Sensibilität, nicht Nervosität

Zu Grund und Grenzen der Anknüpfung an Meinungsäußerungen im Verfassungsschutzbericht

Malte Stemkowitz

27.05.2026 doi: 10.59704/34751553ccd98807

Mit Beschluss vom 27. April hat das Verwaltungsgericht Berlin dem Eilantrag der „Jüdischen Stimme für gerechten Frieden in Nahost e.V." stattgegeben – der Verein hatte sich insbesondere dagegen gewehrt, im Verfassungsschutzbericht 2024 als extremistisch eingestuft zu werden. Das Verfahren ist kein Einzelfall: Immer häufiger streiten Gruppierungen oder Parteien vor Verwaltungsgerichten darum, ob ihre Nennung im Verfassungsschutzbericht rechtmäßig ist. Dahinter steckt ein grundsätzliches Problem. Der Verfassungsschutz bewegt sich als „Frühwarnsystem" auf einem schmalen Grat: dem zwischen *noch Worten* und *schon Taten*.

Es liegt in der Natur des Instituts „Verfassungsschutz", extremistische Gruppierungen bereits dann in den Blick zu nehmen, wenn sich deren politische Haltung noch gar nicht zu einer Gefahr verdichtet hat. Der verfassungsschutzrechtliche Aufgaben- und Befugnisbereich des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) beginnt damit erheblich früher als der klassischer Gefahrenabwehrbehörden. Zugleich ist allgemein anerkannt, dass staatliche Eingriffe – gleich welcher Art – nicht an die Gesinnung allein angeknüpft werden dürfen. Ein Verbot „gefährlicher Geisteshaltung" kann es nicht geben. Das Problem verschärft sich, wenn das Bundesministerium des Innern (BMI) diese Gruppierungen – so wie im eingangs erwähnten Fall – danach auch im Verfassungsschutzbericht als „extremistisch" erwähnt.

Dass derlei Verfahren zuletzt auch prominent zugunsten der Antragsteller ausgingen, weist auf Schwierigkeiten in der Beurteilung dieser Fälle hin. Allzu schnell droht ein falsches Verständnis von Wehrhaftigkeit in Angst vor der Freiheitsausübung von (Grund-)Rechtsträgern und schließlich einen reflexiven Selbstschutz umzuschlagen. Dies gilt gerade für Staatskritik. (insgesamt dazu *Barczak*, JZ 2024, 419 [419 ff.]). Dabei sollten vermeidbare Niederlagen vor Gericht vor allem im Sinne der grundrechtlichen Freiheiten, unbedingt aber auch aus Eigennutz vermieden werden. Wann also wird eine Meinungsäußerung zum tauglichen Anknüpfungspunkt dieser besonderen Form der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit? Sensibilität statt Nervosität beweist das Verwaltungsgericht Berlin.

Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin

Konkret hatten das BfV bzw. BMI die „Jüdische Stimme" im Kapitel „Linksextremismus" als extremistische Bestrebung genannt (vgl. Verfassungsschutzbericht 2024, S. 168) und im Kapitel „Auslandsbezogener Extremismus" schließlich als „gesichert extremistisch" eingestuft (S. 280) und sich dazu auf § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BVerfSchG gestützt. Der Verein leugne das Existenzrecht Israels und rechtfertige und billige Terror gegen die israelische Bevölkerung. Im Beschluss stellt das Verwaltungsgericht klar, dass eine Meinungsäußerung allein kein ausreichender Anknüpfungspunkt für eine „Bestrebung" (§ 4 Abs. 1 BVerfSchG) sein kann. Über die bloße Meinungsäußerung hinaus sei ein aktives, nicht notwendig kämpferisch-aggressives Vorgehen zur Realisierung eines bestimmten Ziels erforderlich und es müsse die Absicht erkennbar sein, gesellschaftliche Machtanteile zu erringen bzw. die staatliche Ordnung zumindest in Teilen verändern zu wollen (Rn. 48).

Anschließend stellt das Gericht auf die spezifischen Tatbestandmerkmale der §§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BVerfSchG ab, geht auf den Bestrebungsbegriff als allgemeinen Anknüpfungspunkt für eine Nennung im

Verfassungsschutzbericht (und nachrichtendienstliche Maßnahmen generell) aber nur implizit ein (etwa Rn. 52 und 60). Weil § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG jedenfalls ein Verhalten zur konkreten Förderung von Gewalt erfordert und das Gericht den Tatbestand des § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG vergleichbar auslegt (Rn. 70 ff.), folgen schwerpunktmäßig spezifische Überlegungen zur Förderung von Gewalt, insbesondere durch Gutheißen des Terrors der Hamas. Diese erkannte das Gericht trotz diverser Verdachtsmomente nicht in hinreichender Deutlichkeit. Nur auf den ersten Blick kurios ist, dass das Verwaltungsgericht Köln am 20. Mai die Einstufung durch das BfV als solche für rechtmäßig erachtete. Hintergrund des Beschlusses ist aber die Einbeziehung späterer – den Hamas-Terror explizit befürwortender – Äußerungen.

Abseits des spezifischen Gewaltförderungsmerkmals weisen die Beschlüsse damit auf die eingangs aufgeworfene und im Begriff der Bestrebung verankerte Grundsatzfrage zurück: Wann sind Worte verfassungsschutzrelevante Taten?

Der Verfassungsschutzbericht als Dilemma

Einmal pro Jahr informiert das BMI die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten i.S.d. § 3 Abs. 1 BVerfSchG gemäß § 16 Abs. 2 BVerfSchG. Werden Gruppierungen oder Parteien in der Publikation genannt, ist dies ein – durchaus intensiver – staatlicher Eingriff (regelmäßig in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1, Art. 9 Abs. 1 oder Art. 21 Abs. 1 GG). Deshalb und wegen des politischen Kapitals, das in der öffentlichkeitswirksamen gerichtlichen Auseinandersetzung liegt, kann es nicht überraschen, dass die Genannten regelmäßig gegen ihre Erwähnung vorgehen (vgl. zuletzt VG Köln, Beschl. v. 26.02.2026 – 13 L 1109/25).

Den Begriff der „Bestrebung“ i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG definiert § 4 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG als politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweise in einem oder für einen Personenzusammenschluss, der auf die Beseitigung oder Beeinträchtigung des jeweils in § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BVerfSchG aufgeführten Schutzguts gerichtet ist – kurz: extremistisch oder verfassungsfeindlich (*Ullrich*, JZ 2016, 169 [171 f.]). „Bestrebung“ muss also ein aktives Handeln sein, das dabei nicht zwingend kämpferisch-aggressiv oder strafbar sein muss (s. BVerfGE 162, 1 [88 f. Rn. 185]; BVerwGE 171, 59 [Rn. 20]). Zwar kann der Inhalt einer Meinung damit isoliert betrachtet noch kein tauglicher Anknüpfungspunkt sein (vgl. Rn. 48 des Beschlusses sowie auch *Ogorek*, JZ 2025, 285 [286]). Ist die Meinungsäußerung aber „Ausdruck eines Bestrebens“ (BVerfGE 113, 63 [82 Rn. 72]) und geht insoweit „über das bloße Vorhandensein einer politischen Meinung hinaus […]“ (BVerfGE 162, 1 [88 Rn. 185]), kann sie es mittelbar doch.

Unter diesen Umständen ermöglicht § 16 Abs. 2 BVerfSchG dem BMI, sich mit politischen Meinungen von Grundrechtsträgern auseinanderzusetzen, mehr noch: Grundrechtsträger wortwörtlich zum (Verfassungs-)Feind zu erklären und so auf die politische Willensbildung einzuwirken. Der Verfassungsschutzbericht steht also potenziell in einem so offenen wie starken Spannungsverhältnis diverser, vielzitierter Grund- und Glaubenssätze der Demokratie des Grundgesetzes. Sei es das Leitbild demokratischer Willensbildung i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG, die sich „vom Volk zu den Staatsorganen“, also von unten nach oben, vollziehen soll, sei es Habermas‘ Konzept der deliberativen Demokratie und des herrschaftsfreien Diskurses, seien es die Voraussetzungen des freiheitlichen, säkularisierten Staates, die er selbst nicht garantieren kann.

Es drängen sich also mindestens zwei wesentliche Fragen auf: Warum sollte eine Demokratie sich dieses Instrument leisten und durch welche Kriterien kommen die verschiedenen Rechtsgüter zu einem angemessenen Interessenausgleich?

Grund und Funktion des Verfassungsschutzberichts

Die Verfassungsschutzberichterstattung durch das BMI ist ein spezieller und im Übrigen auch einer der wenigen einfachgesetzlich geregelten Fälle staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. Im Allgemeinen entfalten die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zur allgemeinen staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ihre Wirkung auch hier:

> *„Öffentlichkeitsarbeit […] ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes*

> *bedarf […] eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. […] Diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit.“ (BVerfGE 44, 125 [147]).*

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit soll gesamtgesellschaftlich also integrativ wirken. Der Staat kann die ihn tragenden Voraussetzungen zwar nicht garantieren oder erzwingen; er kann sie aber zumindest fördern. Der Grundkonsens besteht jedoch insbesondere darin, dass das Grundgesetz in Reaktion und Abkehr vom totalitären Staat eine Staatsordnung schafft, die die – grundrechtlich abgesicherte – Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellt. Wenn der Staat durch die Publikation von Verfassungsschutzberichten aber in eben diese Freiheit eingreift, kann der Zweck „Grundkonsens“ allein die Spannung nicht auflösen und muss zusätzlich begründet werden.

Diese Begründung liegt im Konzept der wehrhaften Demokratie. Dessen Ausdruck sind die Existenz der Verfassungsschutzbehörde im Allgemeinen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. a GG, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG) sowie der Verfassungsschutzberichte im Besonderen (*Gusy*, NVwZ 1986, 6 [6]; *Krüper*, in: Dietrich/Eiffler, HdNDR, 3. Teil § 1 Rn. 24 ff. 57 ff.). Versteht man „Wehrhaftigkeit“ aber als mehr als die rechtlichen Instrumente des Staates und soll sie – ebenfalls im Sinne des Grundkonsenses – mit Leben gefüllt sein, ist sie nicht ausschließlich Aufgabe des Staates oder einer Regierung. Vielmehr kommt es auf die Bürgerinnen und Bürger an. Im Ergebnis sind sie es, die sich mit extremistischen Bestrebungen kritisch auseinanderzusetzen haben. Die Voraussetzungen dieser Auseinandersetzung sind vielfältig. Wie für jede andere freie Willensbildung auch braucht es zwingend Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Deshalb sind diese Grundrechte demokratiekonstituierend. Für eine solche Auseinandersetzung braucht es aber auch eine ausreichende Informationsgrundlage über die Bewegungen. Der Verfassungsgeber hat mit dem Verfassungsschutz eine nachrichtendienstliche Informationssammlung eingerichtet; der einfache Gesetzgeber hat entschieden, diese Erkenntnisse der Öffentlichkeit eingeschränkt zugänglich zu machen. Das Grundgesetz steht dem auch unstrittig nicht grundsätzlich entgegen.

Diese Form der Informierung verfolgt dabei einen inhärent politischen Zweck: Die Bevölkerung soll vor dem erkannten und markierten „Feind“ gewarnt werden. Dass damit gleich ein Quasi-Verbot einhergeht, wie es einst *Dieter Murswiek* nahelegte („Man braucht eine Partei nicht zu verbieten, um ihr die Chance auf Verwirklichung ihrer politischen Ideen zu nehmen“, *Murswiek*, NVwZ 2004, 769 [769]), darf zwar mehr als bezweifelt werden. Der Verfassungsschutzbericht ist aber zweifelsohne auch „kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit“ (BVerfGE 113, 63 [77 Rn. 54]). Er ist durchaus Mittel des politischen Meinungskampfes und will den „Feind“ politisch-gesellschaftlich isolieren. Dass die Verfassungsordnung diese Einwirkung auf die politische Willensbildung in Kauf nimmt, erklärt sich vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte der NS-Diktatur. Denn die Wehrlosigkeit Weimars war in erster Linie keine rechtliche, sondern eine geistige. Bevölkerung wie Beamtentum waren demokratisch nur unzureichend verwurzelt. Ein Verfassungsschutzbericht als Instrument der präventiven Gefahrenabwehr kann und soll zwar nicht politisch-inhaltlich überzeugen. Er kann aber demokratiezersetzende Strömungen und Strategien aufzeigen sowie deren Urheber benennen. Damit legt er vor allem die Grundlage einer politischen Diskussion in Presse und Bevölkerung. Letztere ist in ihrer Willensbildung weiter frei, sie soll aber – so der Gedanke – zumindest wissen, für was sie sich entscheidet. Das angesprochene Spannungsverhältnis löst sich also nicht auf. Unter der bewussten Entscheidung, die Freiheit um der Freiheit willen einzuschränken, bleibt es bestehen.

Meinungsäußerungen als Indiz extremistischer Verhaltensweisen

Schon die mittelbare Anknüpfung an Meinungsäußerungen verlangt Zurückhaltung – seitens des Gesetzgebers ebenso wie, in gesteigertem Maß, seitens der Exekutive. Um Meinungsäußerungen im Verfassungsschutzbericht aufführen und als Tatsachengrundlage für eine Einstufung heranziehen zu können, muss das

BMI ebenso wie bei Tätigkeiten nachweisen können, dass die Äußerung Ausdruck einer extremistischen Bestrebung ist. Dieser Nachweis ist schwerer zu erbringen als bei Tätigkeiten und muss deshalb umso verdichteter sein.

Jedenfalls nicht ausreichend, um im Verfassungsschutzbericht genannt zu werden, ist die – auch – radikale Kritik an einzelnen Elementen der Verfassungsordnung oder ihre Ablehnung als solche (BVerfGE 113, 63 [82 Rn. 72]). Positiv gewendet werden Meinungsäußerungen hingegen dann zum Ausdruck eines zielgerichteten Bestrebens, wenn sie den Aufruf oder Appell enthalten, die formulierte Kritik mit Gewalt umzusetzen oder das adressierte Publikum gezielt dazu provoziert werden soll. Für eine Bestrebung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG ist der Gewaltbezug zwingend (vgl. auch Rn. 49 ff. im Beschluss). Niedrigschwelliger – aber subsumtiv noch schwieriger einzuordnen sind Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG, weil die Äußerungen dort potenziell auch ohne Gewaltbezug Ausdruck der Zielgerichtetheit sein können. Beim Ausloten der Grenzfälle müssen BfV und BMI sich nicht künstlich naiv stellen. Im Gegenteil: Die Äußerungen sind in beide Richtungen, d.h. entlastend und belastend, zu kontextualisieren. So berücksichtigte auch das Verwaltungsgericht, dass sich Äußerungen des Vereinsvorsitzenden auffinden ließen, in denen er die Gräueltaten der Hamas am 7. Oktober als Massaker bezeichnete, was es als entlastend für die Relativierung und Rechtfertigung eben dieses Massakers empfand (Rn. 62, 79). Meinungsäußerungen sind in Wechselwirkung zur Art, Form oder dem Forum einschließlich dessen kalkulierbarer Dynamiken zu sehen. So wird es nicht ausreichen, das Existenzrecht eines Staates zu leugnen, um als extremistisch klassifiziert zu werden. Wird daraus aber der Schluss gezogen, dass die Bewohner des Staates legitime Ziele von Gewalt sein sollen oder (Kriegs-)Verbrechen an ihnen gerechtfertigt seien, liegt die Sache schnell (aber wie der Beschluss zeigt, nicht zwingend) anders.

Die faktischen Beschränkungen des Instruments sind dabei offenkundig. Gruppierungen und Parteien können sich mit einem Mindestmaß an Disziplin Kommunikationsstrategien aufgeben, die explizite Gewaltaufrufe ausschließen und dabei trotzdem Menschen herabwürdigen und verhetzen. Im Zweifel ist eine diskursverschiebende Salamitaktik sogar effektiver, weil Gruppierungen und Parteien so nicht nur bereits radikalisierte Menschen erreichen, sondern auch weitere Personengruppen radikalisieren können.

Exekutive Bewusstseinsschärfung

Die Beschränktheit muss dabei aber keine Schwäche sein, vielmehr schärft sie das Bewusstsein in mehrfacher Hinsicht. Zunächst einmal sind die verfassungs- und einfachrechtlichen Grenzen der Nennung einer Gruppierung in einem Verfassungsschutzbericht eng gezogen. Die Entscheidung für das Konzept der wehrhaften Demokratie ermöglicht zwar eine im internationalen Vergleich ungewöhnliche Form nachrichtendienstlicher Öffentlichkeitsarbeit. Auch – oder gerade – eine wehrhafte Verfassungsordnung schließt jedoch staatliche Eingriffe allein wegen des „Habens“ einer gleich wie schwer erträglichen Meinung aus. Eine liberale Verfassungsordnung kann und muss den faktischen und rechtlichen Rahmen schützen, in dem die Bürgerinnen und Bürger diese Konflikte austragen können.

Die rechtliche Seite der Beschränktheit spiegelt sich auch tatsächlich wider. Ist sich eine Gruppierung oder Partei der eigenen Radikalität bewusst, lässt sich das Risiko der Aufklärung und Warnung durch BfV und BMI relativ einfach reduzieren. Dies gilt umso mehr, als sich Kommunikationsformen und -foren derart schnell verändern, dass es auch für die darauf spezialisierten Behörden schwer sein kann, die Entwicklungen rechtzeitig zu verstehen. Dies ist in doppelter Hinsicht problematisch. Einerseits können tatsächliche Gewaltverherrlichungen oder -aufrufe missverstanden und unterschätzt werden (etwa wenn sie durch unverfängliche Emojis erfolgen oder Akteure bewusst ins Ungefähre flüchten). Andersherum kann das Bewusstsein über diese Limitierung auch zu Überambitionen und Übergriffigkeiten führen. Dies wiederum führt mittelfristig zum Verlust der Glaubwürdigkeit des BfV und des BMI, nicht nur bei zur Radikalität neigenden Gruppen, sondern auch bei der restlichen Bevölkerung

(insgesamt dazu auch *Mannewitz*, GSZ 2024, 266 [266 ff.]). Der Eindruck, der Staat schütze nicht die Verfassung, sondern sich selbst oder politische Ziele, ist dann schnell bei der Hand. Unterliegen BfV oder BMI vor Gericht, weil sie zu früh zu weit gegriffen haben, konterkarieren sie schlimmstenfalls ihren eigenen Zweck: Auf der kommunikativen Ebene schützen sie damit nicht die Verfassung, sondern stärken die Opfererzählung derer, die sie bekämpfen.

AUTOR*IN

Malte Stemkowitz
Malte Stemkowitz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und das Recht der neuen Technologien an der Universität Passau.

EMPFOHLENE ZITATION
Stemkowitz, Malte: Sensibilität, nicht Nervosität: Zu Grund und Grenzen der Anknüpfung an Meinungsäußerungen im Verfassungsschutzbericht, Verfassungsblog, 27.05.2026, doi: 10.59704/34751553ccd98807.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260527-173432-0.