

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Dr. Bernd Baumann, Martin Hess, Steffen Janich, Dr. Christian Wirth, Dr. Christina Baum, Marcus Bühl, Thomas Dietz, Jörn König, Edgar Naujok, Jan Wenzel Schmidt, Beatrix von Storch, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

A. Problem

Das Meinungsklima in Deutschland ist seit Jahren durch seine immer weiter zunehmende Vergiftung gekennzeichnet. Einen vorläufigen Höhepunkt stellte die öffentliche Verunglimpfung und Herabwürdigung von Ungeimpften und Maßnahmengegnern während der Corona-Hysterie der Jahre 2020 bis 2022 dar. Nach deren Abklingen war bei vielen Menschen eine Betroffenheit und auch Scham über die Exzesse jener Jahre zu verspüren. Auch wurden in Politik und Medien vereinzelt Stimmen laut, die forderten, dass sich Derartiges nicht wiederholen dürfe. Und dennoch sehen wir uns seit dem Frühjahr des Jahres 2024 in Deutschland einer Welle der Hysterisierung der öffentlichen Meinung gegenüber, die derjenigen der Corona-Jahre kaum nachsteht und die Zweifel daran aufkommen lässt, ob bestimmte Teile von Politik, Verwaltung, Gesellschaft und Medien irgendetwas aus ihrem Versagen vergangener Jahre gelernt haben oder lernen wollen.

Waren es damals Ungeimpfte und Maßnahmengegner, die zu Aussätzigen der Gesellschaft gemacht wurden, so sind es heute Mitglieder und Anhänger der AfD, die stigmatisiert und aus dem öffentlichen und gesellschaftlichen Leben herausgedrängt werden sollen. Auslöser für das neuerliche Kesseltreiben gegen eine Minderheit in der Gesellschaft waren falsche Unterstellungen der linkslastigen,¹ gleichwohl mit Mitteln des Bundes reichlich geförderten politisch-aktivistischen Organisation „Correctiv“, die von Politikern und Journalisten ungeprüft als Tatsachen weiterverbreitet wurden, und zwar auch dann noch, als diese gerichtlich bereits als falsch festgestellt worden waren. Seither fühlen sich Bischöfe, Vereins- und Verbandsfunktionäre ermutigt oder gedrängt, den Ausschluss von AfD-nahen Menschen aus Verbänden und Gremien zu fordern oder zu betreiben. Die Frage der Rechtmäßigkeit solchen Tuns bleibt dabei regelmäßig außer Betracht. Einmal mehr haben Meinungsmacher in unserem Land es verstanden, dass öffentliche Meinungsklima derartig aufzuheizen, dass eine sachliche politische Diskussion nicht mehr möglich ist. Einmal mehr ist damit auch ein Klima der Rechtsverges-

¹ Vergl. www.wissenschaftsjournal.de/gesellschaft/ich-bin-antifa-und-ich-erfinde-geschichten-correctiv-aktivist-jean-peters-gibt-zu-der-ingeschleuste-potsdam-reporter-zu-sein/96761b6b-8e5e-4aa1-b5e8-881314318768.

senheit in Bezug auf eine Minderheit in der Gesellschaft herbeigeführt worden.² Dies hat bei kritischen Juristen, Publizisten und Journalisten,³ bis hinein ins westliche Ausland⁴, eine Welle der Besorgnis über den Zustand der Demokratie in Deutschland ausgelöst.

Dass es in unserem Land immer wieder so weit kommen kann, hat verschiedene Gründe, die nicht alle zum Gegenstand dieses Gesetzentwurfs gemacht werden können. Einen bedeutsamen Faktor hierfür stellt jedoch die Änderung von § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom November 2015 dar. Zuvor durfte das Amt die Öffentlichkeit nur über solche Bestrebungen und Tätigkeiten unterrichten, die es zuvor als gesichert verfassungsfeindlich eingestuft hatte. Seit der Änderung von 2015 darf das Amt auch über bloße „Verdachtsfälle“ unterrichten. Auch über diese bereits aufgeweichte Bestimmung setzte sich der nur wenige Wochen zuvor ernannte Präsident Thomas Haldenwang hinweg, als er die Alternative für Deutschland am 15. Januar 2019 öffentlich zum „Prüffall“ erklärte, und so ihrem Ansehen und der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb schweren Schaden zufügte. Die Einstufung als „Prüffall“ setzt das Vorliegen „hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ gemäß § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, dass den sog. „Verdachtsfall“ legaldefiniert, nicht voraus und darf daher nicht öffentlich gemacht werden. Die öffentliche Einstufung als „Prüffall“ erklärte das Verwaltungsgericht Köln daher bereits am 26. Februar 2019 für rechtswidrig,⁵ ein Beschluss, gegen den das Amt keine Rechtsmittel einlegte. Der

² Mit Blick auf die Corona-Hysterie sagt der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Dr. Boehme-Neßler: „Das Recht war teilweise faktisch außer Kraft gesetzt.“ Die Rechtsvergessenheit reichte dabei bis tief in die Justiz. Das kann im Fall einer Massenhysterie nicht verwundern, denn: „Richter sind auch nur Menschen und können sich dem allgemeinen Klima in der Gesellschaft nicht entziehen. Wenn wir uns erinnern: Das gesellschaftliche Klima war geprägt von Angst und Hysterie. Das berüchtigte Angst-Papier aus dem Bundesinnenministerium vom März/April 2020 belegt, dass diese Angst von der Spitzenpolitik bewusst und permanent geschürt wurde. Gleichzeitig wurden auch Kritiker böseartig stigmatisiert und brutal ausgegrenzt. Das hat natürlich auch verhindert, dass Gerichte genau hingeschaut und staatskritisch geurteilt haben. Man brauchte schon viel Mut und Standhaftigkeit, um in diesen Zeiten kritisch aufzutreten, auch als Richter.“, www.www.nachdenkseiten.de/?p=115212. Prof. Dr. Oliver Lepsius äußert: „Für einen Verfassungsjuristen ist es zutiefst deprimierend mitzuerleben, wie die Essentialia grundrechtlicher Denkens in kurzer Zeit zur Disposition stehen: sorgfältige Bestimmung von Schutzgütern? Zweckerorientierte Mittelauswahl? Suche nach milderem Mitteln? Kausalität und Zurechnung? Abwägung? Vollzugsföderalismus? Organisationspluralismus? Normenhierarchie (vgl. zu der gesetzvertretenden Verordnungsermächtigung den Beitrag von Christoph Möllers im Verfassungsblog)? Wir stehen vor Hygienemaßnahmen ganz anderer Art: Der Rechtsstaat ist schwer beschmutzt. Die rechtsstaatliche Hygiene muss dringend wieder hergestellt werden, sonst droht hier das größte Infektionsrisiko.“, <https://verfassungsblog.de/vom-niedergang-grundrechtlicher-denkkategorien-in-der-corona-pandemie/>.

³ <https://insa.news/gefuehlt-steht-es-schlecht-um-die-meinungsfreiheit/>; www.www.augsburger-allgemeine.de/politik/interview-staatsrechtler-josef-lindner-der-bund-steuert-den-oeffentlichen-diskurs-id70230056.html?s=07; www.www.faz.net/einspruch/warum-sich-der-praesident-des-verfassungsschutzes-irrt-19640002.html?s=07; www.www.faz.net/einspruch/warum-sich-der-praesident-des-verfassungsschutzes-irrt-19640002.html?s=07; www.www.achgut.com/artikel/panikmache_im_konjunktiv_gehirnwaesche_im_schleudergang; <https://jungfreiheit.de/politik/deutschland/2024/mehrheit-der-deutschen-misstraut-dem-verfassungsschutz/>; www.tichyseinblick.de/daili-es-sentials/gutachten-wissenschaftlicher-dienst-bundestag-verunglimpfung-des-staates/; <https://jungfreiheit.de/politik/deutschland/2024/faeser-meinungsfreiheit/>; www.tichyseinblick.de/daili-es-sentials/staatsrechtler-murmswiek-faersers-13-punkte-plan-greift-in-grundrechte-ein/amp.

⁴ www.nytimes.com/2024/03/13/world/europe/germany-far-right-government.html; www.bild.de/politik/inland/politik-inland/new-york-times-wart-faersers-kampf-gegen-rechts-schwaecht-demokratie-87507182.bild.html; www.nzz.ch/der-andere-blick/demokratie-die-deutsche-innenministerin-diffamiert-ihre-kritiker-ld.1822594; www.nzz.ch/meinung/deutscher-verfassungsschutz-passt-nicht-zu-einer-liberalen-demokratie-hoechste-zeit-ihn-abzuschaffen-ld.1820517; www.nzz.ch/meinung/afd-verbot-intoleranz-rettet-nie-die-demokratie-ld.1822625; www.nzz.ch/meinung/deutsche-panikorchester-die-wehrhafte-demokratie-ist-in-wahrheit-eine-hyperventilierende-demokratie-ld.1774463; www.nzz.ch/international/die-juengsten-aeusserungen-des-chefs-des-deutschen-inlandgeheimdienstes-zum-thema-meinungsfreiheit-eine-analyse-ld.1824592?mkteid=smsh&mkteval=Twitter#google_vignette.

⁵ www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2019/13_L_202_19_Beschluss_20190226.html.

Reputationsschaden für die AfD, die damals die größte Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag stellte, war jedoch eingetreten.

Aber auch die Befugnis des BfV, die Öffentlichkeit gemäß § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes über das Vorliegen „hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ für die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei zu unterrichten, muss vor dem Hintergrund der Praxis des Amtes im Umgang mit dieser Norm als höchst problematisch angesehen werden.⁶ Diese Praxis bedeutet im Falle der AfD nämlich, dass nicht etwa die tatsächliche Programmlage der Partei und ihre offiziellen Erklärungen (wie etwa die Unvereinbarkeitsliste der Partei oder die Erklärung des Parteivorstands zum deutschen Staatsvolk und zur deutschen Identität vom 18. Januar 2021) zur Beurteilung der Verfassungstreue der Partei als Ganzer herangezogen werden. Derartige Grundsatzdokumente werden vom BfV als irrelevante Schutzbehauptungen abgetan. Dies, obwohl insbesondere die umfassenden Grundsatz- und Wahlprogramme in für jeden Interessierten nachvollziehbaren öffentlichen binnendemokratischen Auseinandersetzungen der Partei zustande gekommen sind. So wurde das Grundsatzprogramm der Partei auf dem Stuttgarter Parteitag von 2016 von rund 2.000 Mitgliedern diskutiert und verabschiedet, der Parteitag selbst im Fernsehen und Internet übertragen. Dass die innere Ordnung der AfD demokratischen Grundsätzen – wie Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes dies fordert – nicht genüge, behauptet, soweit ersichtlich, nicht einmal das Bundesamt für Verfassungsschutz und könnte auch nicht glaubhaft vorgetragen werden.

Ebenso fällt auf, dass der Verfassungsschutz nicht zur Kenntnis nehmen will, dass der Einsatz für Demokratie- und Rechtsstaatlichkeit zu den prägenden und bewegenden Grundthemen der Partei zählt, wie in vielen Reden und Äußerungen von Abgeordneten, Funktionsträgern und Mitgliedern immer wieder zum Ausdruck kommt. Beispielhaft wäre etwa das Eintreten für Volksentscheide auf Bundesebene zu nennen. Gleiches gilt für das von den Gremien und Fraktionen der Partei in den verschiedenen Parlamenten extensiv und intensiv bearbeitete Thema der Verteidigung der Freiheitlichkeit der Gesellschaft. Diese umfassend belegte Arbeit von Jahren als eine Großoperation zur Irreführung der Verfassungsschutzbehörden abtun zu wollen, wäre gelinde gesagt wenig glaubwürdig.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass das BfV weder gewillt ist, die öffentliche demokratische Willensbildung in der Partei ernst zu nehmen, noch auch die von dieser Willensbildung getragene faktische politische Arbeit.

Stattdessen sucht das BfV gezielt nach Einzelaussagen, die es mittels entsprechenden interpretatorischen Argumentationsaufwands als verfassungsfeindlich darzustellen versucht.⁷ In vielen Fällen wirken diese Versuche weit hergeholt oder streifen gar die Absurdität. Manchmal handelt es sich auch um höchstpersönliche Meinungsäußerungen einzelner Personen zu verschiedenen skandalösen und emotionalisierenden gesellschaftlichen Problembereichen, die umständehalber von einer gewissen Erregtheit gekennzeichnet sind und in aller Regel nicht den Anspruch

⁶ Zur Rolle von Verfassungsschutzbehörden bei der Aufheizung des politischen Klimas im Fall Stürzenberger: www.nius.de/analyse/behoerde-erklaerte-ihn-zum-feind-des-islam-traegt-der-verfassungsschutz-mitschuld-am-anschlag-auf-stuerzenberger/b9803b92-5c33-43ae-9d9f-bea2523bd6ea.

⁷ „In diesem Zusammenhang sagt S. im Gespräch mit unserem Reporter, er sehe derzeit „die ganz große Gefahr, dass der Dienst instrumentalisiert wird, etwa für politische Zwecke“. Aus seiner eigenen „behördlichen Praxis“ wisse er gut, wie das laufe: „Es gibt Informationen, die sollen aufgenommen werden, die werden dann auch weiterverarbeitet und daraus erfolgen dann auch weitere Maßnahmen. Und es gibt Informationen, die sind nicht erwünscht, die sind unbequem. Und die werden dann ignoriert.“ Das seien vor allem „Informationen mit Bezug auf extremistische Tendenzen oder Entwicklungen, auf radikale Strömungen innerhalb etablierter Parteien. Die möchte man nicht sehen und nicht hören.“, www.schwaebische.de/politik/verfassungsschuetzer-schlaegt-alarm-der-rechtsstaat-wird-ausgehohlet-2543613.

erheben, ihren Gegenstand formal logisch oder rechtlich durchdacht zu behandeln, sondern – wie dies im politischen Meinungskampf verbreitet ist – gegebenenfalls zugespitzt oder auch polemisch. Da zugleich tatsächliche Verhaltensweisen nicht vorgeworfen werden können, die auf die Beseitigung oder außer Geltung Setzung von Verfassungsgrundsätzen zielen, lässt sich insofern sagen, dass die Verdachtsfalleinstufung auf Verdächtigungen beruht.⁸

Wird eine solche Verdachtsfalleinstufung dann zum Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, so prüft das Verwaltungsgericht nicht etwa, ob es die Interpretation des BfV selbst teilt und eben ein solches Verdikt aussprechen würde, sondern lediglich, ob die vom Amt vorgenommene Interpretation überhaupt vertretbar ist.⁹ Da jedoch bereits der Jurastudent im ersten Semester lernt, dass bei entsprechendem Argumentationsaufwand so gut wie alles rechtlich vertretbar ist, ist eine Verdachtsfalleinstufung durch das BfV und die anschließende Unterrichtung der Öffentlichkeit darüber praktisch nicht justiziabel. Sie findet insofern de facto in einem rechtsfreien Raum statt.

Dieser Zustand praktischer Rechtsfreiheit ist mit Blick auf die Aufrechterhaltung von Demokratie und Meinungsfreiheit umso besorgniserregender, als die Öffentlichmachung der Einstufung nicht etwa als eine neutrale Unterrichtung zu verstehen ist, sondern den Charakter einer „Kampfansage des Staates“¹⁰ an eine als Verfassungsfeind identifizierte Gruppe zu verstehen ist und insofern ein „äußerst wirksames Kampfinstrument“¹¹ darstellt. „Dieses Mittel ist nicht prinzipiell harmloser als polizeiliche Mittel der Gefahrenabwehr. Für den demokratischen Willensbildungsprozess kann sein Einsatz sehr viel gravierendere Auswirkungen haben als sogenannte „operative“ Maßnahmen. ... Es handelt sich um eine scharf eingreifende hoheitliche Maßnahme“, wie Dietrich Murswiek mit Blick auf die Verfassungsschutzberichte feststellt.¹²

Bereits jetzt ist absehbar, dass das Vorgehen des Amtes bei der beabsichtigten Einstufung der AfD als „gesichert verfassungsfeindlich“ kein anderes sein wird und dass diese Einstufung nicht vom Vorliegen qualitativ höherwertiger Anhaltspunkte, geschweige denn von stichhaltigen Beweisen, abhängig gemacht werden

⁸ Gemessen am Schaden, den eine Verdachtsfalleinstufung der freiheitlich-demokratischen Verfassungswirklichkeit zufügen kann, werden die Voraussetzungen für eine solche Einstufung zumindest in Teilen der Rechtsprechung erschreckend niedrig angesetzt: „Das OVG macht ungewöhnlich eindeutig klar, dass im vorliegenden Verfahren viel niedrigere Anforderungen gegolten haben, als in einem Parteiverbotsverfahren gelten würden. Ausdrücklich heißt es: „Was für einen Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen ausreicht, führt (...) nicht zwangsläufig zur Annahme einer erwiesenen extremistischen Bestrebung.“ Heißt: Für den „Verdacht“, eine Partei sei extremistisch, gelten viel niedrigere Hürden als für den „Beweis“ – oder gar ein Parteiverbot“, www.tichyseinblick.de/meinungen/afd-verbot-geisterdebatte/. „Das hängt damit zusammen, daß die Voraussetzungen dafür, daß der Verfassungsschutz eine Organisation als Verdachtsfall beobachten darf, sehr gering sind“, <https://jungfreiheit.de/politik/deutschland/2024/staatsrechtler-murswiek-zum-afd-urteil-ich-warne-davor-mit-dem-feuer-zu-spielen/>.

⁹ „Ob die in der Antragsbegründung genannten Beiträge auch in einem anderen, der Klägerin günstigere Sinne interpretiert werden können, ist unerheblich. Maßgeblich ist, dass die genannten Äußerungen bei vernünftiger Betrachtung auch und gerade in dem vom Verwaltungsgericht dargelegten Sinne verstanden werden können und die Gesamtheit der vom Verwaltungsgericht bewerteten Aussagen jedenfalls Anlass für den Verdacht verfassungsfeindlicher Ziele gibt.“ (OVG Münster, 5 A 4719/05, Rn. 7 f.), siehe <https://verfassungsblog.de/alte-konservative-neue-rechte-die-afd-vor-dem-ovg-munster/>.

¹⁰ Murswiek, Dietrich, Verfassungsschutz und Demokratie, Berlin 2020, S. 69.

¹¹ Murswiek a. a. O., S. 68.

¹² Murswiek a. a. O., S. 75.

wird, weil solche nicht vorgelegt werden können.¹³ Stattdessen wird, wie bisher schon, versucht werden, die festzustellende Verfassungsfeindlichkeit herbeizuarargumentieren. Sollte die entsprechende Einstufung erfolgen, so wird allerdings der Prüfungsmaßstab für die absehbare gerichtliche Überprüfung einer solchen Einstufung ein substantiellerer sein müssen als bei der Überprüfung der Verdachtsfalleinstufung, weil dann nicht mehr nur das Vorliegen „hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ sondern die „gesicherte“ Tatsache der Verfassungsfeindlichkeit selbst Gegenstand des Verfahrens sein wird. Allerdings steht zu befürchten, dass sich das Gericht der Tragweite und Schwere der Folgen eines Verdikts zum Trotz darauf zurückziehen wird, wiederum nur die Vertretbarkeit der durch das BfV im Rahmen eines angenommenen Beurteilungsspielraums erfolgten Einstufung als gesichert verfassungsfeindlich zu prüfen, anstatt, wie dies unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu fordern ist, sich selbst von der Verfassungsfeindlichkeit oder deren Nichtvorliegen zu überzeugen. Denn unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten muss ein Gerichtsverfahren, das die Einstufung als Verfassungsfeind zum Gegenstand hat, aufgrund des Gewichts des Vorwurfs und der Schwere des mit einem Verdikt verbundenen Eingriffs den Anforderungen eines Strafprozesses genügen. Das bedeutet, dass es dem Verfassungsschutz erlaubt sein mag, anfänglich relativ schwache Anhaltspunkte zum Ausgangspunkt seiner „Beobachtung“ zu machen, dass aber eine Verurteilung gerichtlicherseits die Gewissheit zur Voraussetzung haben muss, dass der vom Verfassungsschutz erhobene Vorwurf tatsächlich vorliegt. Es muss mit anderen Worten auch hier der Grundsatz „in dubio“ gelten. Alles andere kann rechtsstaatlichen Ansprüchen nicht genügen.

Es kommt zum Schutz von Demokratie und Meinungsfreiheit daher darauf an, die Entscheidung über das Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Ausrichtung der AfD, wie auch jeder anderen Organisation, von vornherein von der Exekutive, die sich auf einen ihr zugemessenen Beurteilungsspielraum beruft, wegzuverlagern, hin zur Justiz, die damit aufgefordert wird, sich in einem rechtsstaatlichen Verfahren eine eigene Überzeugung zu bilden.

B. Lösung

§ 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes wird dahingehend geändert, dass es keiner öffentlichen Stelle erlaubt sein soll, eine Person, Partei oder Gruppierung durch öffentliche Äußerungen in den Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit zu bringen oder diese zu behaupten, bevor nicht die Verfassungsfeindlichkeit dieser Person, Partei oder Gruppierung gerichtlich rechtskräftig festgestellt worden ist. Antragsberechtigt in diesem Sinne soll das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder das ihm nachgeordnete Bundesamt für Verfassungsschutz sein. Rechtsfolge der Regelung wird sein, dass die Verwaltungsgerichte nicht mehr nur die Vertretbarkeit einer Einstufung durch das BfV überprüfen, sondern sich selbst eine Überzeugung über die Verfassungstreue oder -feindlichkeit einer Person, Partei oder Gruppierung als Grundlage für das von ihnen zu fällende Feststellungsurteil bilden müssen. Es steht zu erwarten, dass eine von vornherein nach

¹³ Siehe www.focus.de/politik/deutschland/als-gesichert-extremistische-bestrebung-wegen-neuem-gutachten-bereitet-verfassungsschutz-neue-einstufung-der-afd-vor_id_259703580.html: „Zum Inhalt gibt es offenbar intern wenig Diskussionen. Als einige Mitarbeiter im Bundesamt für Verfassungsschutz einmal nachfragten, was man der AfD denn nachweisen müsste, um von einer „Verdichtung“ der bisherigen Verdachtsmomente für Rechtsextremismus auszugehen, antworteten ihre Vorgesetzten per Mail: Allzu viele Neuigkeiten brauche es gar nicht. Es genüge schon, wenn bei der AfD alles so bleibe, wie es ist. Schon die bloße „Fortsetzung der verfassungsfeindlichen Bestrebung“ komme einer „Verdichtung“ der Hinweise auf deren rechtsextreme Gesinnung gleich.“

gerichtlichen Maßstäben zu treffende Feststellung besser begründet sein wird, als eine im Geschäftsgang einer weisungsgebundenen Behörde erfolgte Einstufung.

Eine Beeinträchtigung des Kampfes gegen tatsächliche Verfassungsfeinde ist hierdurch nicht zu befürchten, da die Kernaufgabe der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des BfV zur Abwehr realer Gefahren für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland, ihrer Länder und der freiheitlich-demokratische Grundordnung in ihnen hiervon nicht berührt wird. Vielmehr wird das BfV wieder stärker auf seine Kernaufgaben als Inlandsgeheimdienst ausgerichtet, nämlich die Aufklärung und Abwehr von Anschlägen und Umsturzversuchen im Inland sowie von Spionage und Einflussnahmen aus dem Ausland.

C. Alternativen

Die Alternative zur Änderung des § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes wäre eine tiefgreifendere Reform des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Hinblick auf seine Aufgaben und Befugnisse, die insbesondere für den Fall vorbehalten bleiben muss, dass der in diesem Gesetz eingeleitete Reformschritt nicht ausreicht, um die Freiheit der demokratischen Meinungsbildung in unserem Land zu schützen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keiner.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand. Vielmehr wird das Bundesamt für Verfassungsschutz durch die Änderung dieses Gesetzes von Tätigkeiten entlastet und damit in die Lage versetzt, sich verstärkt seinen Kernaufgaben zuzuwenden.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

§ 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§16

Öffentliche Benennung als Verfassungsfeind“.

2. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Soweit das Bundesamt für Verfassungsschutz oder das Bundesministerium des Innern und für Heimat Bestrebungen und Tätigkeiten öffentlich als Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 benennen will, klagt es vor dem zuständigen Verwaltungsgericht gegen die betreffende Person oder den betreffenden Personenzusammenschluss auf Feststellung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 Absatz 1 Nummer 1. Vor erfolgter rechtskräftiger Feststellung im Sinne des Satzes 1 darf keine öffentliche Stelle eine Bestrebungs- oder Tätigkeit als Bestrebungs- oder Tätigkeit nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 oder als in diesem Sinne verdächtig bezeichnen.“

3. Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Das Bundesministerium des Innern und für Heimat informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht insbesondere zu aktuellen Entwicklungen; Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 werden in diesem Bericht nur dann aufgenommen, wenn das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 Absatz 1 Nummer 1 gemäß Absatz 1 rechtskräftig festgestellt worden ist.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. November 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel des Entwurfs ist es, die Grundlagen der Demokratie, vor allem die Meinungsäußerungsfreiheit und das Recht demokratisch verfasster Parteien, Zugang zum demokratischen Meinungsbildungsprozess zu haben und unbehindert an ihm teilnehmen zu können, gegen aktuelle Gefährdungen abzusichern. Ein weiteres Ziel des Entwurfs besteht im Schutz des Meinungsklimas vor Aufheizung durch Akteure in staatlichen und öffentlichen Positionen zur Ermöglichung eines möglichst sachlichen demokratischen Diskurses als Grundlage für das Funktionieren der Demokratie und des Rechtsstaats. Ziel des Entwurfs ist es auch, dem Gebot politischer Neutralität staatlicher und öffentlicher Stellen wieder Geltung zu verschaffen und gerade dadurch die Werteordnung des Grundgesetzes zu verteidigen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch den Entwurf wird die Vorschrift des § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes a. F., deren Verfassungsmäßigkeit zweifelhaft ist, in eine Form gebracht, die der Bedeutung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips sowie des Parteienprivilegs gerecht wird.

§ 16 Bundesverfassungsschutzgesetz wird dahingehend geändert, dass keine Person oder Gruppe durch staatliche oder öffentliche Stellen als Verfassungsfeind benannt oder als solcher verdächtigt werden darf, wenn nicht die Verfassungsfeindlichkeit zuvor rechtskräftig gerichtlich als gesichert festgestellt worden ist.

III. Alternativen

Die Alternative zur Änderung des § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes wäre eine tiefgreifendere Reform des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Hinblick auf seine Aufgaben und Befugnisse, die insbesondere für den Fall vorbehalten bleiben muss, dass der in diesem Gesetz eingeleitete Reformschritt nicht ausreicht, um die Freiheit der demokratischen Meinungsbildung in unserem Land zu schützen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die ausschließliche Kompetenz für die Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes liegt gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 10 Buchstabe b des Grundgesetzes beim Bund.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch dieses Gesetz wird das Bundesamt für Verfassungsschutz stärker auf die Erledigung seiner Kernaufgaben ausgerichtet und damit von Tätigkeiten entlastet, die nicht zu diesen Kernaufgaben gehören.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist nicht betroffen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund, Länder und Gemeinden werden durch das Gesetz nicht durch zusätzliche Haushaltsausgaben belastet.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung entsteht kein weiterer Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Es entstehen auch keine sonstigen Kosten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Als Folge des Gesetzes ist damit zu rechnen, dass staatliche und öffentliche Stellen im politischen Meinungskampf nach außen ein höheres Maß an Neutralität und Sachlichkeit zeigen werden als bisher. Es ist weiterhin damit zu rechnen, dass die Instrumentalisierung des Verfassungsschutzes zur unrichtigen Verdächtigung und Brandmarkung oppositioneller Personen oder Gruppen als Verfassungsfeinde erschwert wird. Insgesamt ist dadurch mit einer teilweisen Entschärfung und Versachlichung des politischen Klimas in Deutschland zu rechnen.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung dieses Gesetzes ist nicht vorgesehen und stünde dem Ziel einer langfristigen Stärkung der Demokratie in Deutschland entgegen.

B. Besonderer Teil

I. Änderung von § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes

1. Änderung der Überschrift

Die Überschrift von § 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes („Verfassungsschutz durch Aufklärung der Öffentlichkeit“) wird in „Öffentliche Benennung als Verfassungsfeind“ geändert. Damit wird benannt, worum es sich bei § 16 handelt: Um die Brandmarkung von Personen oder Gruppen als Verfassungsfeinde. Bei der öffentlichen Benennung als Verfassungsfeind handelt es sich mitnichten um eine bloße Information oder um „Aufklärung“. Die Brandmarkung als Verfassungsfeind ist vielmehr ein „äußerst wirksames Kampfinstrument“¹⁴, um als Verfassungsfeinde identifizierte Personen oder Gruppen zu diskreditieren und ihren Ruf in der Öffentlichkeit zu zerstören. „Dieses Mittel ist nicht prinzipiell harmloser als polizeiliche Mittel der Gefahrenabwehr. Für den demokratischen Willensbildungsprozess kann sein Einsatz sehr viel gravierendere Auswirkungen haben als sogenannte „operative“ Maßnahmen. ... Es handelt sich um eine scharf eingreifende hoheitliche Maßnahme“, wie Dietrich Murswiek mit Blick auf die Verfassungsschutzberichte feststellt.¹⁵

2. Neufassung von Absatz 1

Die Änderung von § 16 Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes dient der verfassungskonformen Neufassung der Vorschrift. Aufgrund der schwere des Eingriffs, den eine öffentliche Brandmarkung bereits als „Verdachtsfall“ für eine Person oder Gruppe mit sich bringt, steht es außerhalb jeder Verhältnismäßigkeit, wenn eine solche schon beim Vorliegen „hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ erfolgen darf, wie dies nach

¹⁴ Murswiek a. a. O., S. 68.

¹⁵ Murswiek a. a. O., S. 75.

der gegenwärtigen Fassung der Vorschrift erlaubt sein soll. Sogenannte hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte lassen sich mit geringem Argumentationsaufwand von jedem verfassungsrechtlich geschulten Juristen konstruieren, insbesondere dann, wenn es dem Verfassungsschutz erlaubt sein soll, entlastende Momente nach Belieben auszublenden, sich auf vermeintlich belastende Belege zu konzentrieren und diese überzuinterpretieren. Die Überinterpretation vermeintlich belastender Belege fällt dem Verfassungsschutz umso leichter, als ihm dabei ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. Ein überprüfendes Gericht muss daher nicht die Einschätzung des Amtes teilen, sondern kann sich darauf zurückziehen, sie für vertretbar zu halten. Damit ist eine entsprechende Einschätzung der gerichtlichen Kontrolle praktisch entzogen. Sie findet weitgehend im rechtsfreien Raum statt. Dies ist angesichts der Schwere des Eingriffs ein haltloser Zustand, der reformiert werden muss.

Analoges gilt selbst für die Einstufung einer Person oder Gruppe als „gesichert“ extremistisch. Auch wenn die Maßstäbe für die Gewissheit der Einschätzung hier deutlich strengere sind, bleibt es dabei, dass der Verfassungsschutz bei dieser Einschätzung einen Beurteilungsspielraum in Anspruch nimmt, der der gerichtlichen Überprüfung Grenzen setzt. Dies ist angesichts der mit der Einstufung verbundenen Folgen für die Betroffenen nicht hinnehmbar und gilt umso mehr, als dem Verfassungsschutz keine Unabhängigkeit zukommt, sondern sein Präsident als sog. politischer Beamter „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen“ muss (§ 30 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes).

Es reicht daher nicht aus, § 16 dahingehend zu ändern, für die öffentliche Benennung als Verfassungsfeind die gesicherte Einstufung durch den Verfassungsschutz vorzuschreiben. Vielmehr ist es notwendig, eine öffentliche Brandmarkung als Verfassungsfeind nur dann zuzulassen, wenn die Verfassungsfeindlichkeit zuvor gerichtlich rechtskräftig als gesichert festgestellt worden ist. In diesem Fall muss sich das Gericht nämlich eine eigene Überzeugung vom Vorliegen oder Nichtvorliegen der Verfassungsfeindlichkeit einer Person oder Gruppe bilden. Anders als dem BfV ist den Gerichten hierfür inhaltliche Unabhängigkeit zugestanden, auch wenn es bei der persönlichen Abhängigkeit der Richter von der Beurteilung durch ihre Vorgesetzten mit dem jeweiligen Justizminister an der Spitze bleibt. Gleichwohl ist von einer gerichtlichen Einstufung ein höheres Maß an juristischer Sorgfalt zu erwarten als von einer Einstufung durch eine weisungsabhängige Behörde.

§ 16 n. F. sieht daher vor (Satz 1), dass, soweit das Bundesamt für Verfassungsschutz oder das Bundesministerium des Innern und für Heimat Bestrebungen und Tätigkeiten öffentlich als Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 benennen will, es vor dem zuständigen Verwaltungsgericht gegen die betreffende Person oder den betreffenden Personenzusammenschluss auf Feststellung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 Absatz 1 Nummer 1 klagen muss. Damit sind sowohl der Rechtsweg (Verwaltungsgerichtsbarkeit), die Klageart (Feststellungsklage) sowie auch der Klagegegner bezeichnet. Zugleich ist der allgemeine Rechtsweg bis hin zum Bundesverfassungsgericht eröffnet.

Schließlich statuiert Satz 2, dass vor erfolgter rechtskräftiger Feststellung im Sinne des Satzes 1 keine öffentliche Stelle eine Bestrebungs- oder Tätigkeit als Bestrebungs- oder Tätigkeit nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 oder als in diesem Sinne verdächtig bezeichnen darf. Damit wird ausgeschlossen, dass andere Behörden oder öffentlichen Stellen als das BfV oder das BMI Personen oder Gruppen als Verfassungsfeinde verdächtigen oder anprangern dürfen, solange die Verfassungsfeindlichkeit nicht rechtskräftig festgestellt worden ist. Diese Vorschrift ist erforderlich, um die politische Neutralität öffentlicher und staatlicher Stellen wenigstens teilweise wieder herzustellen und um ein Spiel mit verteilten Rollen zur Umgehung von Satz 1 zu verhindern.

3. Änderung von Absatz 2

Die Neufassung des § 16 Absatz 2 Satz 1 ist eine Folgeänderung der Neufassung von Absatz 1.

II. Inkrafttreten

Artikel 2 des vorliegenden Gesetzes regelt sein Inkrafttreten.

