

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/5002 –

Vereinsrechtliche Maßnahmen gegen die Gruppe „Letzte Generation“

Vorbemerkung der Fragesteller

Die immer weiter zunehmende Radikalisierung eines selbsterklärten „Bündnisses von Klimaaktivisten“, das unter dem Namen „Letzte Generation“ auftritt, fordert klare Antworten des Rechtsstaates und ein notwendiges Durchbrechen einer immer stärkeren Unrechtsspirale der Akteure. Jenseits von wünschenswerten Maßnahmen einer Verschärfung des Strafrechts (vgl. Bundestagsdrucksache 20/4310) steht der Bundesregierung dafür auch ein Repertoire an exekutiven Verwaltungsmaßnahmen zur Verfügung – namentlich auch vereinsrechtliche Maßnahmen nach dem Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (VereinsG). Im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts muss in diesem Zusammenhang hinterfragt werden, warum die Bundesregierung eine augenscheinlich allzu große Zurückhaltung bei der Anwendung dieser Exekutivmaßnahmen praktiziert. Die Chance, ihre etwaigen politischen oder rechtlichen Beweggründe für ihr Handeln gegenüber dem Parlament darzulegen, hat die Bundesregierung in mehreren Antworten auf parlamentarische Einzelfragen (Bundestagsdrucksache 20/4515, S. 13; Bundestagsdrucksache 20/4776, S. 7 f.) sowie auch in zurückliegenden Sitzungen des Ausschusses für Inneres und Heimat bisher leider versäumt. Vor diesem Hintergrund soll nun die vorliegende Kleine Anfrage einer Kontrolle des vereinsrechtlichen Handelns der Bundesregierung zum Durchbruch verhelfen, um den verfassungsrechtlichen Anspruch einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle (vgl. BVerfGE 67, 100, 130) zu verwirklichen.

1. Hat die Bundesregierung geprüft, ob gegen die Gruppe „Letzte Generation“ etwaige Rechtsakte nach dem VereinsG erlassen werden können?
 - a) Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 1b werden im Sachzusammenhang beantwortet.

Wie in der Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 21 des Abgeordneten Philipp Amthor auf Bundestagsdrucksache 20/4515 ausgeführt, äußert sich die Bundesregierung im Hinblick auf Rechtsakte nach dem Vereinsgesetz grundsätzlich nicht zu etwaigen Verbotsüberlegungen, unabhängig davon, ob hierzu im Einzelfall überhaupt Anlass besteht. Für die Begründung wird auf die genannte Antwort auf die Schriftliche Frage 21 des Abgeordneten Philipp Amthor auf Bundestagsdrucksache 20/4515 bzw. die diesbezüglich ergänzende Antwort auf die Schriftliche Frage 22 des Abgeordneten Philipp Amthor auf Bundestagsdrucksache 20/4776 verwiesen.

2. Seit wann und auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage besteht innerhalb der Bundesregierung eine Verwaltungspraxis zur Beantwortung parlamentarischer Fragen, wonach sich die Bundesregierung im Hinblick auf Rechtsakte nach dem VereinsG grundsätzlich nicht zu etwaigen Verbotsüberlegungen äußert, unabhängig davon, ob dazu im Einzelfall überhaupt Anlass besteht, weil dadurch der Erfolg etwaiger operativer Maßnahmen im Einzelfall gefährdet werden könnte (Bundestagsdrucksache 20/4515, S. 13)?

Die Bundesregierung stützt sich hierzu auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, abgeleitet aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung.

Diesbezüglich wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- a) Inwieweit und zu jeweils welchem Zeitpunkt eines etwaigen Verwaltungsverfahrens nach dem VereinsG (z. B. Vorprüfung, ergebnislose Einstellung eines Prüfverfahrens) hat die Bundesregierung dem Parlament schon in früheren Fällen Auskünfte zum jeweiligen Verfahrensstand erteilt oder verweigert?

Die Bundesregierung führt keine Gesamtübersichten darüber, ob und wann dem Bundestag in der Vergangenheit Auskünfte erteilt oder diese verweigert worden sind.

- b) In welcher konkreten Gestalt will die Bundesregierung eine von ihr selbst als notwendig erkannte parlamentarische Überprüfung des Handelns des Bundesministeriums des Innern und für Heimat als Verbotsbehörde für vereinsrechtliche Maßnahmen (Bundestagsdrucksache 20/4776, S. 17) ermöglichen, wenn es aus politischen Erwägungen zu gar keiner Verbotsverfügung kommt?

Es gelten die allgemeinen Grundsätze zum Verhältnis des parlamentarischen Informationsrechts einerseits und des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung andererseits.

- c) Welche konkreten verfassungsimmanenten Rechtsgüter könnten eine Nichtoffenlegung einer politischen Entscheidung gegen vereinsrechtliche Maßnahmen gegenüber dem Parlament aus Sicht der Bundesregierung schützen, ohne dass dadurch ein von der Bundesregierung bestrittener faktischer Arkanbereich entsteht (Bundestagsdrucksache 20/4776, S. 17)?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 22 des Abgeordneten Philipp Amthor auf Bundestagsdrucksache 20/4776 verwiesen.

- d) Inwieweit berücksichtigt die Bundesregierung bei ihren parlamentarischen Antworten zum vereinsrechtlichen Handeln des Bundesministeriums des Innern und für Heimat den Umstand, dass dessen Handeln als Verbotsbehörde gerade nicht die besonders hohe Schutzwürdigkeit von gubernativen Erörterungen im Kabinett zukommt, sondern dass es sich dabei um regulär kontrollierbares Verwaltungshandeln handelt (vgl. BVerfGE 124, 78, 122)?

Inwieweit Aspekte des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung einschlägig sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.

- e) Inwieweit berücksichtigt die Bundesregierung bei ihren parlamentarischen Antworten zum vereinsrechtlichen Handeln des Bundesministeriums des Innern und für Heimat den Umstand, dass ein unterlassenes Ergreifen von Verbotsmaßnahmen aufgrund des im Zusammenhang mit § 3 VereinsG umstrittenen Entschließungsermessens der Verbotsbehörde de facto nur einer eher rudimentären gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist (vgl. etwa Grohl, VereinsG, 2012, § 3 Randnummer 4), die durch parlamentarische Kontrolle kompensiert werden müsste, um den Grundsatz effektiver Kontrolle des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu verwirklichen?

Die Bundesregierung prüft in jedem Einzelfall sorgfältig, wie die parlamentarischen Informationsrechte mit dem Schutz der jeweils kollidierenden Rechtsgüter zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden können.

Darüber hinaus sieht die Bundesregierung nicht den in der Frage dargestellten Zusammenhang.

3. Entlang welchen Zeitpunkts verläuft bei der parlamentarischen Kontrolle vereinsrechtlicher Maßnahmen nach Auffassung der Bundesregierung die Trennlinie zwischen einem abgeschlossenen und einem laufenden Vorgang im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (vgl. BVerfGE 124, 78, 121 ff.)?

Vereinsrechtliche Maßnahmen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) als Verbotsbehörde unterliegen mit ihrem jeweiligen Vollzug der gerichtlichen und parlamentarischen Überprüfung (Bundestagsdrucksache 20/4776, S. 17).

- a) Stellt die – in sich abgeschlossene – bloße Tatsachenfrage nach der Einleitung einer etwaigen Vorprüfung zum Erlass vereinsrechtlicher Maßnahmen durch die Bundesregierung aus deren Sicht einen abgeschlossenen oder einen laufenden Vorgang im Sinne dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 1b und 3 verwiesen.

- b) Inwieweit hält die Bundesregierung ihr Postulat, dass eine Prüfung, ob staatliches Handeln erfolgen soll, nicht von der Kontrolle des Parlaments umfasst sei (Bundestagsdrucksache 20/4776, S. 17 f.) für vereinbar mit der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Verwirklichung einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle (vgl. BVerfGE 67, 100, 130), die leerlaufen würde, wenn Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dem Parlament auch nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge grundsätzlich verschlossen blieben (vgl. BVerfGE 124, 78, 121)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2b verwiesen.

Dabei orientiert sich die Bundesregierung an der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

4. Welche gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen können aus Sicht der Bundesregierung jenseits eines Vereinsverbots erfolgversprechend sein, um eine Radikalisierungsspirale der Gruppe „Letzte Generation“ zu brechen?

Bei der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus verfolgt der Bund einen ganzheitlichen Ansatz. Repression und Prävention greifen dabei ineinander. Maßnahmen und Programme zur Deradikalisierung, die von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen werden, sind von grundlegender Bedeutung, um dieser gesamtgesellschaftlichen Herausforderung nachhaltig zu begegnen. Vor diesem Hintergrund fördert der Bund vielfältige Distanzierungs- und Deradikalisierungsangebote.

Darüber hinaus beobachtet und analysiert das Bundeskriminalamt im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit das Geschehen im Zusammenhang mit der Klimaprotestbewegung regelmäßig und fortlaufend unter Gefährdungsgesichtspunkten. Es steht dabei im Austausch mit den Polizeien der Länder sowie weiteren Sicherheitsbehörden.

- a) Welche politische Auffassung vertritt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang zu der Forderung von Maßnahmen eines Präventivgewahrsams nach bayerischem Vorbild, und welches konkrete Handeln folgt daraus?
- b) Welche politische Auffassung vertritt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang zu der Forderung von Aufenthaltsverboten und von Meldeauflagen, und welches konkrete Handeln folgt daraus?

Die Fragen 4a und 4b werden im Sachzusammenhang beantwortet.

Polizeirecht ist grundsätzlich Ländersache. Die Auswahl und Anwendung gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen liegen ebenso wie entsprechende gesetzliche Regelungen zum Präventivgewahrsam, zu Aufenthaltsverboten sowie Meldeauflagen und deren Anwendung im Einzelfall in der Verantwortung der Länder.

Ungeachtet dessen ist aufgrund seiner Eingriffsintensität ein Präventivgewahrsam verfassungsrechtlich nur in engen Grenzen zulässig. Das Mittel des Präventivgewahrsams sollte daher nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich als Ultima Ratio zur Verhinderung von unmittelbar bevorstehenden Straftaten von gewissem Gewicht in Betracht kommen. Ob die gesetzlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Aktivitäten der Gruppe „Letzte Generation“ vorliegen, ist eine Frage des Einzelfalls.

5. Inwieweit beabsichtigt die Bundesregierung eine nachrichtendienstliche Bearbeitung der Gruppe „Letzte Generation“, und wie qualifiziert sie die bisherigen Aktivitäten der Gruppe in nachrichtendienstrechtlicher Hinsicht?

Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) hat gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) den gesetzlichen Auftrag, Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, zu beobachten. § 4 Absatz 1 Buchstabe c BVerfSchG definiert derartige Bestrebungen als politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete „Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, der da-

rauf gerichtet ist, einen der in § 4 Absatz 2 BVerfSchG genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen“.

Als Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung sind daher solche anzusehen, die über die bloße Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen hinaus Aktivitäten zu deren Beseitigung (so BVerfGE 113, 63 [81 f.]; BVerwGE 137, 275 Rn. 61) oder zu einer Umgestaltung der Staats- und Gesellschaftsordnung in Richtung einer mit den Grundprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht zu vereinbarenden Ordnung entfalten (so BVerwGE 137, 275 Rn. 40).

Die Gruppierung „Letzte Generation“ trat erstmals vor der Bundestagswahl 2021 mit einem Hungerstreik öffentlich in Erscheinung. Die Gruppenmitglieder sehen sich selbst als die „letzte Generation, die die Katastrophe des unumkehrbaren Klimakollapses noch aufhalten kann“. Seit Anfang Oktober 2022 führt die „Letzte Generation“ nahezu täglich Protestaktionen, zumeist Straßenblockaden, durch und generiert dadurch große mediale und gesellschaftliche Aufmerksamkeit.

Im Rahmen ihrer Protestaktionen begeht die „Letzte Generation“ auch Straftaten. Die Blockadeaktionen auf den Flughäfen Berlin-Brandenburg und München im November und Dezember 2022 stellen hierbei eine neue Eskalationsstufe im Protestgeschehen dar. Das Begehen von Straftaten kann nicht per se als Indikator für Extremismus gewertet werden. Entscheidend ist, ob die Straftaten aus verfassungsfeindlicher Motivation begangen werden, mithin ob hinreichend tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im oben genannten Sinne vorliegen.

Ob diese Voraussetzungen für den Beobachtungsauftrag des BfV vorliegen, unterliegt einer fortlaufenden Betrachtung unter Einbeziehung aller vorliegenden Informationen. Weitergehende Informationen zu einer Organisation außerhalb der Verfassungsschutzberichte könnten Rückschlüsse auf den Aufklärungsbedarf, den Erkenntnisstand sowie die generelle Arbeitsweise des BfV zulassen. Eine öffentliche Stellungnahme zu einer eventuellen nachrichtendienstlichen Bearbeitung von Gruppierungen würde Bearbeitungsschwerpunkte des BfV offenlegen. Dadurch könnten Abwehrmaßnahmen gegen die Bearbeitung durch Sicherheitsbehörden entwickelt werden. Die Erkenntnisgewinnung des BfV würde letztlich erschwert oder in Einzelfällen unmöglich gemacht werden. Dies würde die Funktionsfähigkeit des BfV nachhaltig beeinträchtigen. Nach sorgfältiger Abwägung des parlamentarischen Fragerechts mit den Folgen einer Beantwortung für die künftige Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung des BfV ergibt sich, dass eine weitergehende Beantwortung im Sinne der Fragestellung nicht erfolgen kann.

Aus der sorgfältigen Abwägung der verfassungsrechtlich garantierten Informationsrechte des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten mit den negativen Folgen für die künftige Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung des BfV sowie den daraus resultierenden Beeinträchtigungen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland folgt, dass auch eine Beantwortung nach Maßgabe der Geheimschutzordnung und damit einhergehende Einsichtnahme über die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages ausscheidet. Im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der wehrhaften Demokratie hält die Bundesregierung die erfragten Informationen aus den oben ausgeführten Gründen für so sensibel, dass selbst ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann. Dieses Risiko kann wegen der Gefahren für das Staatswohl nicht in Kauf genommen werden.

- a) Lässt sich die Gruppe „Letzte Generation“ dem Phänomenbereich „Delegitimierung des Staates“ zuordnen, und wenn nein, an welchen konkreten Tatbestandsmerkmalen scheitert eine solche Einordnung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

Allgemein gilt für die Zuordnung einer Gruppierung zum Phänomenbereich „Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates“ das Subsidiaritätsprinzip. Sie erfolgt also nur, wenn zwar tatsächliche Anhaltspunkte für eine Bestrebung im Sinne des BVerfSchG vorliegen, eine eindeutige Zuordnung zu einem bereits bestehenden Phänomenbereich aber nicht möglich ist.

- b) Teilt die Bundesregierung die Sichtweise des Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), dass die Aktivitäten der Gruppe „Letzte Generation“ zugleich auch ein Ausdruck für Respekt gegenüber dem Staat sind (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/haldenwang-stuft-letzte-generation-als-nicht-extremistisch-ein-18467352.html>: „Er [Anm.: der BfV-Präsident] verwies darauf, dass die Klimaaktivisten der Gruppe ein Handeln der Regierung fordern. „Also anders kann man eigentlich gar nicht ausdrücken, wie sehr man dieses System eigentlich respektiert, wenn man eben die Funktionsträger zum Handeln auffordert“)?

Wenn Straftaten begangen und andere Menschen gefährdet werden, ist die Grenze legitimen Protests überschritten. Die Tatverdächtigen müssen schnell und konsequent verfolgt werden, nicht erst, wenn eine verfassungsfeindliche Motivation hinzutritt. Die Begehung von Straftaten ist jedoch nicht mit Extremismus gleichzusetzen. In diesem Zusammenhang verfolgt das BfV im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags auch extremistischen Einfluss auf die Klimabewegung sowie etwaige Radikalisierungstendenzen innerhalb dieser Bewegung aufmerksam.

- c) Inwieweit lassen sich im Kontext der Aussagen des BfV-Präsidenten aus Sicht der Bundesregierung noch materiell-rechtlich greifbare Abgrenzungslinien zwischen Protesten der Gruppe „Letzte Generation“ und Protesten und Straftaten aus anderen versamlungsbezogenen Kontexten (z. B. Proteste gegen die Migrations- oder gegen die Corona-Politik) ziehen, deren radikalisierte Vertreter auch schlicht behaupten können, lediglich „Funktionsträger zum Handeln aufzufordern“?

Die Bundesregierung befasst sich nicht mit hypothetischen Abgrenzungslinien.

- d) Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass der BfV-Präsident einerseits im Januar 2022 das politische Unterstellen eines Versagens des Staates als ein Erkennungsmerkmal der neuen Zielgruppe des Phänomenbereichs „Delegitimierung des Staates“ identifiziert hat (<https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus242333515/Letzte-Generation-Diese-Fehleinschaetzung-muss-die-Aktivisten-ermutigt-haben.html>: „Ob das jetzt Corona ist oder die Flüchtlingspolitik oder auch die Flutkatastrophe: Da hat man teilweise die gleichen Leute gesehen, die versuchten, den Eindruck zu vermitteln, der Staat versage und tue nichts für die Menschen“) und das Unterstellen eines politischen Versagens in der Klimapolitik durch die Gruppe „Letzte Generation“ nun nicht problematisiert?

Zentrales Merkmal von Bestrebungen aus dem Phänomenbereich „Delegitimierung des Staates“ ist, dass sie durch die systematische Verunglimpfung und Verächtlichmachung des auf der freiheitlichen demokratischen Grundordnung basierenden Staates und seiner Institutionen bzw. Repräsentanten geeignet sind, das Vertrauen der Bevölkerung in diese Grundordnung zu erschüttern.

Davon zu unterscheiden sind sachbezogene – auch polemische – Kritik an staatlichem Handeln und Verhaltensweisen. Diesbezüglich wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 20/774 verwiesen. Zur Prüfung, ob eine Bestrebung i. S. des Phänomenbereichs „Delegitimierung des Staates“ vorliegt, wird auf die Antworten zu den Fragen 5 bzw. 5a verwiesen.

