), S. 491 ff.

<sup>23</sup> *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = *BVerfGE* 144, 20 (Rn. 562) – NPD.

ob Funktionäre, die nicht berechtigt sind, für die ganze Partei zu sprechen, von den übergeordneten Gremien oder Funktionsträgern korrigiert werden oder nicht – ob also eine mittelbare Zurechnung möglich ist, wie sie im folgenden beschrieben wird.

Soweit das Handeln von Funktionsträgern der Partei nicht unmittelbar zugerechnet werden kann (etwa das Handeln von Landesfunktionären im Hinblick auf den Bundesverband), können sich daraus mittelbar Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Partei ergeben, wenn die zuständigen Parteigremien nicht widersprechen und das fragwürdige Verhalten dulden; dann wird jedenfalls in schwerwiegenden Fällen und Wiederholungsfällen die Partei sich das Verhalten des betreffenden Funktionärs zurechnen lassen müssen.

Entsprechendes gilt für Äußerungen und Verhaltensweisen einfacher Parteimitglieder. Der Unterschied zwischen Äußerungen einfacher Mitglieder und Äußerungen von Funktionären besteht insofern darin, dass die Notwendigkeit einer öffentlichen und energischen Distanzierung umso größer sein wird, je höherrangiger der betreffende Funktionär ist, während auf Äußerungen einfacher Mitglieder – je nach Umständen – nur auf lokaler Ebene und parteiintern reagiert werden muss. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, bei Äußerungen oder Handlungen einfacher Mitglieder sei eine Zurechnung nur möglich, wenn diese in einem politischen Kontext stehen und die Partei sie gebilligt oder geduldet hat. Stehe die Äußerung oder Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Parteiveranstaltung oder sonstigen Parteiaktivitäten, liege eine Zurechnung nahe, insbesondere wenn eine Distanzierung durch die Partei unterbleibt. Fehle ein organisatorischer Zusammenhang mit einer Parteiaktivität, müsse es sich um eine politische Äußerung oder Handlung des Parteimitglieds handeln, welche von der Partei trotz Kenntnisnahme geduldet oder gar unterstützt wird, obwohl Gegenmaßnahmen (Parteiausschluss, Ordnungsmaßnahmen) möglich und zumutbar wären<sup>24</sup>.

Das Verhalten von Nichtmitgliedern kann einer Partei grundsätzlich nicht zugerechnet werden. Allerdings können sich unter bestimmten Voraussetzungen auch aus dem Verhalten von Anhängern einer Partei Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen ergeben. Das Grundgesetz erklärt in Art. 21 Abs. 2 auch solche Parteien für verfassungswidrig, die „nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen“. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

„Anhänger“ seien alle Personen, die sich für eine Partei einsetzen und sich zu ihr bekennen, auch wenn sie nicht Mitglied der Partei sind<sup>25</sup>. Allerdings könne nicht jegliches Verhalten von Anhängern einer Partei zugerechnet werden. Eine Zurechnung sei insbesondere problematisch, wenn die Partei keinerlei Möglichkeit hat, das Verhalten zu beeinflussen. Entscheidend sei daher, dass in dem Verhalten des jeweiligen Anhängers der po-

---

<sup>24</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 563) – NPD m. Hinw. auf *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 237; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 77 f.; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 152 (Fn. 531).

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 560) – NPD.

litische Wille der betroffenen Partei erkennbar zum Ausdruck kommt. Dies werde regelmäßig der Fall sein, wenn das Verhalten eine in der Partei vorhandene Grundtendenz widerspiegelt oder die Partei sich das Verhalten ausdrücklich zu eigen macht. Folglich sei eine differenzierte Betrachtung geboten<sup>26</sup>.

»Bei Anhängern, die nicht der Partei angehören, ist grundsätzlich eine – wie auch immer gear-tete – Beeinflussung oder Billigung ihres Verhaltens durch die Partei notwendige Bedingung für die Zurechenbarkeit. Regelmäßig sind eigene, das Verhalten der Anhänger beeinflussende oder rechtfertigende Aktivitäten der Partei erforderlich. Ein genereller Ausschluss der Zurechnung des Verhaltens einzelner Anhänger widerspricht dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG und kommt auch deshalb nicht in Betracht, da es der Partei die Möglichkeit eröffnen würde, sich vom Verhalten derjenigen, die sie maßgeblich beeinflusst hat, mit dem formalen Hinweis darauf zu entlasten, es handele sich nicht um ihre Mitglieder. Allerdings müssen konkrete Tatsachen vorliegen, die es rechtfertigen, das Anhängerverhalten als Ausdruck des Parteiwillens anzusehen. Eine bloß nachträgliche Gutheißung wird für eine Zurechnung des Anhängerverhaltens nur ausreichen, wenn die Partei sich dieses damit erkennbar als Teil ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu eigen macht.«<sup>27</sup>

»Begehen Parteianhänger Straftaten, ist dies im Parteiverbotsverfahren nur relevant, soweit diese im Zusammenhang mit den Schutzgütern des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG stehen. Nur eine Straftat, die einen politischen Hintergrund hat, kann die verfassungsfeindlichen Bestrebungen einer Partei belegen. Außerdem können Einzeltaten oder die Taten weniger einer Partei nicht zugerechnet werden, wenn sie nicht als Ausdruck des Parteiwillens angesehen werden können. Straftaten einfacher Mitglieder oder sonstiger Anhänger können der Partei nach diesem Maßstab nur zugerechnet werden, wenn diese erkennbar von der Partei beeinflusst sind und die Partei sich davon trotz Kenntnisnahme nicht distanziert beziehungsweise die Straftaten sogar gutheißt.«<sup>28</sup>

»Die pauschale Zurechnung von Straf- und Gewalttaten ohne konkreten Zurechnungszusammenhang scheidet aus. Insbesondere erlaubt – entgegen der vom Antragsteller vertretenen Auffassung – die Schaffung oder Unterstützung eines bestimmten politischen Klimas allein nicht die Zurechnung strafbarer Handlungen, die in diesem politischen Klima begangen werden. Es bedarf vielmehr der konkreten Feststellung, ob das strafbare Handeln als Teil der verfassungswidrigen Bestrebungen der Partei anzusehen ist. Eine Zurechnung von Straftaten Dritter im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG kommt zum Beispiel in Betracht, wenn die Partei sachliche oder organisatorische Hilfe geleistet hat, personelle Verknüpfungen zwischen der Partei und der handelnden Gruppierung bestehen oder Parteimitglieder an der jeweiligen Tat beteiligt waren.«<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 561) – NPD.

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 564) – NPD.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 565) – NPD.

<sup>29</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 566) – NPD.

### c) Ausreichende Quantität und Qualität von Anhaltspunkten

Die Rechtmäßigkeit der Entscheidung einer Verfassungsschutzbehörde, eine politische Partei zu beobachten, hängt davon ab, ob in bezug auf diese Partei hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen vorliegen. Wenn nur einzelne Mitglieder oder untergeordnete Funktionäre Äußerungen abgegeben haben, die als tatsächliche Anhaltspunkte gewertet werden können, sagt das über die Zielsetzung der Gesamtpartei nichts aus, wenn diese Äußerungen durch die Beschlusslage der Parteigremien nicht gedeckt sind. Die Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz lässt sich nur rechtfertigen, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass nicht nur einzelne Mitglieder oder Funktionäre, sondern die Partei im ganzen verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Die Anhaltspunkte müssen also in bezug auf die Partei den Verdacht begründen, dass ihre Aktivität sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet. Dazu reichen nicht beliebige Anhaltspunkte aus, sondern die Anhaltspunkte müssen quantitativ und / oder qualitativ ein Gesamtbild der Partei ergeben, das diesen Verdacht begründet.

Dies ergibt sich aus Sinn und Zweck der Beobachtung durch den Verfassungsschutz und aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der auch für den Verfassungsschutz gilt.

Die meisten Verfassungsschutzgesetze sagen über Quantität und Qualität der tatsächlichen Anhaltspunkte nichts Näheres. Sie sagen schlicht, Voraussetzung für die Beobachtung sei das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte (so z.B. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayVSG; § 2 Abs. 2 Satz 2 VSG BW; § 3 Abs. 1 VSG NRW).

Einige Landesverfassungsschutzgesetze formulieren die Beobachtungsvoraussetzungen präziser: „Voraussetzung für die Sammlung von Informationen [...] ist das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, die, insgesamt betrachtet und unter Einbeziehung nachrichtendienstlicher Erfahrungen, den Verdacht einer der [...] Bestrebungen [...] rechtfertigen“ (§ 3 Abs. 1 Satz 3 BremVerfSchG; § 7 Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG MV). „Voraussetzung [...] sind tatsächliche Anhaltspunkte, die, insgesamt betrachtet und unter Einbeziehung nachrichtendienstlicher Erfahrungen aus vergleichbaren Fällen, den Verdacht einer Bestrebung [...] rechtfertigen.“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 NVerfSchG).

Diese Formulierungen präzisieren, was auch im Bund und in den anderen Ländern gilt, ohne dort *expressis verbis* geregelt zu sein.

Die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen also erstens den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen des Beobachtungsobjekts begründen. Wenn eine politische Partei (und nicht lediglich eine Untergliederung) beobachtet werden soll, muss sich der Verdacht also auf die Partei im ganzen beziehen (aa). Zweitens müssen die tatsächlichen Anhaltspunkte hinreichendes Gewicht haben; nicht jeder geringfügige Verdacht reicht aus (bb). Die Quantität der erforderlichen Anhaltspunkte hängt von ihrer Qualität ab (cc).

aa) Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen einer politischen Partei aufgrund des Verhaltens von Untergliederungen

Soll eine politische Partei (und nicht nur eine Parteigliederung) Beobachtungsobjekt sein, muss es hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür geben, dass die Partei als ganze

verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Da aber andererseits nicht Voraussetzung für die Beobachtung ist, dass verfassungsfeindliche Bestrebungen der Partei nachgewiesen sind, kann die Beobachtung unter Umständen dadurch gerechtfertigt werden, dass Untergliederungen der Partei verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen. Wenn sich nämlich nachweisen lässt, dass Untergliederungen verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen, dann ergeben sich hieraus tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht, dass auch die Gesamtpartei verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Ob diese Anhaltspunkte ausreichen, die Beobachtung der Gesamtpartei zu rechtfertigen, hängt von den Umständen des konkreten Falls ab.

Im Fall der Partei DIE LINKE hat das Bundesverwaltungsgericht die Beobachtung (für den Zeitraum Oktober 1999 bis Februar 2009) maßgeblich damit gerechtfertigt, dass drei Gruppierungen innerhalb der Partei – die Kommunistische Plattform, das Marxistische Forum und die Linksjugend <‘solid> – offen verfassungsfeindliche Ziele verfolgen. Anhaltspunkte für Bestrebungen einer Partei, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, seien nicht nur gegeben, wenn die Partei in ihrer Gesamtheit solche Bestrebungen entfalte. Gerade die innere Zerrissenheit einer Partei, Flügelkämpfe und eine Annäherung an extremistische Gruppierungen könnten eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz erfordern. Nur so sei festzustellen, in welche Richtung sich die Partei bewegt<sup>30</sup>. Die Beobachtung der Partei DIE LINKE war hiernach rechtmäßig, obwohl nur für die genannten Gruppierungen, nicht aber für die Gesamtpartei verfassungsfeindliche Bestrebungen festgestellt wurden.

Voraussetzung hierfür war nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass es sich bei den innerparteilichen Gruppierungen nicht um unbedeutende Splittergruppen gehandelt habe, sondern dass sie „nennenswertes Gewicht innerhalb der Partei“ besäßen<sup>31</sup>. Auch stellt das Bundesverwaltungsgericht darauf ab, dass die Partei sich offen für solche Gruppierungen gezeigt und ihnen besondere Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt habe und dass diese erheblichen Rückhalt in der Gesamtpartei hätten<sup>32</sup>, und es argumentiert, dass das Parteiprogramm Aussagen enthalte, die sich auch im Sinne der verfassungsfeindlichen Untergliederungen auslegen ließen<sup>33</sup>.

#### bb) Hinreichendes Gewicht der tatsächlichen Anhaltspunkte

Als Voraussetzung für die Beobachtung einer Partei reichen nicht beliebige tatsächliche Anhaltspunkte aus. Vielmehr müssen die vorhandenen Anhaltspunkte hinreichendes Gewicht haben. Das folgt aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz ist ein schwerwiegender Eingriff in die politische Betätigungsfreiheit und in die Chancengleichheit der

---

<sup>30</sup> BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 45) – Ramelow.

<sup>31</sup> BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 46 ff.) – Ramelow.

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 47) – Ramelow.

<sup>33</sup> BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 48) – Ramelow.

Partei (Art. 21 Abs. 1 GG). Sie lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Anhaltspunkte dafür, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, hinreichend gewichtig sind<sup>34</sup>.

In einer politischen Partei mit vielen Funktionären und noch viel mehr Mitgliedern kommt es immer wieder vor, dass einzelne Personen Äußerungen machen, die als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen verstanden werden können. Solche Äußerungen finden sich immer wieder auch innerhalb etablierter Parteien. Hinreichende, eine Beobachtung rechtfertigende, Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Partei sind das nicht, solange sich nicht aufgrund von Quantität und Qualität vorhandener Anhaltspunkte der Verdacht begründen lässt, dass die Partei – und nicht nur einzelne ihrer Funktionäre oder Mitglieder – verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt.

### cc) Quantität und Qualität der tatsächlichen Anhaltspunkte

Wie viele Anhaltspunkte vorliegen müssen, um die Beobachtung zu rechtfertigen, hängt von ihrer Qualität ab. Beschlüsse von Parteigremien haben stärkere Aussagekraft dafür, was die Partei will, als Äußerungen einzelner Funktionäre oder Mitglieder. Beschlüsse höherer Parteigremien (Bundesebene) haben stärkere Aussagekraft als Beschlüsse niedrigerer Parteigremien (Orts- oder Kreisebene). Aussagen von Bundesvorstandsmitgliedern wiegen schwerer als Aussagen von Ortsvorstandsmitgliedern. Aussagen einfacher Mitglieder haben noch geringeres Gewicht. Besonders hohes Gewicht haben natürlich Parteiprogramme. Je größer das Gewicht (die Qualität) der Anhaltspunkte, desto weniger Anhaltspunkte werden benötigt, die Beobachtung zu rechtfertigen. Je geringer das Gewicht (die Qualität) der Anhaltspunkte, desto mehr Anhaltspunkte werden benötigt, um ein Gesamtbild zu formen, das einen hinreichend gewichtigen Verdacht ergibt.

Wenn eine Partei offen verfassungsfeindliche Ziele in ihr Programm schreibt (z.B. Abschaffung des Mehrparteienprinzips), steht ihre Verfassungsfeindlichkeit bereits fest. Einer Suche nach weiteren Anhaltspunkten bedarf es dann nicht. Umgekehrt ist eine Vielzahl von Anhaltspunkten erforderlich, wenn diese geringe Qualität haben: Die Quantität der erforderlichen Anhaltspunkte ist umso größer, je geringer ihre Qualität, und umgekehrt.

### III. Rechtliche Voraussetzungen für die Vorprüfung

Bevor die Verfassungsschutzbehörde entscheidet, eine politische Partei zu beobachten (sie zum Beobachtungsobjekt zu machen), muss sie Erkenntnisse darüber gewinnen, ob hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen vorliegen. Hierzu ist eine Vorprüfung erforderlich. Im Bundesverfassungsschutzgesetz und in den meisten Landesverfassungsschutzgesetzen ist die Vorprüfung nicht geregelt. Dass sie erlaubt ist und dass zu diesem Zweck Informationen gesammelt werden dürfen, ergibt

---

<sup>34</sup> Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = *BVerwGE* 137, 275 (Rn. 31) – Ramelow; vgl. auch *BVerfG*, Beschl. v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 = *BVerfGE* 113, 63 (81) – JF.

sich daraus, dass sie dennotwendige Voraussetzung für die Entscheidung über die Beobachtung ist.

In drei Bundesländern gibt es eine explizite Regelung der Vorprüfung.

Im Thüringischen Verfassungsschutzgesetz heißt es: „Zur Prüfung, ob tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, darf das Amt für Verfassungsschutz aus allgemein zugänglichen Quellen Informationen einschließlich personenbezogener Daten erheben.“ (§ 4 Abs. 1 Satz 5)

Und das Hessische Verfassungsschutzgesetz formuliert: „Das Landesamt darf personenbezogene Daten aus allgemein zugänglichen Quellen erheben und verarbeiten, um zu prüfen, ob tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 vorliegen.“ (§ 4 Abs. 2)

Diese Gesetze ermächtigen also zur Informationserhebung zum Zwecke der Vorprüfung, ohne die Voraussetzungen näher zu normieren.

Dies tut das niedersächsische Verfassungsschutzgesetz, indem es in § 8 Abs. 1 bestimmt:

In einer Verdachtsgewinnungsphase wird geprüft, ob die Voraussetzung des § 7 Abs. 1 Satz 2 [hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer verfassungsfeindlichen Bestrebung, D.M.] erfüllt ist. Voraussetzung für den Beginn der Verdachtsgewinnungsphase sind tatsächliche Anhaltspunkte, die, insgesamt betrachtet und unter Einbeziehung nachrichtendienstlicher Erfahrungen aus vergleichbaren Fällen, den Anfangsverdacht einer Bestrebung [...] begründen.<sup>35</sup>

Die in Satz 2 des zitierten Absatzes formulierte Voraussetzung dürfte der Sache nach auch für den Bund und für die übrigen Bundesländer gelten, wo es an einer ausdrücklichen Regelung fehlt.

#### **IV. Mittel der Informationsgewinnung**

Wenn eine politische Partei zum Beobachtungsobjekt erklärt worden ist, bedeutet dies, dass sie planmäßig daraufhin observiert wird, ob und gegebenenfalls wie sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Beobachtung heißt systematische Sammlung und Auswertung von Informationen. Die Beobachtung muss neutral und ergebnisoffen erfolgen. Die Verfassungsschutzbehörde muss den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen aufklären. Dazu gehört aber, dass sie nicht nur Belege für verfassungsfeindliche Aktivitäten sammelt, sondern ebenso, dass sie Informationen sammelt, die dagegen sprechen, dass das Beobachtungsobjekt verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Das ordnen die meisten Verfassungsschutzgesetze zwar nicht ausdrücklich an, aber es versteht sich von selbst, dass es um die Ermittlung der wahren Zielsetzung geht und keinesfalls um den

---

<sup>35</sup> § 8 Abs. 2 NVerfSchG begrenzt die Verdachtsgewinnungsphase auf 1 Jahr. Eine entsprechende Regelung gibt es in anderen Bundesländern nicht.

Versuch gehen darf, eine bestimmte Partei aus politischen Gründen einseitig zu diskreditieren<sup>36</sup>.

Was die Mittel der Beobachtung angeht, ist zwischen der Erhebung von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen und dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zu unterscheiden.

### **1. Informationsgewinnung aus allgemein zugänglichen Quellen**

Wenn die Voraussetzungen für die Beobachtung erfüllt sind, darf der Verfassungsschutz das Beobachtungsobjekt ohne weiteres durch Informationsgewinnung aus allgemein zugänglichen Quellen beobachten. Dies gilt auch bereits für die Phase der Vorprüfung.

Allgemein zugängliche Quellen sind öffentliche Äußerungen, publizierte Beschlüsse von Parteigremien, öffentliche Parteiveranstaltungen, Parteipublikationen, Presseberichte, Internetpublikationen usw.

### **2. Informationsgewinnung mit Hilfe nachrichtendienstlicher Mittel**

Sobald eine politische Partei rechtmäßig zum Beobachtungsobjekt erklärt worden ist, kann der Verfassungsschutz zu ihrer Beobachtung grundsätzlich auch nachrichtendienstliche Mittel einsetzen (§ 8 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 BVerfSchG, und z.B. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayVSG, § 5 Abs. 2 VSG NRW). Insofern enthalten die Verfassungsschutzgesetze Einschränkungen zum Schutz der individuellen Privatsphäre, auf die hier nicht einzugehen ist.

Nachrichtendienstliche Mittel sind insbesondere:

- Einsatz von V-Leuten
- Abhören und Aufzeichnen von Telefongesprächen
- Überwachung der elektronischen Kommunikation

Außerdem zum Beispiel verdeckte Ermittlungen und Befragungen oder Bildaufzeichnungen (Fotos, Videos).

Da beispielsweise das Abhören von Telefongesprächen immer in individuelle Rechte eingreift, ist es nur nach Maßgabe besonderer Befugnisse erlaubt, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

Begrenzt wird der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Daher dürfen nachrichtendienstliche Mittel nur eingesetzt werden, soweit die Informationen, die der Verfassungsschutz gewinnen will, nicht aus allgemein zugänglichen Quellen gewonnen werden können. Wenn es hinreichende tatsächliche Anhalts-

---

<sup>36</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = BVerwGE 137, 275 (Rn. 26) – Ramelow. – § 6 Abs. 5 NVerfSchG bestimmt ausdrücklich: „Zur planmäßigen Beobachtung und Aufklärung [...] gehört auch die Berücksichtigung derjenigen Informationen einschließlich personenbezogener Daten, die gegen die Bestimmung zum Beobachtungsobjekt sprechen.“

punkte dafür gibt, dass die offiziellen Verlautbarungen der beobachteten Partei (Parteiprogramme usw.) nicht mit der wahren Zielsetzung übereinstimmen und daher der Verdacht begründet ist, dass die Partei heimlich eine andere als die öffentlich vertretene Agenda verfolgt, steht der Grundsatz der Erforderlichkeit (als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) ihrer Überwachung mit nachrichtendienstlichen Mitteln nicht entgegen.

## **C. Rechtliche und faktische Folgen der Beobachtung**

### **I. Rechtsfolgen und faktische Folgen für die Partei**

Die Beobachtung löst für eine politische Partei keinerlei Rechtsfolgen aus. Alle ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG bleiben unberührt. Sie darf in ihrer politischen Tätigkeit nicht eingeschränkt und in ihrer Chancengleichheit nicht beeinträchtigt werden. Es darf keine negativen Folgen hinsichtlich der Beteiligung an Wahlen, der Nutzung öffentlicher Einrichtungen, der Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung oder der Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbespots durch die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten geben.

Von Rechtsfolgen sind Rechtswirkungen zu unterscheiden. Als für die Beobachtungsobjekte negative Rechtswirkung ergibt sich die Möglichkeit, dass sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln überwacht werden können (oben B.IV.2.). Daraus resultieren schwerwiegende Beeinträchtigungen der praktischen Parteiarbeit. Die Möglichkeit des Einsatzes von V-Leuten oder der Telekommunikationsüberwachung kann sich sehr negativ auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit innerhalb der Partei auswirken.

Abgesehen hiervon kann allein das öffentliche Bekanntwerden der Beobachtung der Partei großen Schaden zufügen und ihre Erfolgsaussichten bei Wahlen sowie bei der Mitgliederwerbung schwerwiegend schmälern. In den Massenmedien wird die Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz meist mit einer amtlichen Einstufung der Partei als „extremistisch“ oder „verfassungsfeindlich“ gleichgesetzt, obwohl in der Entscheidung der Verfassungsschutzbehörde für die Beobachtung zunächst nur zum Ausdruck kommt, dass die Behörde einen entsprechenden Verdacht hat und die Beobachtung zu der Erkenntnis führen kann, dass der Verdacht unbegründet ist. Dies wird in den Medien aber meist nicht differenziert dargestellt. Die Folge ist, dass die beobachtete Partei in der Öffentlichkeit als extremistisch gilt und auch von den Politikern der Konkurrenzparteien so bezeichnet wird.

Infolgedessen wird sie wahrscheinlich Mitglieder verlieren, die darum besorgt sind, nun selbst als Extremisten stigmatisiert zu werden, und die jetzt private und vor allem berufliche Nachteile befürchten müssen. Wahrscheinlich werden viele Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes die Partei verlassen. Sie wird gemäßigte und verfassungstreue Mitglieder verlieren, während sich vielleicht Menschen, die beruflich, privat und politisch nichts zu verlieren haben, von der Partei angezogen werden und gerade angesichts des Exodus von gemäßigten Mitgliedern ihre Chancen wittern. So kann unter Umständen der Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen, der zur Beobachtung führt, sich zu einer

self-fulfilling prophecy entwickeln: Als Folge der Beobachtung könnte die Partei sich radikalieren und sich zu dem entwickeln, was zu sein der Verdacht ihr unterstellt.

## **II. Rechtsfolgen und faktische Folgen für die Mitglieder**

Für die Mitglieder, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören, ergeben sich aus der Beobachtung grundsätzlich keinerlei Rechtsfolgen. Denkbar ist freilich, dass andere Organisationen keine Mitglieder aufnehmen, die einer vom Verfassungsschutz beobachteten Partei angehören. Im übrigen sind aufgrund der Stigmatisierungswirkung faktische Nachteile in vielerlei Hinsicht denkbar.

Ob die Beobachtung einer Partei für Beamte und andere Angehörige des öffentlichen Dienstes sowie für Bewerber um eine Stelle im öffentlichen Dienst zu rechtlichen Nachteilen führen kann, wird in einem separaten Gutachten untersucht.

## **D. Was sind „tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen?**

Die Rechtmäßigkeit der Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz hängt, wie oben gezeigt, davon ab, ob es hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Partei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen verfolgt. Was die freiheitliche demokratische Grundordnung ausmacht und was unter gegen sie gerichteten Bestrebungen zu verstehen ist, wurde oben im Kapitel B. auf einer abstrakten Ebene beschrieben. Dort wurde auch bereits dargelegt, anhand welcher Kriterien bestimmt werden kann, was als „tatsächlicher Anhaltspunkt“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden kann (B.II.4.a). Im vorliegenden Kapitel soll nun anhand von Beispielen erläutert werden, welche Äußerungen und Verhaltensweisen von den Verfassungsschutzbehörden und von den Verwaltungsgerichten als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden. Ich konzentriere mich dabei auf Beispiele aus Themenbereichen, die für die AfD besonders relevant sein könnten.

## **I. Themenbereich Demokratie**

Wenn Parteimitglieder in Parteiversammlungen dafür plädieren, die Diktatur des Proletariats zu errichten oder die Herrschaft in die Hand eines auf Lebenszeit gewählten Präsidenten zu legen, erheben sie verfassungsfeindliche Forderungen. Das sind dann eindeutig tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Partei.

In der Praxis des Verfassungsschutzes werden aber häufig aus Äußerungen, die nicht unmittelbar ein verfassungsfeindliches Ziel formulieren, Anhaltspunkte für ein solches Ziel abgeleitet. So hat der Verfassungsschutz die Behauptung, in Deutschland gebe es keine wirkliche Demokratie als „Delegitimation“ des demokratischen Staats und deshalb als Anhaltspunkt für Bestrebungen gegen die Demokratie gewertet<sup>37</sup>. Unabhängig von ihrem

---

<sup>37</sup> Vgl. VSB NRW 1995, S. 117; 2001, S. 130.

Kontext lässt sich eine solche Äußerung aber nicht als Anhaltspunkt werten. Soll mit der Äußerung gesagt werden, dass nur eine „Volksdemokratie“ wie in der DDR eine „wahre Demokratie“ sei, ist die Äußerung in der Tat ein Anhaltspunkt; soll mit ihr aber die Forderung nach zusätzlichen plebiszitären Elementen unterstrichen werden, ist sie das nicht<sup>38</sup>.

Polemische Kritik an den etablierten Parteien ist von Verfassungsschutzbehörden immer wieder als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet worden, wenn sich die Kritik nicht gegen einzelne Parteien, sondern gegen die „Altparteien“ oder gegen die „politische Klasse“ richtet. Die Verfassungsschutzbehörden scheinen daraus zu folgern, dass das Mehrparteiensystem im ganzen diskreditiert werden soll, dass sich die Polemik also nicht nur gegen die Parteien, sondern gegen das Verfassungssystem richtet, im Rahmen dessen die Parteipolitiker ihre Macht ausüben. Diese Folgerung wäre berechtigt, wenn sich aus der Kritik ergäbe, dass der Kritiker allen Parteien – außer einer – die Existenzberechtigung abspricht und somit das Mehrparteiensystem ablehnt. Dies ist jedoch nicht notwendig damit impliziert, dass die Kritik sich nicht nur gegen eine, sondern gegen alle etablierten Parteien richtet<sup>39</sup>. Entscheidend ist vielmehr, ob sich aus dem Inhalt der Kritik die Ablehnung dieses Prinzips ergibt<sup>40</sup>. Dies ist nicht der Fall, wenn eine neue Partei in der Migrations- oder in der Europapolitik Positionen vertritt, die von keiner der etablierten Parteien geteilt werden, und sie daher die Politik dieser Parteien in ihrer Gesamtheit attackiert.

Sogar heftige Polemik gegen einzelne etablierte Politiker wird von den Verfassungsschutzbehörden gelegentlich als „Verunglimpfung“ und „Delegitimierung demokratisch gewählter Politiker“ und damit wohl der demokratischen Institutionen gewertet<sup>41</sup>, zumindest wenn dem „konspirative Argumentationsmuster“ (Beispiel „Großer Austausch“) zugrunde liegen<sup>42</sup>. Es ist sogar schon vorgekommen, dass demonstrative Polemik gegen ein Ministerium wegen eines konkreten Gesetzesvorhabens (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) im Verfassungsschutzbericht als „Protestaktion gegen demokratische Institutionen“ kritisiert wurde (symbolische Umbenennung des Bundesjustizministeriums in „Zensurministerium“ und „Stasi 2.0“ durch die IBD)<sup>43</sup>. Derartige Wertungen sind mit der Meinungsfreiheit und mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Auch scharfe Polemik ist im demokratischen Meinungskampf erlaubt. Die Grenze zur Verfassungsfeindlichkeit wird erst dort überschritten, wo die Polemik darauf abzielt beziehungsweise die Intention zum Ausdruck bringt, den Institutionen des Verfassungsstaates ihre Legitimität abzuspochen beziehungsweise die eigene Meinung auch gegen den Willen der Mehrheit beziehungsweise der durch die Mehrheit legitimierten staatlichen Funktionsträger durchzusetzen.

---

<sup>38</sup> Ausführlich dazu *Murswiek* (Fn. 14), S. 492 ff.

<sup>39</sup> Ausführlich zu dieser Thematik mit Nachweisen aus den Verfassungsschutzberichten *Murswiek* (Fn. 14), S. 495 ff.

<sup>40</sup> Vgl. *VG Berlin*, 31.8.1998, NJW 1999, 806 (810 f.) = juris S. 11.

<sup>41</sup> Vgl. z.B. VSB 1993, S. 140;

<sup>42</sup> Vgl. z.B. VSB BW 2017, S. 181 f.

<sup>43</sup> VSB BW 2017, S. 179 f.

Auch „Systemkritik“ wird immer wieder als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet, etwa die Beschimpfung der etablierten Parteien als „Systemparteien“ oder die Polemik gegen das „politische System“. Versteht man unter dem politischen System die demokratisch-rechtsstaatliche Verfassungsordnung, dann ist Systemkritik in der Tat ein Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen. In der Weimarer Republik wurden die demokratischen Parteien von den antidemokratischen Kräften als „Systemparteien“ verunglimpft. Darin kam eine Ablehnung der Demokratie zum Ausdruck. Es ist aber falsch, jede kritische Verwendung des System-Begriffs als Ausdruck einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung zu werten. Wer gegen das „System Merkel“ polemisiert oder einen „Systemwechsel“ in der Einwanderungs- oder in der Energiepolitik fordert, richtet sich nicht gegen das Verfassungssystem. Wer aber Begriffe wie „Systemwechsel“ oder „Systemüberwindung“ ohne klaren Bezug auf ein besonderes Politikfeld (z.B. „Rentensystem“) verwendet, setzt sich dem Verdacht aus, damit das politische System, also die freiheitliche demokratische Grundordnung, zu meinen.

Ähnlich ist es mit dem Begriff der Revolution. Staatsrechtlich bedeutet Revolution, dass die geltende Verfassungsordnung durch eine neue ersetzt wird. Revolution im juristischen Sinne richtet sich also gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Sprachlich kann Revolution auch etwas ganz anderes bedeuten, etwa in Wendungen wie „industrielle Revolution“, „digitale Revolution“. Es kommt also auch hier auf den konkreten Kontext der Begriffsverwendung an. – Wenn ein CSU-Politiker eine „konservative Revolution“ fordert, wird man geneigt sein, ihm abzunehmen, dass er damit nichts anderes meine, als konservative Wertvorstellungen gegen den links-liberalen Zeitgeist durchzusetzen. Falls dagegen ein AfD-Politiker die gleiche Formulierung verwendete, würde man ihm wahrscheinlich unterstellen, er wolle an die antidemokratischen Strömungen in der Weimarer Republik anknüpfen, die unter dem Stichwort „Konservative Revolution“ zusammengefasst werden. Das verstünde der Verfassungsschutz dann als Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Bestrebung<sup>44</sup>.

Da das Mehrparteienprinzip, die Offenheit der politischen Willensbildung und das Mehrheitsprinzip zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören, kann der Ruf „Wir sind das Volk!“ ein Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen sein – wenn er sich denn so verstehen lässt, dass diejenigen, die ihn erschallen lassen, für sich in Anspruch nehmen – im Gegensatz zu den Regierenden / den Eliten – die wahre Meinung des Volkes zu vertreten<sup>45</sup>. Ob dies die Intention derjenigen ist, die auf einer konkreten Demonstration solche Transparente tragen, müsste aus den Umständen ermittelt werden. Denkbar sind auch ganz andere Interpretationen, etwa die, dass die Eliten eine im Volk sehr verbreitete Meinung bisher übergangen hätten; oder diejenige, dass man sich für die Interessen des Volkes – wie die Demonstranten sie verstehen – im Unterschied zu Interessen von Immigrationswilligen einsetze. Dass die Parole zugleich bedeutet, dass die Betroffenen nicht bereit sind, demokratische Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren,

---

<sup>44</sup> Vgl. z.B. VSB NRW 1995, S. 116 f.

<sup>45</sup> Die gängige Populismuskritik behauptet, dass Populisten einen solchen Absolutheitsanspruch vertreten, vgl. z.B. *Jan-Werner Müller*, Was ist Populismus? 2016, S. 26; *ders.*, Populisten. Woran man sie erkennen kann, FAZ.net 6.5.2016, [http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/populisten-woran-man-sie-erkennen-kann-14217268.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_0](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/populisten-woran-man-sie-erkennen-kann-14217268.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0).

wenn die Mehrheit andere Auffassungen vertritt, ergibt sich aus ihr nicht zwingend. Und wo mehrere Interpretationen möglich sind, müsste nach den Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie im Zweifel angenommen werden, dass eine mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbare Interpretation gemeint ist<sup>46</sup>. Dieser Grundsatz wird von den Verfassungsschutzbehörden und von den sie kontrollierenden Verwaltungsgerichten allerdings häufig nicht angewendet.

## II. Themenbereich Einwanderung / Ausländer

### 1. Pauschalurteile über Ausländer

Der Themenbereich Einwanderungs- / Ausländer- / Asylpolitik nimmt in den Verfassungsschutzberichten in der Rubrik „Rechtsextremismus“ regelmäßig großen Raum ein. Pauschale negative Werturteile über Einwanderer beziehungsweise Ausländer werden als Anhaltspunkte für eine Programmatik gewertet, die sich gegen die Menschenwürde – also gegen ein zentrales Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – richtet.

Eine Politik, die sich für die Begrenzung der Einwanderung einsetzt und dafür, dass illegal Eingewanderte oder abgelehnte Asylbewerber das Land wieder verlassen, ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie als „ausländerfeindlich“ und menschenverachtend zu diffamieren, wäre ein Missbrauch der Verfassungsschutzbefugnisse.

Wenn aber Einwanderer beziehungsweise Menschen fremder ethnischer Zugehörigkeit pauschal als minderwertig, als Schmarotzer oder als kriminell bezeichnet oder in anderer Weise verächtlich gemacht werden, sieht darin nicht nur der Verfassungsschutz, sondern auch die Rechtsprechung eine Missachtung ihrer Menschenwürde<sup>47</sup>. Solche Äußerungen können daher als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden.

In der Praxis stellt sich hierbei freilich das Problem, dass die pauschale Herabwürdigung häufig unterstellt wird, wo sie gar nicht gemeint ist. Wenn jemand kritisch auf die hohe Ausländerkriminalität hinweist oder gegen die „Messereinwanderung“ polemisiert, behauptet er nicht implizit, dass alle Ausländer kriminell oder alle Einwanderer Messerstecher seien. Dies wird aber in der politisch-medialen Auseinandersetzung und mitunter auch in Verfassungsschutzberichten und sogar in der Rechtsprechung unterstellt<sup>48</sup>. Man

---

<sup>46</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 = BVerfGE 113, 63 (86 f.) – JF; Murswiek (Fn. 4), S. 71 f.

<sup>47</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 707 ff.) – NPD.

<sup>48</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 713 f.) – NPD: Dort führt das BVerfG folgendes als Beispiel für eine „pauschale Verdächtigung als Kriminelle“ an: Ein NPD-Funktionär habe „für die schnelle Ausweisung von ‚Asylbetrügern, Moslem-Extremisten und kriminellen Ausländern‘“ geworben und „ganz allgemein von einer ‚Flut an Scheinasylanten‘“ gesprochen. Dem lässt sich aber nicht entnehmen, dass er alle Asylbewerber als Asylbetrüger, alle Moslems als Extremisten und alle Ausländer als kriminell bezeichnet und sie allesamt ausweisen will. Dennoch bezeichnet das BVerfG den Wortlaut in dem von ihm behaupteten pauschalierenden Sinne als „eindeutig“ (Rn. 721).

muss daher damit rechnen, dass auch solche Äußerungen als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden, wenn nicht explizit deutlich gemacht wird, dass keineswegs alle Ausländer beziehungsweise Einwanderer gemeint sind.

„Fremdenfeindlichkeit“ oder „Flüchtlingsfeindlichkeit“ werden in Verfassungsschutzberichten als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen angesehen<sup>49</sup> und nicht nur bei „pauschal negativer Darstellung von Flüchtlingen“<sup>50</sup>, sondern auch bereits dann bejaht, wenn „Neid geschürt wird“, indem man Flüchtlingen „unterstellt“, „das deutsche Sozialsystem ausnutzen zu wollen“<sup>51</sup>.

Als verfassungsfeindlicher Fremdenfeind gilt für manche Verfassungsschützer auch, wer Flüchtlinge als „Asylbetrüger“ oder als „Scheinasylanten“ bezeichnet<sup>52</sup>. Auch hier muss man hinzufügen: Das kann allenfalls gelten, wenn das pauschal für alle Flüchtlinge behauptet wird und sich aus dem Kontext ergibt, dass es auch pauschal gemeint ist.

Auch das „Schüren von Ängsten“ vor den Folgen der Massenzuwanderung (Existenzbedrohung, Zerstörung unseres Nationalstaates)<sup>53</sup> wird als Ausdruck von Fremdenfeindlichkeit und daher von Verfassungsfeindlichkeit angesehen. Das ist unzutreffend. Wenn Verfassungsschutzbehörden die Darstellung und Kritisierung von Problemen, die als Folge der Einwanderung auftreten, ohne weiteres als „Schüren von Ängsten“ und deshalb als verfassungsfeindlich werten, läuft das auf politische Diskurslenkung mit den Mitteln des Verfassungsschutzes hinaus. Auch hier gilt: Nur wenn gegen Menschengruppen (Einwanderer, Muslime) gehetzt wird oder diese diffamiert werden, ergeben sich daraus Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen, nicht aber, wenn die Einwanderung wegen negativer Folgen für Arbeits- oder Wohnungsmarkt, gesellschaftlichen Zusammenhalt, Erhaltung der deutschen Kultur, Entwicklung der Kriminalität usw. kritisiert wird – und zwar unabhängig davon, ob die Kritik im einzelnen berechtigt ist oder nicht.

## 2. Menschenwürde und Rechtsgleichheit

Die Menschenwürdegarantie umfasst nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts den „Anspruch auf elementare Rechtsgleichheit“<sup>54</sup>. Dem Achtungsanspruch des Einzelnen als Person sei die Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied in der rechtlich verfassten Gemeinschaft immanent. Mit der Menschenwürde seien daher ein rechtlich abgewerteter Status oder demütigende Ungleichbehandlungen nicht vereinbar. Dies gelte insbesondere, wenn derartige Ungleichbehandlungen gegen die Verbote der Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft,

---

<sup>49</sup> Z.B. VSB NRW 2015, S. 64, 69.

<sup>50</sup> Z.B. VSB NRW 2015, S. 40.

<sup>51</sup> So VSB NRW 2015, S. 40.

<sup>52</sup> Z.B. VSB NRW 2015, S. 69.

<sup>53</sup> Vgl. VSB NRW 1997, S. 57

<sup>54</sup> *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = *BVerfGE* 144, 20 (Rn. 539) – NPd.

des Glaubens, der religiösen oder politischen Anschauungen (Art.3 Abs. 3 GG) verstoßen. Antisemitische oder auf rassische Diskriminierung zielende Konzepte seien damit nicht vereinbar<sup>55</sup>.

Wegen Verweigerung der elementaren Rechtsgleichheit ist es nach dem NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar, wenn eine Partei sich zum „Vorrang einer ethnisch definierten ‚Volksgemeinschaft‘“ bekennt, sofern damit „die strikte Exklusion und weitgehende Rechtlosstellung aller ethnisch Nichtdeutschen“ gemeint ist<sup>56</sup>.

Verfassungswidrig und mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar ist es hiernach zunächst, deutschen Staatsangehörigen unterschiedliche Rechte zuzuweisen, je nachdem, ob sie ethnisch Deutsche oder anderer ethnischer Zugehörigkeit sind. Zum deutschen Staatsvolk gehören alle Staatsangehörigen, und diesen stehen nach dem Grundgesetz ungeachtet ihrer Herkunft oder ethnischen Zugehörigkeit die gleichen Rechte zu.

Sodann gilt der auf der Menschenwürdegarantie basierende fundamentale Gleichheitsanspruch auch für Nichtstaatsangehörige. Eine rechtliche Schlechterstellung von Ausländern ist damit insofern unvereinbar, als es um den Anspruch auf Achtung und Schutz der Menschenwürde und um die vom Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte geht. Eine Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen lässt das Grundgesetz im übrigen aber zu, und zwar nicht nur hinsichtlich der staatsbürgerlichen Rechte (Wahlrecht usw.) und bezüglich des Aufenthaltsrechts, sondern auch hinsichtlich sozialer Leistungen, soweit diese über die Gewährleistung dessen hinausgehen, was der Staat als Existenzminimum kraft der Menschenwürdegarantie zu leisten hat. Welche verfassungsmäßigen Möglichkeiten der Differenzierung es gibt, kann hier nicht näher behandelt werden.

Das Bundesverfassungsgericht meint jedenfalls, dass der uneingeschränkte Ausschluss der Ausländer von allen Sozialleistungen wie der Familienförderung beziehungsweise ihre Ausgliederung aus der Sozialversicherung und ihrer Zuordnung zu einer gesonderten Ausländersozialgesetzgebung oder eine Regelung, nach der nur Deutsche Eigentum an Grund und Boden erwerben könnten, verfassungswidrig sei<sup>57</sup>. Das Problem ist hier allerdings der pauschale Ausschluss aller Ausländer. Bei vertiefter Betrachtung würde man wohl zu dem Ergebnis kommen können, dass Differenzierungen möglich sind, je nachdem, ob Ausländer hier berufstätig sind, ob sie sich hier nur vorübergehend aufhalten beziehungsweise rückkehrpflichtig sind oder ob sie einen dauerhaften Aufenthaltsstatus haben.

Allerdings hält das Bundesverfassungsgericht auch „die Versagung jeglichen dauerhaften Aufenthaltsrechts für alle Personen, die nicht der ‚deutschen Volksgemeinschaft‘ angehören“ für unvereinbar mit der Menschenwürdegarantie, weil „grundrechtliche Gewährleistungen für die von der Rückkehrpflicht Betroffenen faktisch gegenstandslos“ würden. Daraus ergebe sich eine „demütigende Ungleichbehandlung von Nichtdeutschen, die

---

<sup>55</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 541) – NPD.

<sup>56</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 635, 638 ff., insb. 640) – NPD.

<sup>57</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 641 i.V.m. 645 f.) – NPD

diese zum bloßen Objekt staatlichen Handelns macht und ihnen die Anerkennung als grundsätzlich gleichberechtigte Mitglieder der rechtlich verfassten Gemeinschaft verweigert<sup>58</sup>. – Auch das bedürfte vertiefter Analyse. Ob aus der Menschenwürdegarantie folgt, dass Menschen, die längere Zeit in Deutschland leben – ohne weiteres oder unter bestimmten Voraussetzungen – ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten müssen, wäre zu diskutieren. Für unzutreffend halte ich jedenfalls die Verknüpfung des Aufenthaltsrechts mit den Grundrechten. Das Grundgesetz geht davon aus, dass Ausländer hier nur ein Aufenthaltsrecht nach Maßgabe der Gesetze haben und dass illegal Eingereiste zur Ausreise verpflichtet sind (sofern sie kein Recht auf Asyl haben). Dass derjenige, der ausreisen muss, nach der Ausreise keine Grundrechte in Deutschland mehr wahrnehmen kann, ist selbstverständlich. Aber es ist kein Argument gegen die Pflicht zur Ausreise.

### 3. Ethnopluralismus und Multikulturalismus

In Verfassungsschutzberichten wird häufig das „Konzept des Ethnopluralismus“, das sich an der Idealvorstellung eines ethnisch und kulturell homogenen Staates orientiere, als mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar dargestellt<sup>59</sup>. Demgemäß wird mitunter die Ablehnung einer multikulturellen Gesellschaft als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen angesehen<sup>60</sup>.

Beides ist, so pauschal formuliert, rechtlich falsch. Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen ergeben sich aus Befürwortung des Ethnopluralismus beziehungsweise Ablehnung des Multikulturalismus nur dann, wenn sie sich verbinden mit Forderungen, die die Menschenrechte von Ausländern beziehungsweise Angehörigen anderer Ethnien verletzen und ihre Menschenwürde missachten. Menschenwürdeverletzend wäre nach der Rechtsprechung – wie oben (2.) erwähnt – z.B. die Forderung, zur Herstellung ethnischer Homogenität ethnisch Nichtdeutsche pauschal auszuweisen, insbesondere, wenn die Forderung auch in bezug auf deutsche Staatsangehörige nichtdeutscher ethnischer Zugehörigkeit erhoben wird. Solche Forderungen sind aber weder mit der Ablehnung des Multikulturalismus noch mit ethnopluralistischen Konzepten notwendig verbunden.

Es ist auch abwegig, die Forderung nach Wahrung der nationalen Identität des deutschen Volkes als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu werten<sup>61</sup>, sofern sie sich nicht mit menschenwürdewidrigen Forderungen verbindet. Vielmehr ist die Wahrung der ethnisch-kulturell geprägten nationalen Identität ein legitimes – und m.E. sogar vom Grundgesetz gebotenes Ziel der Politik<sup>62</sup>. Nur dürfen zur Verwirklichung dieses

---

<sup>58</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 646) – NPD.

<sup>59</sup> Vgl. z.B. VSB 2017, S. 80; VSB BW 2017, S. 178.

<sup>60</sup> Vgl. z.B. VSB 2017, S. 80.

<sup>61</sup> So aber VSB NRW 2015, S. 87.

<sup>62</sup> Dazu eingehend *Dietrich Murswiek*, Staatsvolk, Demokratie und Einwanderung im Nationalstaat des Grundgesetzes, JöR N.F. 66 (2018), S. 385 ff.

Ziels keine verfassungswidrigen Mittel eingesetzt werden. Einwanderungsbegrenzung ist aber kein verfassungswidriges Mittel.

Es gibt zu diesem Themenbereich bestimmte Reizwörter, deren Verwendung von den Verfassungsschutzbehörde oft ohne weiteres als Anhaltspunkte für rechtsextremistische Bestrebungen angesehen werden, obwohl sich ein verfassungsfeindlicher Aussagegehalt nur aus dem Kontext der Begriffsverwendung ergeben könnte, z.B.:

- „Überfremdung“<sup>63</sup>
- „Umvolkung“<sup>64</sup>
- „Großer Austausch“<sup>65</sup>
- „Volkstod“<sup>66</sup>
- Bezeichnung von Immigranten als „Invasoren“<sup>67</sup>
- Darstellung der Einwanderung als von den politischen Eliten planmäßig betriebener Prozess mit dem Ziel, die deutsche Kultur / das deutsche Volk durch eine andere Bevölkerung zu ersetzen<sup>68</sup>

### III. Themenbereich Islam

Auch die Religionsfreiheit sieht das Bundesverfassungsgericht als Ausprägung der Menschenwürdegarantie an und rechnet sie der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu<sup>69</sup>. Außerdem ist – wie schon gezeigt – das Verbot der Diskriminierung aus religiösen Gründen (Art. 3 Abs. 3 GG) in der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts Ausdruck der Menschenwürdegarantie und somit Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Verfassungsfeindlich wäre es demnach, Muslimen in Deutschland die Religionsfreiheit abzuspochen. Das heißt aber nicht, dass alles, was Muslime als Inhalt ihrer Religion beziehungsweise als von ihrer Religion geboten ansehen, in Deutschland erlaubt sein muss. Wie alle grundrechtlich geschützten Freiheiten ist auch die Religionsfreiheit einschränkbar. Ohne weiteres verboten sind Ausübungen der Religionsfreiheit, die Gewaltanwendung oder Zwangsausübung gegen andere Personen implizieren. Die allgemeinen Gesetze, die Gewalt und Zwang verbieten oder sich präventiv gegen Terrorakte wenden, sind selbstverständlich auch gegenüber Personen anwendbar, die sich für ihre Handlungen auf ihre Religion berufen. Auch andere Einschränkungen der Religionsfreiheit sind

---

<sup>63</sup> Z.B. VSB 2015, S. 57; VSB NRW 2015, S. 87.

<sup>64</sup> Z.B. VSB NRW 2000, S. 57; 2003, S. 53.

<sup>65</sup> Z.B. VSB BW 2017, S. 179; VSB NRW 2017 Vorabfassung, S. 44.

<sup>66</sup> Z.B. VSB 2015, S. 57.

<sup>67</sup> Z.B. VSB NRW 2016, S. 57.

<sup>68</sup> Z.B. VSB NRW 2003, S. 53.

<sup>69</sup> Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = *BVerfGE* 144, 20 (Rn. 533) – NPD, m. Hinw. auf *BVerfGE* 137, 273 (303 Rn. 83).

hinsichtlich des Islam unter denselben Voraussetzungen zulässig, unter denen das Grundgesetz sie für alle Religionen ermöglicht. Weitergehende Einschränkungen der Religionsfreiheit als sie zur Zeit nach herrschender Meinung zulässig sind, könnten durch Verfassungsänderung ermöglicht werden, soweit der Menschenwürdekern der Religionsfreiheit unangetastet bleibt. Auch das Verbot der Diskriminierung aus religiösen Gründen ist als Ausprägung der Menschenwürdegarantie einer Verfassungsänderung entzogen.

Wer sich gegen den Islamismus beziehungsweise gegen Machtansprüche des politischen Islam wendet, oder wer die freiheitliche Ordnung gegen Vorstellungen verteidigt, die von manchen Muslimen aus ihren Herkunftsländern mitgebracht werden (Einführung der Scharia, Verschleierungszwang und Unterdrückung der Frauen usw.), handelt nicht verfassungsfeindlich, sondern verteidigt die freiheitliche demokratische Grundordnung.

Problematisch ist es aber, allen Muslimen zu unterstellen, sie wollten hier eine Ordnung herbeiführen, die mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, oder den Islam als solchen als mit dem Grundgesetz unvereinbar zu bezeichnen. Sicher kann man darüber diskutieren, ob es überhaupt möglich ist, im Sinne der in Deutschland vorherrschenden Meinung zwischen Islam und Islamismus zu unterscheiden. Aus Sicht der Verfassungsschutzbehörden und der Verwaltungsgerichte begibt man sich hierbei aber auf dünnes Eis. Ich kann diese Thematik hier nicht vertiefen und beschränke mich darauf, im folgenden einige Beispiele dafür zu geben, was die Verfassungsschutzbehörden oder Gerichte in diesem Kontext als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen ansehen.

- Forderung nach Vertreibung des Islam aus ganz Europa<sup>70</sup>
- Forderung, alle Minarette abzureißen / den Bau von Moscheen zu unterlassen<sup>71</sup>
- Nicht zwischen dem Islam als Religion und dem Islamismus als extremistischer Strömung zu unterscheiden<sup>72</sup> und alle Muslime pauschal als potentielle Gefahr für die Gesellschaft darzustellen<sup>73</sup>
- Phänomene wie Zwangsheiraten, Ehrenmorde, Jugendgewalt und Terrorismus „ausschließlich und undifferenziert“ mit dem Islam in Verbindung zu bringen<sup>74</sup>
- „Islamfeindlichkeit“ als „besondere Form der Fremdenfeindlichkeit“<sup>75</sup>

Selbstverständlich gilt für die pauschale Beschimpfung oder Verächtlichmachung von Muslimen dasselbe, was allgemein für die pauschale Herabwürdigung der Angehörigen bestimmter Gruppen gilt: Damit wird die Menschenwürde der Betroffenen tangiert, und

---

<sup>70</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 730) – NPD.

<sup>71</sup> BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (Rn. 732 f.) – NPD.

<sup>72</sup> VSB NRW 2015, S. 63; 2016, 58.

<sup>73</sup> VSB NRW 2016, S. 58.

<sup>74</sup> VSB NRW 2015, S. 63.

<sup>75</sup> VSB NRW 2016, S. 58, 63.

dies gilt als Anhaltspunkt für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung<sup>76</sup>.

#### IV. Themenbereich NS-Vergangenheit

Wenn innerhalb einer politischen Partei der Nationalsozialismus als etwas Positives dargestellt wird, oder wenn Parteimitglieder den Hitlergruß zeigen, sind dies Anhaltspunkte für eine auf Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichteten Bestrebung. Darüber hinaus wird in Verfassungsschutzberichten aber auch alles, was die Verfassungsschutzbehörden als „Relativierung“ der NS-Verbrechen oder als „Verharmlosung“ des NS-Unrechtsregimes verstehen oder auch schlicht als „mangelnde Distanz“ zur NS-Herrschaft<sup>77</sup>, als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet. Diese Wertungen sind teilweise sehr problematisch, weil nicht selten schon eine differenzierte Darstellung historischer Umstände als Verharmlosung gewertet wird. Auch dies kann hier nicht vertieft werden. Ich beschränke mich wiederum auf einige Beispiele dafür, was die Verfassungsschutzbehörden als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen ansehen:

- Bezeichnung des Dritten Reiches als „Schattenseite der Aufklärung“<sup>78</sup>
- Bezeichnung des „nationalen Sozialismus der NSDAP“ als „Konkurrenzunternehmen zum Internationalsozialismus der KPDSU“<sup>79</sup>
- These, es habe in Deutschland keinen Faschismus gegeben<sup>80</sup>
- Aufwerfen der Frage, „welche Alternative denn die Geschichte Deutschlands 1933 gehabt hätte, wenn nicht der Nationalsozialismus, sondern der Internationalsozialismus, nicht der Führer Hitler, sondern der Führer Stalin über den Komintern-Statthalter Thälmann die Macht ergriffen hätte?“<sup>81</sup>
- Bezeichnung der Vergangenheitsbewältigung als „Beschäftigungsprogramm“ und die daran beteiligten Historiker und Journalisten als „Aufarbeitungsgewinnler“<sup>82</sup>
- „Geschichtsrevisionismus“ als „Versuch, ein wissenschaftlich, politisch und gesellschaftlich anerkanntes Geschichtsbild zu revidieren, indem bestimmte Ereignisse wesentlich anders als in der gegenwärtigen Geschichtswissenschaft dargestellt, erklärt beziehungsweise gedeutet werden“ gilt als Anhaltspunkt, wenn mit einer „verfälschende(n) Geschichtsbetrachtung“ z.B. die Verantwortung des Hitler-Regimes für

<sup>76</sup> Vgl. z.B. *BVerfG*, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = *BVerfGE* 144, 20 (Rn. 735 f.) – NPD.

<sup>77</sup> Vgl. VSB NRW 1994, 2.2.1.4, S. 143.

<sup>78</sup> VSB NRW 1994, 2.2.1.4.

<sup>79</sup> VSB NRW 1994, 2.2.1.4.

<sup>80</sup> VSB NRW 1994, 2.2.1.4.

<sup>81</sup> VSB NRW 1994, 2.2.1.4.

<sup>82</sup> VSB NRW 1994, 2.2.1.4, S. 143.

den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs angezweifelt oder der systematische Massenmord an Juden „weitestgehend abgestritten“ oder zu widerlegen versucht wird<sup>83</sup>.

## V. Themenbereich Zusammenarbeit mit Extremisten

Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen sehen die Verfassungsschutzbehörden auch in Kontakten zu (anderen) Extremisten. 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>84</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>85</sup>, oder die Beteiligung an der Diskussion auf einer solchen Veranstaltung<sup>86</sup>. Auch die Einladung eines Extremisten zu einem Vortrag<sup>87</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>88</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>89</sup>.

Solche Bewertungen und Schlussfolgerungen des Verfassungsschutzes sind in vielen Fällen rechtswidrig. Ich habe dies in einer speziellen Abhandlung ausführlich dargelegt und begründet<sup>90</sup>. Darauf verweise ich und beschränke mich im folgenden auf knappe Hinweise.

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 Verfassungsschutz-

---

<sup>83</sup> VSB 2017, S. 69.

<sup>84</sup> Vgl. z.B. VSB BW 1999, S. 48, 2001, S. 40.

<sup>85</sup> Vgl. z.B. VSB NW 1998, S. 83; 2002, S. 99.

<sup>86</sup> Vgl. VSB BW 2001, S. 40.

<sup>87</sup> Vgl. VSB BW 1998, S. 62 f.; 1999, S. 47.

<sup>88</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>89</sup> Vgl. z.B. VSB Bay 2002, S. 109; 2003, S. 106; 2004, S. 127.

<sup>90</sup> *Dietrich Murswiek*, Verfassungsschutz-Mitarbeit als staatsbürgerliche Obliegenheit?, in: *Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz*, 2008, S. 901 ff., insb. S. 908 ff.

bericht 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.

Anhaltspunkte für eigene extremistische Bestrebungen sind immer dann gegeben, wenn jemand die extremistischen Zielsetzungen einer extremistischen Organisation durch sein Verhalten bewusst unterstützt. 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 oder gegen Masseneinwanderung 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>91</sup>. Anders ist es, wenn die – extremistischen – Veranstalter eine solche Demonstration unter einem extremistischen Motto ankündigen oder die Teilnehmer damit rechnen müssen, dass dort verfassungsfeindliche Reden gehalten oder verfassungsfeindliche Transparente gezeigt werden. Dann kann aus der Teilnahme die Unterstützung der verfassungsfeindlichen Ziele gefolgert werden.

Wie gesagt, lassen die Verfassungsschutzberichte solche Differenzierungen häufig vermissen. Die Verfassungsschutzbehörden neigen dazu, alles, was sie als Kooperation mit Extremisten werten, als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu betrachten.

Auch sogenannte „Nennkontakte“ werden als Anhaltspunkte gewertet. Organisation O erwähnt die vom Verfassungsschutz als extremistisch eingestufte Organisation E in Reden oder im Internet positiv oder vergibt für sie „Likes“ in sozialen Netzwerken. Daraus wird eine Identifikation mit den Zielen von E abgeleitet. Das ist jedenfalls dann nicht richtig, wenn die zum Ausdruck gebrachte Zustimmung sich nicht auf extremistische Inhalte und auch nicht auf die Organisation E im ganzen einschließlich ihrer extremistischen Ziele bezieht.

Noch problematischer wird die Vorgehensweise der Verfassungsschutzbehörden dadurch, dass sie nicht nur die Kooperation mit Organisationen, die nachweislich extremistische Ziele verfolgen, als Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen des Kooperierenden werten, sondern bereits auch jede Kooperation mit Organisationen, die vom

---

<sup>91</sup> Vgl. *VG München*, 9.7.1980, BayVBl. 1980, S. 696 (697).

Verfassungsschutz lediglich verdächtigt werden, verfassungsfeindliche Ziele zu verfolgen, und deshalb unter Beobachtung stehen<sup>92</sup>.

Dies gilt zur Zeit für die Identitäre Bewegung Deutschland (IBD), die im Verfassungsschutzbericht des Bundes als Verdachtsfall eingestuft ist<sup>93</sup> – ob zu Recht, kann hier nicht beurteilt werden. Die knappen Ausführungen im Verfassungsschutzbericht des Bundes enthalten nur vage Andeutungen für eine angeblich verfassungsfeindliche Zielsetzung (auf ethnisch, völkisch-abstammungsmäßigen Kriterien fußende einwanderungskritische und islamfeindliche Haltung<sup>94</sup>) und keine wirklichen Belege. Eine wichtige Rolle für die Beobachtung der IBD spielen ihre „Kontakte in die rechtsextremistische Szene“<sup>94</sup>.

In diesem Zusammenhang ist auch die „Neue Rechte“ zu erwähnen, in deren Kontext die IBD vom Verfassungsschutz eingeordnet wird<sup>95</sup>. Die „Neue Rechte“ wird vom Verfassungsschutz als rechtsextremistisch eingeordnet<sup>96</sup> – ob (vollständig oder teilweise) zutreffend, kann hier nicht erörtert werden. Die „Neue Rechte“ ist keine Organisation, sondern ein Sammelbegriff für eine heterogene Vielzahl von Publikationsorganen, Organisationen, Publizisten und sonstigen Einzelpersonen, denen bestimmte strategische und ideologische Gemeinsamkeiten zugeschrieben werden. Sie wird auch als „geistige Strömung“ bezeichnet<sup>97</sup>.

## E. Handlungsempfehlungen

Was sollte die AfD tun, wenn sie ihre Beobachtung durch den Verfassungsschutz vermeiden will? Die Antwort ist theoretisch ganz einfach: Sie muss alles vermeiden, was dazu führt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Beobachtung erfüllt sind, wie sie oben im Kapitel B. beschrieben wurden. Sie darf keine Anhaltspunkte für gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen produzieren (I.), und wenn sich aus dem Verhalten einzelner Mitglieder oder Funktionäre solche Anhaltspunkte ergeben, muss sie dagegen einschreiten (II.). Positiv formuliert: Sie muss in allen ihren Äußerungen und Verhaltensweisen strikt auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bleiben. Sie muss also nichts anderes tun als sich so verhalten, wie es sich für Demokraten von selbst versteht.

Dass es dennoch in der Praxis nicht so einfach ist wie in der Theorie, das Entstehen von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu vermeiden, liegt daran, dass

---

<sup>92</sup> Zu dieser Problematik näher *Murawiek* (Fn. 90), S. 923 f.

<sup>93</sup> VSB 2017, S. 80 f.

<sup>94</sup> VSB 2017, S. 81. – In manchen Landesverfassungsschutzberichten wird die IBD sogar als Fall erwiesener Verfassungsfeindlichkeit behandelt, so VSB BW 2017, S. 176 ff. i.V.m. S. 28; VSB NRW 2016, S. 86 ff. i.V.m. S. 9. Dort finden sich auch ausführlichere Begründungen, die zu beurteilen nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist.

<sup>95</sup> Z.B. VSB BW 2017, S. 178; VSB NRW 2016, S. 40.

<sup>96</sup> Z.B. VSB NRW 2016, S. 40 ff.; früher ausführlich VSB NRW 1994, S. 112 ff.. Mitunter war auch von einer „Grauzone“ zwischen Rechtsextremismus und Konservatismus die Rede, vgl. z.B. VSB NRW 1995, S. 106.

<sup>97</sup> So VSB NRW 1997, S. 115.

die Verfassungsschutzbehörden nicht selten aus Äußerungen, die für sich betrachtet keine verfassungsfeindliche Intention zum Ausdruck bringen, indirekt auf eine solche Intention schließen. Dies ist, wie im Kapitel D. gezeigt, manchmal berechtigt, manchmal aber auch rechtswidrig. Insofern muss die AfD sich fragen, wie sie mit dieser Problematik umgehen will (II.).

Abgesehen von den Hinweisen, die ich im folgenden gebe, ist es möglich und notwendig, aus dem, was ich im Kapitel D. zu den vom Verfassungsschutz verwendeten Anhaltspunkten gesagt habe, Schlussfolgerungen zur Vermeidung der Beobachtung zu ziehen.

### **I. Vermeidung von Äußerungen und Verhaltensweisen, die zutreffend als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden können**

Unbedingt notwendig ist es, alle Äußerungen und Verhaltensweisen zu unterlassen, die – wie im Kapitel D. dargelegt – zu Recht als Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gewertet werden beziehungsweise jedenfalls vom Bundesverfassungsgericht so gewertet werden<sup>98</sup>.

Insbesondere müssen daher pauschale Diffamierungen beziehungsweise Herabwürdigungen von Ausländern / Immigranten / Flüchtlingen / Muslimen vermieden werden. Es darf nie der Eindruck erweckt werden, als bezeichne man alle Immigranten als kriminell, sozialschädlich oder ähnliches. Die Religionsfreiheit der in Deutschland lebenden Muslime darf nicht infrage gestellt werden. Ziele wie, die deutsche Kultur zu wahren, eine multi-kulturelle Aufsplitterung der Gesellschaft zu vermeiden oder Deutschland als erkennbar deutsch zu erhalten, dürfen nicht damit angestrebt werden, dass deutschen Staatsangehörigen ethnisch anderer Zugehörigkeit Rechte vorenthalten oder sie gar ausgewiesen werden sollen. Die Achtung der Rechtsgleichheit aller Staatsangehörigen ist ebenso zwingend geboten wie die Achtung der Menschenwürde aller in Deutschland lebenden Menschen sowie die Beachtung der Diskriminierungsverbote gemäß Art. 3 Abs. 3 GG.

Ich verweise im übrigen auf meine Ausführungen zu den Anhaltspunkten in Kapitel D.

### **II. Vermeidung von Äußerungen und Verhaltensweisen, die die Verfassungsschutzbehörden unzutreffend als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen werten?**

Aus meinen Darlegungen im Kapitel D. ergibt sich, dass die Verfassungsschutzbehörden nicht selten bestimmte Äußerungen oder Verhaltensweisen fälschlich als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen werten. Durch solche Äußerungen oder Verhaltensweisen liefert man in Wirklichkeit keinen Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen. Falls die AfD sich deshalb auf den Standpunkt stellte, sie bräuchte Äußerun-

---

<sup>98</sup> Man kann über einzelne Wertungen des Bundesverfassungsgerichts streiten und darf sie kritisieren. Wenn man das innerhalb einer politischen Partei tut, muss man aber zugleich zum Ausdruck bringen, dass man mit der Kritik darauf abzielt, dass das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung ändert und dass man bereit ist, auf jeden Fall verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu respektieren.

gen, die vom Verfassungsschutz in rechtswidriger Weise als Anhaltspunkte für eine extremistische Zielsetzung gewertet werden, nicht zu unterlassen, weil sie ja mit solchen Äußerungen in Wirklichkeit auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bleibe, dann könnte sie die Beobachtung durch den Verfassungsschutz voraussichtlich nicht vermeiden. Denn die Verfassungsschutzbehörden legen ihre eigenen Kriterien und nicht ausschließlich die von mir für richtig erachteten Kriterien ihrer Entscheidung über die Beobachtung zugrunde. Wenn dann die AfD zum Beobachtungsobjekt erklärt würde, könnte sie dagegen zwar Rechtsschutz suchen. Aber die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten dauern lange, und vor allem neigen die Verwaltungsgerichte dazu, Wertungen der Verfassungsschutzbehörden auch dann für rechtmäßig zu erklären, wenn sie nach den von mir vertretenen Maßstäben nicht rechtmäßig sind. Die Aussichten, letztlich beim Bundesverfassungsgericht Recht zu bekommen, sind erfahrungsgemäß größer, aber keineswegs garantiert. Um die Beobachtung durch den Verfassungsschutz zu vermeiden, empfiehlt es sich daher, alles zu unterlassen, was die Verfassungsschutzbehörden – zu Recht oder zu Unrecht – als Anhaltspunkte werten, sofern nicht hierdurch die Partei an der Umsetzung der von ihr für richtig gehaltenen und mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbaren Politik gehindert wird.

## **1. Politische Meinungsäußerungen**

### **a) Keine Beschimpfungen**

Verunglimpfungen von Politikern gegnerischer Parteien, von Regierungsmitgliedern oder auch von Journalisten werden gelegentlich auch dann, wenn sie nicht deren Menschenwürde verletzen, als Diskreditierung oder Delegitimierung und deshalb als Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen das Mehrparteiensystem, gegen demokratische Staatsorgane oder gegen die Pressefreiheit gewertet. Harte verbale Attacken und heftige Polemik sind aber im politischen Meinungskampf erlaubt. Da es sehr schwer ist, die Grenze zu definieren, an der für den Verfassungsschutz die erlaubte Polemik in ein Indiz für Delegitimierungsversuche umschlägt, empfiehlt es sich, bei Verbalattacken Zurückhaltung zu üben. Man kann seine Position mit sehr deutlichen Worten vertreten, ohne den Gegner herabzuwürdigen.

### **b) Keine Pauschalierungen**

Pauschale Negativurteile über die „Altparteien“, über die „politische Klasse“ oder über die Medien („Lügenpresse“) sollten vermieden werden, sofern nicht bestimmte Aussagen tatsächlich für die angesprochene Gesamtheit zutreffen (also beispielsweise „Willkommenspolitik der Altparteien“ im Unterschied zu „Korruptheit der Altparteien“).

Im übrigen muss man nicht krampfhaft jede Pauschalierung vermeiden. Wenn man etwa über Bedürfnisse von Jugendlichen, von Alten oder von Flüchtlingen redet, ist völlig klar, dass man von typischen Bedürfnissen redet und nicht jeden Einzelnen meint. Zu vermeiden sind lediglich solche Pauschalurteile, mit denen bestimmte Gruppen herabgewürdigt werden („Flüchtlinge sind kriminell“, „Altparteien sind korrupt“).

### c) Vermeidung von „extremistischen“ Reizwörtern

Es gibt bestimmte Reizwörter, die der Verfassungsschutz als typisch rechtsextremistisch ansieht und deren Verwendung er deshalb immer wieder als Anhaltspunkt für rechtsextremistische Bestrebungen ansieht. Einige solcher Reizwörter habe ich schon genannt. Beispiele sind:

- „Umvolkung“
- „Überfremdung“
- „Volkstod“
- „Umerziehung“

Die Verwendung solcher Begriffe hat nicht notwendig verfassungsfeindlichen Inhalt. Es kommt darauf an, in welchem Kontext sie verwendet werden und ob sie im konkreten Kontext etwas Verfassungsfeindliches zum Ausdruck bringen; sie können durchaus in einem Kontext verwendet werden, in dem sie keine verfassungsfeindliche Intention ausdrücken. Es dürfte aber regelmäßig möglich sein, das, was man meint, zu formulieren, ohne solche als anstößig geltenden Begriffe zu verwenden. – Es empfiehlt sich vielleicht, aus den Verfassungsschutzberichten eine Liste solcher zu vermeidender Begriffe zu erarbeiten.

### d) Differenzierte Darstellung als Mittel gegen Falschbewertung durch den Verfassungsschutz

Auch wenn es sich empfiehlt, Konflikten mit unzutreffenden Wertungen und Schlussfolgerungen der Verfassungsschutzbehörden möglichst aus dem Weg zu gehen (s.o.), kann es Situationen geben, in denen ein solches Ausweichen nicht in Betracht kommt. Dies ist meines Erachtens dann der Fall, wenn die Wertung einer Verfassungsschutzbehörde evident verfassungswidrig ist (1) oder wenn die Darstellung eines verfassungsmäßigen politischen Ziels und die Werbung für dieses Ziel unmöglich würde, wenn man sich an den diesbezüglichen rechtswidrigen Kriterien des Verfassungsschutzes orientierte (2).

(1) Ein Beispiel für eine evident verfassungswidrige Wertung ist das „Schüren von Vorbehalten gegen ein Ausländerwahlrecht“, das der baden-württembergische Verfassungsschutz als Anhaltspunkt für die Verfassungsfeindlichkeit der „Republikaner“ betrachtet hat<sup>99</sup>. Selbstverständlich darf man gegen ein Ausländerwahlrecht sein. Umgekehrt verstieße die Einführung des Ausländerwahlrechts gegen das Grundgesetz<sup>100</sup>.

(2) Als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen hat der Verfassungsschutz z.B. angesehen

---

<sup>99</sup> VSB BW 1995, S. 51.

<sup>100</sup> *BVerfGE* 83, 37 (50 ff.) – Kommunalwahlrecht Schleswig-Holstein. Als Ausnahme gilt das Kommunalwahlrecht für Ausländer aus EU-Staaten, Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG.

- Ablehnung der multikulturellen Gesellschaft beziehungsweise Kritik am Multikulturalismus<sup>101</sup>
- eine „fundamentale Ablehnung der Einwanderung“<sup>102</sup>
- Forderung nach Wahrung der nationalen Identität des deutschen Volkes<sup>103</sup> (s.o. D.II.3.)
- Herstellung von Zusammenhängen zwischen Einwanderung, Kriminalität, Wohnungsnot, Arbeitslosigkeit oder Belastung der Sozialsysteme<sup>104</sup>

Mit der Formulierung derartiger „Anhaltspunkte“ wirkt der Verfassungsschutz in verfassungswidriger Weise auf den politischen Diskurs ein, indem er verfassungsrechtlich legitime Ziele oder Argumentationen als angeblich verfassungsfeindlich diskreditiert. Die Betroffenen sehen sich in einer Zwickmühle: Wenn sie dem Ansinnen der Verfassungsschutzbehörden, solche Aussagen zu unterlassen, nachgeben, geben sie ihre eigenen verfassungsmäßigen Ziele auf; wenn sie dem nicht nachgeben, werden sie vom Verfassungsschutz beobachtet und landen im Verfassungsschutzbericht.

Aus dieser Zwickmühle sehe ich nur folgenden Ausweg: Man muss seine eigenen Auffassungen und Ziele immer so differenziert darstellen, dass die kurzschlüssigen Schlussfolgerungen der Verfassungsschutzbehörden nicht möglich sind und jedenfalls in der gerichtlichen Kontrolle scheitern werden. Um das anhand von Beispielen zu verdeutlichen: Wer über Einwandererkriminalität redet, sollte deutlich machen, dass es keineswegs darum geht, alle Einwanderer als kriminell anzusehen, sondern schlicht darum, dass die (nicht anhand von Integrationsfähigkeitskriterien gesteuerte) Masseneinwanderung zu zusätzlichen Kriminalitätsproblemen führt. Wer über die Auswirkungen der Einwanderer auf die Sozialsysteme redet, sollte über die Kosten reden, aber nicht alle Ausländer als Sozialschmarotzer darstellen. Wer die nationale Identität erhalten will, sollte z.B. davon reden, Deutsch als Amtssprache und als Umgangssprache zu erhalten oder für die Überlieferung der großen deutschen Literatur im Schulunterricht zu sorgen, und zugleich deutlich zu machen, dass das Ziel nicht die Herstellung ethnischer Homogenität durch Ausweisung aller ethnisch Nichtdeutschen sei.

Politiker müssen freilich immer wieder komplexe Sachverhalte und Zusammenhänge auch knapp und schlagwortartig darstellen. Es kann deshalb niemand verlangen, bei jeder Äußerung zu einem solchen Thema sich nach allen Seiten abzusichern, indem man sagt, was man alles mit seiner Aussage *nicht* sagen will. Es ist aber wichtig, dass man die differenzierte und den eigenen Standpunkt verdeutlichende Sicht gelegentlich, und in Abständen immer wieder, zum Ausdruck bringt. Man kann vom Verfassungsschutz erwarten, diese Kontextualität, die Politikeraussagen auch in ihrem zeitlichen Zusammenhang haben, zur Kenntnis zu nehmen.

---

<sup>101</sup> VSB 2017, S. 80; zutreffend demgegenüber *VG Mainz*, Urt. v. 10.12.1997 – 7 K 102/94.

<sup>102</sup> VSB BW 2017, S. 178.

<sup>103</sup> VSB NRW 2015, S. 87.

<sup>104</sup> VSB BW 1995, 49.

Eine Erfolgsgarantie dafür, sich mit differenzierten Darstellungen der eigenen Positionen gegen unzutreffende Wertungen des Verfassungsschutzes abzusichern, gibt es freilich nicht. Gegen Ignoranz und gegen Böswilligkeit ist kein Kraut gewachsen.

Würde man vor unberechtigten Bewertungen des Verfassungsschutzes immer zurückweichen, würde das bedeuten, dass man legitime verfassungsmäßige Ziele nicht mehr verfolgen könnte. Formulierungen in Verfassungsschutzberichten, die den Eindruck erwecken, als solle jede Kritik an der Einwanderungspolitik als „fremdenfeindlich“, jede Kritik am Islam als „islamfeindlich“ und jede dieser „Feindlichkeiten“ als verfassungsfeindlich bewertet werden, sollten daher nicht von solcher Kritik abschrecken<sup>105</sup>. Wenn beispielsweise immer wieder „Anti-Asyl-Agitation“ als typische rechtsextremistische Verhaltensweise genannt wird<sup>106</sup>, sollte das nicht davor abschrecken, die gegenwärtige Asylpolitik zu kritisieren. Selbstverständlich ist Kritik an dieser Politik nicht per se verfassungsfeindlich<sup>107</sup>.

## **2. Kooperation mit / Kontakte zu (angeblichen) Extremisten**

Wie oben dargelegt (D.V.), sehen die Verfassungsschutzbehörden Kontakte zu Extremisten beziehungsweise Zusammenarbeit mit Extremisten als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen an. Dies gilt sogar dann, wenn mit Organisationen zusammengearbeitet wird, die vom Verfassungsschutz nur als Verdachtsfälle eingestuft sind. Ich habe ebenfalls dargelegt, dass Kontakte zu beziehungsweise Kooperation mit solchen Organisationen nur dann auf eine verfassungsfeindliche Zielsetzung schließen lassen, wenn damit verfassungsfeindliche Ziele dieser Organisationen gefördert werden sollen, und nicht schon dann, wenn gemeinsam verfassungsmäßige Ziele angestrebt werden.

Dennoch empfehle ich, keine Kontakte und keine Zusammenarbeit mit Organisationen zu pflegen, die in den Verfassungsschutzberichten als extremistisch (als Verdachtsfälle für Extremismus) bezeichnet beziehungsweise vom Verfassungsschutz beobachtet werden. Mit ihrem Schwerpunkt im Themenbereich Einwanderung bewegt sich die AfD auf einem verfassungsschutzrechtlichen Minenfeld und sollte sich darauf konzentrieren, in den eigenen Reihen die Produktion von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu vermeiden. Sie sollte sich nicht zusätzlich mit dem Risiko belasten, dass ihr das – von ihr nicht beeinflussbare – Verhalten anderer Organisationen wegen ihrer Kontakte zu diesen Organisationen mittelbar zugerechnet wird.

Insbesondere sollten gemeinsame Auftritte mit Angehörigen oder sogar Führungspersonen solcher Organisationen bei Demonstrationen oder Versammlungen vermieden werden. Es darf auch keine Aufrufe zur Teilnahme an Demonstrationen geben, die von vom Verfassungsschutz beobachteten Organisationen veranstaltet werden. Die AfD und ihre

---

<sup>105</sup> Immer vorausgesetzt, dass die Kritik sich nicht mit Äußerungen verbindet, die die Menschenwürde verletzen, auf die Vorenthaltung der Religionsfreiheit oder auf Diskriminierung hinauslaufen, dazu oben D.II.

<sup>106</sup> Z.B. VSB 2017, S. 44; VSB 2016, S. 67; vgl. dagegen VSB 2015, S. 57.

<sup>107</sup> So ausdrücklich auch VSB 2015, S. 57.

Vorstandsmitglieder sollten sich nur an Demonstrationen beteiligen, die sie selbst organisiert haben und für die sie selbst die Verantwortung tragen.

Sie muss organisatorische Vorkehrungen dafür treffen, dass auf ihren Demonstrationen keine verfassungsfeindlichen Parolen gezeigt oder gerufen werden. Freilich lässt sich nicht verhindern, dass sich einer öffentlichen Demonstration auch verfassungsfeindliche Personen anschließen. Deren Verhalten lässt sich der Partei auch nicht ohne weiteres zu rechnen. Welche Vorkehrungen im einzelnen nötig sind, um zu verhindern, dass das Verhalten von nicht der Partei angehörenden Extremisten bei einer von der AfD veranstalteten Demonstration der Partei verfassungsschutzrechtlich – oder auch nur im öffentlichen Erscheinungsbild – zugerechnet werden, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Die Partei sollte hierzu eine Strategie entwickeln und diese rechtlich prüfen lassen. Vor einer Demonstration sollten die für diese konkrete Veranstaltung vorgesehenen Maßnahmen mit der zuständigen Versammlungsbehörde abgestimmt werden. Bevor es eine überzeugende Strategie zur Vermeidung des Missbrauchs von AfD-Demonstrationen durch Rechtsextremisten gibt, sollte die AfD auf Demonstrationen ganz verzichten. Das gleiche gilt später auch dann, wenn im konkreten Fall das Risiko zu groß ist, dass die Strategie sich nicht durchsetzen lässt.

Mitglieder oder ehemalige Mitglieder extremistischer Organisationen dürfen nicht in die AfD aufgenommen werden<sup>108</sup>. Da man jedem Menschen zubilligen muss, lernfähig zu sein und seine Positionen zu ändern, schließt das m.E. eine Aufnahme nach erheblichem Zeitabstand nicht aus, wenn in einem Aufnahmegespräch der Wandel der politischen Ausrichtung glaubhaft festgestellt werden konnte; das müsste dokumentiert werden.

### **III. Notwendigkeit, auf verfassungsschutzrechtlich problematische Äußerungen und Handlungsweisen zu reagieren**

Eine politische Partei muss in erster Linie dafür sorgen, dass ihre Funktionsträger und Mitglieder keine Äußerungen machen, die als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden können. Aus verschiedenen Gründen lässt es sich aber nicht vollständig vermeiden, dass dennoch gelegentlich solche Äußerungen gemacht werden. Ein Grund besteht darin, dass als Anhaltspunkte häufig Äußerungen gewertet werden, die nicht unmittelbar ein verfassungsfeindliches Ziel zum Ausdruck bringen, sondern Äußerungen, aus denen eine solche Zielsetzung mittelbar abgeleitet wird – beispielsweise diffamierende oder pauschalisierende Äußerungen über Politiker oder über Ausländer. Es kann also vorkommen, dass einem Mitglied gar nicht bewusst ist, dass es mit seiner Äußerung etwas Verfassungsfeindliches zum Ausdruck bringt. Ein anderer Grund ist, dass in die Partei Menschen eintreten, die tatsächlich verfassungsfeindliche Zielvorstellungen haben und in der Partei für sie werben. Außerdem muss damit gerechnet werden, dass es in der Partei Provokateure gibt, die – sei es auf eigene Faust, sei es im Auftrage anderer

---

<sup>108</sup> § 2 Abs. 4-7 AfD-Satzung, vgl. dazu die Unvereinbarkeitsliste <https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/03/Unvereinbarkeitsliste-Mitgliedschaft-AfD-2017-02-22-1.pdf> (abgerufen am 17.10.2018); Zusammenfassung der Beschlusslage zu PEGIDA, -GIDA, IB und FPA (Stand 15.5.2017), <https://afdkompakt.de/2017/05/15/zusammenfassung-der-beschlusslage/> (abgerufen am 17.10.2018).

handelnd – mit ihren Äußerungen oder Verhaltensweisen absichtlich Anhaltspunkte für rechtsextremistische Bestrebungen schaffen wollen.

Wenn also – aus welchen Gründen auch immer – Mitglieder oder Funktionsträger Äußerungen gemacht oder Verhaltensweisen gezeigt haben, die als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden können, muss die Partei dem mit geeigneten Mitteln entgegenreten, damit ihr diese Äußerungen oder Verhaltensweisen nicht zugerechnet werden.

### **1. Korrektur missverständlicher Äußerungen, Rücknahme von Äußerungen**

Hat ein Funktionsträger eine Äußerung gemacht, die im Sinne eines Anhaltspunkts missverstanden werden kann und in der Öffentlichkeit in dieser Weise missverstanden worden ist, sollte er klarstellen, was er wirklich gemeint hat. Der Aussagegehalt von Äußerungen ist oft kontextabhängig. Wenn ein Satz ohne Kontext öffentlich zitiert wird (oder vielleicht auch ohne expliziten Kontext gesagt worden ist), sollte der Kontext nachgeliefert werden, aus dem heraus sich ergibt, dass die Aussage nicht in einem verfassungsfeindlichen Sinne zu verstehen ist<sup>109</sup>.

Macht jemand versehentlich eine Äußerung, die zutreffend als Anhaltspunkt gewertet werden kann, sollte er diese Äußerung zurücknehmen beziehungsweise korrigieren. Jeder kann Fehler machen, und wenn jemand Einsicht zeigt, bringt er in diesem Kontext zum Ausdruck, dass er nichts Verfassungsfeindliches anstrebt.

### **2. Widerspruch durch übergeordnete Parteifunktionäre oder -gremien / Abmahnung**

Wenn Mitglieder, Funktionäre oder Parteigremien Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen produzieren und sich nicht selbst korrigieren (s.o. 1.), muss die Partei dagegen vorgehen, um zu vermeiden, dass ihr diese Anhaltspunkte zugerechnet werden. Der nach der Satzung zuständige Vorstand muss feststellen, dass die betreffende Äußerung oder Verhaltensweise nicht der Auffassung der Partei entspricht und gegen Grundsätze der Partei verstößt. Er muss die betreffende Person oder das betreffende Gremium auffordern, derartige Äußerungen oder Verhaltensweisen künftig zu unterlassen und für Verstöße ein Parteiordnungsverfahren androhen (Abmahnung). In schweren Fällen muss sofort ein Parteiordnungsverfahren eingeleitet werden. In geeigneten Fällen sollte zur Rücknahme oder zum Widerruf einer Äußerung oder zur Aufhebung eines Gremienbeschlusses aufgefordert werden, ebenfalls mit Sanktionsandrohung.

---

<sup>109</sup> Ich bin zwar der Auffassung, dass eine Aussage nur dann als Anhaltspunkt für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden darf, wenn sie eindeutig einen verfassungsfeindlichen Inhalt hat und nicht schon dann, wenn sie für mehrere Interpretationen offen ist, von denen eine einen verfassungsmäßigen Inhalt hat. Doch das Risiko, dass die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung diesem Grundsatz nicht in jedem Fall folgt, ist groß, s.o. bei Fn. 46 und B.II.4.a).

Wichtig ist, dass die Reaktion des zuständigen Vorstands in jedem Fall unverzüglich erfolgt und nicht erst abgewartet wird, bis öffentliche Kritik einsetzt oder gar bis das Verhalten im Verfassungsschutzbericht beanstandet wird. Nur unverzügliche Maßnahmen wirken glaubhaft. Auf keinen Fall darf die für Abmahnungen geltende Ausschlussfrist von zwei Monaten (§ 7 Abs. 3 Satz 3 AfD-Satzung) versäumt werden.

### **3. Parteiordnungsverfahren**

Verstöße gegen Grundsätze der Partei können im Parteiordnungsverfahren sanktioniert werden. Bei erheblichen Verstößen gegen Grundsätze der Partei, durch welche ihr schwerer Schaden entsteht, ist ein Parteiausschluss möglich (§ 10 Abs. 4 PartG).

#### **a) Grundsätze der Partei und Achtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung**

Es versteht sich von selbst, dass Äußerungen oder Verhaltensweisen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, in schwerwiegender Weise gegen Grundsätze der Partei verstoßen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 AfD-Satzung). Äußerungen und Verhaltensweisen, die rechtlich zutreffend als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu werten sind, sind mit den Grundsätzen der Partei nicht vereinbar und können im Parteiordnungsverfahren sanktioniert werden.

In bezug auf Äußerungen und Verhaltensweisen, die vom Verfassungsschutz in problematischer Weise (nach Auffassung dieses Gutachtens in rechtswidriger Weise) als Anhaltspunkte gewertet werden, sollte die Partei beschließen, welches Verhalten sie von ihren Mitgliedern und Funktionsträgern zwingend erwartet. Wenn es der Partei wichtig ist, die Beobachtung durch den Verfassungsschutz zu vermeiden, kann sie beschließen, dass ein „Sicherheitsabstand“ zum dem einzuhalten ist, was die Verfassungsschutzbehörden – wenn auch in problematischer Weise – als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen bewerten. Dann könnte auch die Beachtung dieses „Sicherheitsabstands“ im Parteiordnungsverfahren durchgesetzt werden. Freilich müsste der „Sicherheitsabstand“ konkret definiert werden – andernfalls wäre er nicht praktikabel.

Was ich damit meine, möchte ich mit dem Hinweis auf Beschlüsse verdeutlichen, in welchen die AfD einen solchen Sicherheitsabstand für einen Teilbereich unserer Thematik schon hergestellt hat, nämlich für die Zusammenarbeit mit PEGIDA und anderen GIDA-Initiativen: Hier gibt es Beschlüsse, die z.B. Rednerauftritte von AfD-Mitgliedern auf GIDA-Versammlungen untersagen<sup>110</sup>. Diese Beschlüsse gewährleisteten insofern einen „Sicherheitsabstand“ zum Entstehen von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen, als PEGIDA bisher nicht in den Verfassungsschutzberichten als extremistisch bezeichnet wird, während bei anderen GIDA-Initiativen, die der Verfassungsschutz als extremistisch einstuft, die Teilnahme an deren Versammlungen nach der hier vertretenen Auffassung nur dann als Anhaltspunkt gewertet werden darf, wenn der Redner damit eine

---

<sup>110</sup> Zusammenfassung der Beschlusslage zu PEGIDA, -GIDA, IB und FPA (Stand 15.5.2017), <https://afdkompakt.de/2017/05/15/zusammenfassung-der-beschlusslage/> (abgerufen am 17.10.2018).

verfassungsfeindliche Zielsetzung unterstützt und nicht ein eigenes, verfassungsmäßiges Ziel verfolgt. Es entspricht meiner oben ausgesprochenen Empfehlung, es zu Zweifeln über den Charakter der Teilnahme an solchen Veranstaltungen gar nicht erst kommen zu lassen, indem jeder gemeinsame Auftritt unterlassen wird. Dies sollte die AfD, soweit noch nicht geschehen, generell für alle Organisationen beschließen, die auf der – sich an den Verfassungsschutzberichten orientierenden und ständig zu aktualisierenden – Unvereinbarkeitsliste stehen.

Solche Unvereinbarkeitsbeschlüsse / Beschlüsse über Nichtzusammenarbeit formulieren „Grundsätze“ der Partei (§ 10 Abs. 3 PartG, § 7 Abs. 3-5 AfD-Satzung), gegen deren Missachtung mit Parteiordnungsmaßnahmen vorgegangen werden kann.

Es wäre zu überlegen, ob sich auf praktikable Weise auch inhaltliche Grundsätze formulieren ließen, die von allen Mitgliedern geachtet werden müssen. Im Hinblick auf die Produktion von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen könnte das bedeuten, dass politische Positionen formuliert werden, die die AfD auf keinen Fall einnimmt und die zu vertreten somit gegen Grundsätze der AfD verstößt. Ein umfassender Sicherheitsabstand zu verfassungsschutzrechtlich problematischen Äußerungen wird sich so nicht erreichen lassen, weil Äußerungsmöglichkeiten inhaltlich unbegrenzt (und daher auch unvorhersehbar) sind, während konkrete Festlegungen von Inhalten, die mit der AfD-Politik unvereinbar sind, immer nur in bezug auf begrenzte Themen möglich sind – es sei denn, dass man sich auf die Selbstverständlichkeit festlegt, dass nichts Verfassungsfeindliches gesagt werden darf, was aber keinen Sicherheitsabstand zum Entstehen von Anhaltspunkten im Sinne der Verfassungsschutzbehörden schafft. Vielleicht wäre es aber eine Hilfe, für einige in der Praxis häufig auftretende Fragen klarzustellen, was mit der Politik der AfD nicht vereinbar ist. Sollte sich bei internen Kontrollen zeigen, dass Parteimitglieder immer wieder Äußerungen tun, die von den Verfassungsschutzbehörden als Anhaltspunkte gewertet werden, könnte die Partei beschließen, dass solche Äußerungen mit den Grundsätzen der Partei unvereinbar sind.

## **b) Durchsetzung der Grundsätze im Parteiordnungsverfahren**

Es ist unbedingt erforderlich, dass die Partei den Grundsatz, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung bei allen Äußerungen und sonstigen Verhaltensweisen zu achten ist, mit Hilfe des Parteiordnungsverfahrens durchsetzt, wenn Verstöße gegen diesen Grundsatz von den Betreffenden nicht selbst korrigiert werden (oben 1.) und Abmahnungen (oben 2.) fruchtlos bleiben. Wenn erforderlich, sollten unter den satzungsmäßigen Voraussetzungen ohne Abmahnung Parteiordnungsmaßnahmen ergriffen werden. Bei schweren Verstößen ist ein Parteiausschluss notwendig.

Auch wenn gegen Beschlüsse verstoßen wird, die einen „Sicherheitsabstand“ zum Entstehen von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen herstellen, sollte nach fruchtloser Abmahnung ein Parteiordnungsverfahren durchgeführt werden.

Wichtig ist, dass die Partei im Hinblick auf die Vermeidung von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen konsequent ihre Grundsätze durchsetzt.

#### 4. Dokumentation und Veröffentlichung der Reaktionen

Die nach im Sinne der oben (1.-3.) ausgesprochenen Empfehlungen getroffenen Maßnahmen sollten dokumentiert und – wenn die problematische Äußerung oder Verhaltensweise öffentlich bekannt wurde – in geeigneter Form veröffentlicht werden.

Die Dokumentation ist wichtig, damit die Partei in eventuellen Gerichtsverfahren nachweisen kann, dass sie gegen das problematische Verhalten ihrer Mitglieder oder Funktionsträger vorgegangen ist. Sie sollte von einer zentralen Stelle (oder in jedem Landesverband von einer zentralen Stelle) vorgenommen werden, damit sie erforderlichenfalls schnell verfügbar ist.

Die Veröffentlichung ist erforderlich, sofern das fragliche Verhalten Gegenstand öffentlicher Berichterstattung oder gar Skandalisierung war, einerseits wegen des Bildes, das die Partei in der Öffentlichkeit abgibt, andererseits auch deshalb, damit die Korrekturen beziehungsweise die Reaktionen der Parteivorstände von den Verfassungsschutzbehörden zur Kenntnis genommen werden können, so dass die problematische Äußerung oder Verhaltensweise dann auch tatsächlich „neutralisiert“ wird<sup>111</sup>.

In den Fällen, in denen die Öffentlichkeit bisher noch nicht auf die problematische Äußerung oder Verhaltensweise aufmerksam geworden ist, könnte die Veröffentlichung – auch wenn sie nur unauffällig auf der Homepage geschieht – unerwünscht sein, weil sie dazu führen könnte, dass diese Fälle erst dadurch öffentlich bekannt werden und der Partei dann Ärger machen. Vielleicht würde auch erst auf diese Weise der Verfassungsschutz auf den betreffenden Fall aufmerksam. Daher erscheint es als sinnvoll, bei problematischen Äußerungen und Verhaltensweisen, die in der Öffentlichkeit bisher nicht bekannt geworden sind, von einer öffentlichen Mitteilung der getroffenen Maßnahmen vorerst abzusehen. Sollte ein solcher Fall später öffentlich bekannt werden, kann man dazu unter Hinweis auf die längst getroffenen Maßnahmen Stellung nehmen. Die Maßnahmen im Sinne der oben (1.-3.) ausgesprochenen Empfehlungen sowie ihre Dokumentation müssen aber auf jeden Fall unverzüglich erfolgen.

#### IV. Innerparteiliche Kontrolle

Eine Partei, die dem Risiko ausgesetzt ist, vom Verfassungsschutz beobachtet zu werden, sollte ein innerparteiliches Kontrollsystem einrichten, um Verstöße gegen die auf Achtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichteten Grundsätze der Partei festzustellen und dann entsprechend reagieren zu können. Wie ein solches Kontrollsystem zweckmäßigerweise ausgestaltet werden sollte, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Wichtig ist, dass im Ergebnis eine effektive Erkenntnis von Missständen und eine schnelle Meldung von Verstößen sichergestellt wird, so dass die notwendigen Maßnahmen (oben III.) zeitnah ergriffen werden können.

---

<sup>111</sup> Wenn die Angelegenheit nicht mit Namensnennung in der Presse behandelt worden ist, sollte der Sachverhalt ohne Namensnennung, vielleicht mit Initialen, mitgeteilt werden. – Dieses Gutachten befasst sich nicht mit Datenschutzrecht; es soll hier nur auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, vor derartigen Veröffentlichungen die Anforderungen des Datenschutzes und des Persönlichkeitsrechts zu überprüfen.

## **V. Innerparteiliche Prävention**

Zu Äußerungen oder Verhaltensweisen, die als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden können und auf die dann wie oben (III.) beschrieben reagiert werden muss, sollte es möglichst gar nicht kommen. Deshalb sollte die Partei entsprechende Präventionsmaßnahmen ergreifen. In Betracht kommen insbesondere eine sorgfältige Prüfung von Aufnahmegesuchen (1.), Schulungsmaßnahmen für Mitglieder und Funktionsträger (2.) sowie die Einrichtung einer Ansprechstelle für Zweifelsfragen (3.).

### **1. Sorgfalt bei Aufnahme neuer Mitglieder**

Es muss ein Anliegen der AfD sein, die Aufnahme von Extremisten möglichst zu verhindern. Die Satzung trifft die notwendigen Vorkehrungen, um die Aufnahme von Angehörigen oder ehemaligen Angehörigen extremistischer Organisationen zu vermeiden (§§ 2, 4 AfD-Satzung). Die Satzung lässt es zu, anderen Personen die Aufnahme zu verweigern, wenn man Zweifel an ihrer Verfassungstreue hat. Zu erwägen ist, ob man zusätzlich zur Abfrage von (früheren) Mitgliedschaften in extremistischen Organisationen weitere Abfrage- oder Rechercheroutinen einführen sollte. Besonders vorsichtig sollte man bei der – satzungsmäßig möglichen – Aufnahme ehemaliger Mitglieder extremistischer Organisationen sein. Hierfür sollte man sich nur nach sehr sorgfältiger Prüfung entscheiden, ob wirklich ein Wandel der politischen Ausrichtung stattgefunden hat.

### **2. Schulungsangebote für Mitglieder und Funktionsträger**

Äußerungen, die als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden, werden wahrscheinlich oft aus Unbedachtheit gemacht, ohne dass die betreffende Person tatsächlich Ziele verfolgt, die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar sind. Dem sollte durch Schulungsangebote entgegengewirkt werden. Es wäre zu erwägen, ob Schulungen für Funktionsträger zur Pflicht gemacht werden.

Dringend notwendig ist es, zunächst bei allen Mitgliedern in Führungspositionen (Bundes- und Landesvorstandsmitglieder, Abgeordnete) das nötige Problembewusstsein zu schaffen. Bei vielen ist es sicherlich vorhanden, aber man erfährt immer wieder von Äußerungen, die der Partei unnötige Probleme bereiten können – die nicht in einem verfassungsfeindlichen Sinne gemeint sind, aber von den Verfassungsschutzbehörden typischerweise so eingeordnet werden, und deshalb besser vermieden werden sollten.

### **3. Ansprechstelle für Zweifelsfragen**

Im Hinblick darauf, dass die Einhaltung der hier beschriebenen Grundsätze immer wieder Zweifelsfragen rechtlicher und tatsächlicher Art aufwerfen kann (insbesondere: Gilt eine bestimmte Äußerung oder Verhaltensweise als Anhaltspunkt?), erscheint es als sinnvoll,

eine Ansprechstelle einzurichten, bei der Funktionsträger und Parteimitglieder sich Rat holen können. Mindestens eine Person, die besonders kundig ist, sollte für solche Auskünfte zur Verfügung stehen. Besser ist es, wenn mehrere Personen hierfür besonders geschult sind, damit immer eine Beratung möglich ist, auch wenn der Hauptansprechpartner nicht erreichbar ist. Personell lässt sich die Beratungsfunktion vielleicht mit Zuständigkeiten für das Controlling (oben IV.) oder für die Schulung (oben 2.) kombinieren. Die Mitarbeiter der Ansprechstelle sollten ihrerseits in Zweifelsfällen externen Rechtsrat einholen.

## **VI. Engagement für die freiheitliche demokratische Grundordnung**

Die Verfassungsschutzbehörden sind verpflichtet, bei der Beobachtung einer Partei oder bei der Prüfung, ob sie beobachtet werden sollte, auch diejenigen tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen, die dagegen sprechen, dass die Partei sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet. Auch unter dem Aspekt der Beobachtungsvermeidung scheint mir deshalb wichtig, was sich eigentlich ohnehin von selbst versteht: dass die Partei in jeder Hinsicht auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung arbeitet, und dass sie sich darüber hinaus positiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung engagiert. Dies kann sie z.B. durch ihre Schulungsarbeit tun, in der es nicht nur darum geht, Anhaltspunkte zu vermeiden, sondern auch darum, ein echtes Verständnis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu vermitteln und ihre innere Bejahung im Bewusstsein der Mitglieder zu verankern. Das kann sie z.B. auch tun, indem sie gegen Verstöße gegen Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die in der Praxis (der Regierungen in Bund und Ländern, der anderen Parteien, der EU) immer wieder vorkommen, vorgeht (mit Protesten, mit parlamentarischen Initiativen).

## **VII. Dokumentation von Anhaltspunkten für verfassungsfeindliche Bestrebungen bei politischen Gegnern**

Bei etablierten politischen Parteien, aber auch bei der Bundesregierung oder einzelnen Regierungsmitgliedern lassen sich immer wieder Äußerungen oder andere Verhaltensweisen feststellen, die bei einer vom Verfassungsschutz beobachteten Partei als Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gewertet werden. Man kann nicht von vornherein und generell sagen, dass hier mit zweierlei Maß gemessen werde, denn die Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz setzt ja voraus, dass die festgestellten Anhaltspunkte nach Quantität und Qualität hinreichendes Gewicht haben. Zumindest, was den Kontakt zu extremistischen Organisationen oder die Zusammenarbeit mit Extremisten angeht, scheinen jedenfalls viele Politikern der etablierten Parteien die Ansicht zu haben, dass für sie nicht gilt, was für diejenigen Parteien gelten soll, die sie gerne als „extremistisch“ diskreditieren: dass Kontakte zu oder gemeinsame Aktionen mit Extremisten dafür sprechen, dass man selbst Extremist ist.

Aus verschiedenen Gründen erscheint es mir sinnvoll, Äußerungen und Verhaltensweisen etablierter Politiker, die nach den Kriterien der Verfassungsschutzbehörden als Anhalts-

punkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu werten sind, zu sammeln und zu dokumentieren (Material aus allgemein zugänglichen Quellen, das ohne Verstoß gegen Datenschutzvorschriften gesammelt werden kann), also beispielsweise Teilnahme an extremistischen Demonstrationen oder an Veranstaltungen, an denen sich auch Extremisten beteiligen; Aufrufe zu Veranstaltungen, an denen extremistische Auffassungen propagiert oder sogar extremistische Hetze betrieben wird; Verstöße gegen das Demokratieprinzip, gegen die Chancengleichheit der Parteien; verfassungswidrige Beschränkungen der Meinungsfreiheit; Verunglimpfung politischer Gegner usw.

Mit Hilfe einer solchen Materialsammlung könnte die Beobachtung der AfD durch den Verfassungsschutz nicht verhindert werden, wenn dieser – nach seiner Ansicht – genügend Anhaltspunkte gefunden hat. Auch in gerichtlichen Auseinandersetzungen über eine Beobachtung hätte das Material nur begrenzten Wert. Denn die Rechtmäßigkeit der Beobachtung hängt nicht davon ab, ob die Beobachtung anderer Parteien möglicherweise zu Unrecht unterlassen wird. Allerdings könnte es für die Bewertung einzelner Umstände vor Gericht eine Rolle spielen, ob diese Umstände bei anderen politischen Parteien allgemein als unproblematisch angesehen werden (z.B. Teilnahme an einer Demonstration, an der auch Extremisten teilnehmen; Beschimpfung gegnerischer Politiker oder der Anhänger einer gegnerischen Partei).

Im übrigen aber könnte die Materialsammlung für eine publizistische Gegenoffensive genutzt werden, falls es zur Beobachtung der AfD kommen sollte.