

Sicherheitsrecht des Bundes – Recht der Nachrichtendienste in Deutschland

von

Prof. Dr. Kurt Graulich
Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

Humboldt-Universität zu Berlin – Sommersemester 2018

Raum UL9 E 25

Donnerstag, d. 17.05.2018 von 10.00 bis 12.00 Uhr

Schwerpunkt 5

Veranstaltungsnummer 10727

Skizze und Materialien

- bb) Die Begrifflichkeit in der Aufgabenbeschreibung (§ 4 BVerfSchG)**
- cc) Zuständigkeiten des Bundesamts für Verfassungsschutz (§ 5 BVerfSchG)**
 - aaa) Sammlung von Informationen etc. des BfV in einem Land (Abs.1)**
 - bbb) Zentrale Auswertung und Unterrichtung durch das BfV (Abs. 2)**
 - ccc) Koordinierung der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden durch das BfV (Abs. 3)**
 - ddd) Unterstützung der LfV durch das BfV als Zentralstelle (Abs. 4)**
 - eee) Dienstverkehr mit öffentlichen Stellen anderer Staaten (Abs.5)**
- dd) Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden (§ 6 BVerfSchG)**
 - aaa) Übermittlung von Informationen zwischen BfV und LfV (Abs. 1)**
 - bbb) Gemeinsame Dateien und automatisiertes Abrufverfahren (Abs. 2)**
 - ee) Weisungsrechte des Bundes (§ 7 BVerfSchG)**

Einzelheiten

- bb) Die Begrifflichkeit in der Aufgabenbeschreibung (§ 4 BVerfSchG)**

Die Regelung in § 4 BVerfSchG enthält eine Reihe zentraler Definitionen für das gesamte Gesetz. Das betrifft den Begriff der „Bestrebungen“ in verschiedener Gefahrenausrichtung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a bis c BVerfSchG), aber auch das „Handeln für einen Personenzusammenschluss“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG). Die allgemeine Eingriffsschwelle für die Beobachtungstätigkeit der Verfassungsschutzbehörden – „das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte“ – in § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG markiert den grundlegenden Unterschied zum „Anfangsverdacht“ im Strafverfahren und der „konkreten Gefahr“ in den

Generalmachtigungen der Polizeigesetze. Schließlich enthält § 4 Abs. 2 BVerfSchG die weitgefächerte Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG reichen für das Tätigwerden des Bundesamts für Verfassungsschutz "tatsächliche Anhaltspunkte" für verfassungsfeindliche Bestrebungen, konkret für Gefährdungen der gesetzlich näher beschriebenen Verfassungsrechtsgüter aus. Die Regelung verlangt keine Gewissheit darüber, dass Bestrebungen vorliegen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind (BVerwG, Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22/09 –, BVerwGE 137, 275-318, Rn. 28).

§ 4 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind

a) Bestrebungen gegen den Bestand des Bundes oder eines Landes solche politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluß, der darauf gerichtet ist, die Freiheit des Bundes oder eines Landes von fremder Herrschaft aufzuheben, ihre staatliche Einheit zu beseitigen oder ein zu ihm gehörendes Gebiet abzutrennen;

b) Bestrebungen gegen die Sicherheit des Bundes oder eines Landes solche politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluß, der darauf gerichtet ist, den Bund, Länder oder deren Einrichtungen in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich zu beeinträchtigen;

c) Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung solche politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluß, der darauf gerichtet ist, einen der in Absatz 2 genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen.

Für einen Personenzusammenschluß handelt, wer ihn in seinen Bestrebungen nachdrücklich unterstützt. Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 ist das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte. 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.

(2) 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,

- 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.

Die Regelung des § 4 BVerfSchG ist im Gesetzgebungsverfahren von 1990 in mehreren Beteiligungsschritten von Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss entstanden. Deshalb ist keine Parlamentsdrucksache vorhanden, die zusammenhängend die Entstehungsgründe für die Einzelregelungen und somit den „Willen des Gesetzgebers“ erklärt. Die Norm ist daher zunächst einmal aus ihrem Wortlaut heraus zu verstehen.

cc) Zuständigkeiten des Bundesamts für Verfassungsschutz (§ 5 BVerfSchG)

§ 5 Zuständigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 sammeln. Bei Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ist Voraussetzung, daß

1. sie sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
2. sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten,
3. sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
4. sie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder
5. eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht.

Das Benehmen kann für eine Reihe gleichgelagerter Fälle hergestellt werden.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz wertet unbeschadet der Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz zentral alle Erkenntnisse über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 aus. Es unterrichtet die Landesbehörden für Verfassungsschutz nach § 6 Absatz 1, insbesondere durch Querschnittsauswertungen in Form von Struktur- und Methodikberichten sowie regelmäßig durch bundesweite Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen unter Berücksichtigung der entsprechenden Landeslageberichte.

(3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz koordiniert die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden. Die Koordinierung schließt insbesondere die Vereinbarung von

1. einheitlichen Vorschriften zur Gewährleistung der Zusammenarbeitsfähigkeit,
2. allgemeinen Arbeitsschwerpunkten und arbeitsteiliger Durchführung der Aufgaben sowie

3. Relevanzkriterien für Übermittlungen nach § 6 Absatz 1 ein.

(4) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterstützt als Zentralstelle die Landesbehörden für Verfassungsschutz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 insbesondere durch

1. Bereitstellung des nachrichtendienstlichen Informationssystems (§ 6 Absatz 2),
2. zentrale Einrichtungen im Bereich besonderer technischer und fachlicher Fähigkeiten,
3. Erforschung und Entwicklung von Methoden und Arbeitsweisen im Verfassungsschutz und
4. Fortbildung in speziellen Arbeitsbereichen.

(5) Dem Bundesamt für Verfassungsschutz obliegt der für Aufgaben nach § 3 erforderliche Dienstverkehr mit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz können solchen Dienstverkehr führen

1. mit den Dienststellen der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Streitkräfte,
2. mit den Nachrichtendiensten angrenzender Nachbarstaaten in regionalen Angelegenheiten oder
3. im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz.

Die Regelung des § 5 BVerfSchG grenzt die Zuständigkeiten der Verfassungsschutzbehörden ab; sein Text ist ursprünglich durch den Vermittlungsausschuss als § 3b BVerfSchG eingefügt worden. Dem Grunde nach besteht dadurch eine Zuständigkeit der LfV, während das BfV in den ihm zugewiesenen Fällen eine originäre Zuständigkeit besitzt (Roth a.a.O. § 5 Rn. 1). Die Regelung ist umfangreich geändert worden durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938), das wiederum die Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses der vorangegangenen Legislatur ausgewertet hat. Die bisherigen Regelungen in den §§ 5 und 6 BVerfSchG wurden dadurch systematisch neu gegliedert. Ergänzend zur allgemeinen Aufgabennorm der Verfassungsschutzbehörden in § 3 regelt § 5 nun die besonderen Aufgaben des BfV und § 6 allgemein die informationelle Zusammenarbeit im Verbund, nicht nur deren technische Basis. Inhaltlich formt die Neuregelung die Zentralstellenfunktion des BfV näher aus, was grundlegenden Empfehlungen der BLKR (Abschlussbericht Abschnitt 5.3.1) und des NSU-UA (Empfehlung 32) sowie Beschlüssen der Innenministerkonferenz (IMK) (insbesondere Beschluss vom 6. bis 7. Dezember 2012 zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes) entspricht (BT-Drs. 18/4654 S. 20).

aaa) Sammlung von Informationen etc. des BfV in einem Land (Abs.1)

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf nach § 5 Abs. 1 BVerfSchG in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 sammeln. Bei Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ist Voraussetzung, daß

1. sie sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
2. sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten,
3. sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
4. sie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder
5. eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht.

Im neuen Absatz 1 (bisheriger Absatz 2) wird mit der neuen Nummer 2 in Satz 2 die erweiterte Beobachtung durch das BfV bei der Informationssammlung auf alle gewaltorientierten Bestrebungen abgerundet. Werden verfassungsfeindliche Ziele gewaltorientiert verfolgt, ist das Gefährdungspotenzial generell auch gesamtstaatlich bedeutsam. Im geltenden Recht sind solche Sachverhalte bereits über § 5 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 oder 2 erfasst. Gleichwohl erfolgt eine spezielle Regelung, um etwaige Beobachtungslücken bei dem gefährlichen gewaltorientierten Bereich auszuschließen. Wie in den bisherigen Fällen des Absatzes setzt auch die ergänzte erweiterte Beobachtung vorheriges Benehmen mit dem Land voraus. Vorrangig bleibt es Aufgabe der zuständigen Landesbehörde, die regionale Aufgabe selbst wahrzunehmen. Die Reservezuständigkeit des BfV soll lediglich ausschließen, dass unter außergewöhnlichen Umständen dringend gebotene Maßnahmen unterbleiben (BT-Drs. 18/4654 S. 21).

bbb) Zentrale Auswertung und Unterrichtung durch das BfV (Abs. 2)

Das Bundesamt für Verfassungsschutz wertet nach § 5 Abs. 2 BVerfSchG unbeschadet der Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz zentral alle Erkenntnisse über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 aus. Es unterrichtet die Landesbehörden für Verfassungsschutz nach § 6 Absatz 1, insbesondere durch Querschnittsauswertungen in Form von Struktur- und Methodikberichten sowie regelmäßig durch bundesweite Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen unter Berücksichtigung der entsprechenden Landeslageberichte.

Die Regelung stellt die zentrale Auswertung als Kern der Zentralstellenaufgabe klar. Die Informationsflüsse nach § 6 Absatz 1 sind darauf ausgerichtet. Die zentrale Auswertung dient nicht allein der weiteren Aufgabenerledigung des BfV, sondern ebenso der Information der Landesbehörden. § 6 Absatz 1 stellt deshalb im Gegenstrom sicher, dass nicht nur erforderliche Einzelinformationen, sondern auch Auswertungsergebnisse den Landesbehörden zur Verfügung gestellt werden. § 5 Absatz 2 Satz 2 verdeutlicht, dass dazu insbesondere auch Strukturberichte und Bundeslagebilder zählen. Eine deutliche Erweiterung dieser Auswertungstätigkeit des BfV – von den Ländern gefordert und sachlich sinnvoll – setzt einen adäquaten Ressourcenaufwuchs beim BfV voraus (BT-Drs. 18/4654 S. 21).

§ 5 Abs. 1 und 3 BVerfSchG regelt die gegenseitig bestehenden Unterrichtungspflichten des BfV und der LfV. **Die allgemeinen Übermittlungsvorschriften der §§ 17 ff.**

BVerfSchG gelten im Verhältnis der Verfassungsschutzbehörden untereinander nicht Roth a.a.O. § 5 Rn. 15).

ccc) Koordinierung der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden durch das BfV (Abs. 3)

Das Bundesamt für Verfassungsschutz koordiniert nach § 5 Abs. 3 BVerfSchG die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden. Die Koordinierung schließt insbesondere die Vereinbarung von

1. einheitlichen Vorschriften zur Gewährleistung der Zusammenarbeitsfähigkeit,
2. allgemeinen Arbeitsschwerpunkten und arbeitsteiliger Durchführung der Aufgaben sowie
3. Relevanzkriterien für Übermittlungen nach § 6 Absatz 1 ein.

Die gesetzliche Koordinierungsaufgabe zielt auf eine Stärkung des Verbundes durch optimiertes Zusammenwirken der Behörden. Sie ist bereits in untergesetzlichen Vorschriften angelegt (der „Richtlinie für die Zusammenarbeit des BfV und der Landesbehörden für Verfassungsschutz“ [ZAR] in der Fassung durch Beschluss der IMK vom 6. bis 7. Dezember 2012). Nr. 1 betrifft die strukturelle Standardisierung, die z. B. technische Schnittstellenstandards oder Kompatibilitätsstandards von Einsatzmitteln zum Gegenstand haben kann. Nr. 2 zielt auf eine homogene strategische Ausrichtung bei Schwerpunkten und allgemeiner Arbeitsteilung, beispielsweise hinsichtlich der einzelnen Bestrebungen. Ebenso umfasst ist die operative Koordinierung der Zusammenarbeit bei der konkreten Aufgabendurchführung. Nr. 3 zielt auf einen anforderungsgerechten Informationsaustausch, auch um Meinungsunterschiede zur Erforderlichkeit von Übermittlungen, wie sie in der Vergangenheit aufgetreten waren, in einem geordneten Verfahren zu klären. Die praktische Umsetzung erfolgt insbesondere durch regelmäßige Abstimmungsgespräche, in denen die Relevanzkriterien geklärt und vereinbart werden (BT-Drs. 18/4654 S. 21).

ddd) Unterstützung der LfV durch das BfV als Zentralstelle (Abs. 4)

Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterstützt nach § 5 Abs. 4 BVerfSchG als Zentralstelle die Landesbehörden für Verfassungsschutz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 insbesondere durch

1. Bereitstellung des nachrichtendienstlichen Informationssystems (§ 6 Absatz 2),
2. zentrale Einrichtungen im Bereich besonderer technischer und fachlicher Fähigkeiten,
3. Erforschung und Entwicklung von Methoden und Arbeitsweisen im Verfassungsschutz und 4. Fortbildung in speziellen Arbeitsbereichen.

Mit der Regelung wird auch die Zentralstellenfunktion, zentrale Dienste bereit zu stellen, im Gesetz aufgenommen und dadurch die bisherige allgemeine Unterstützungsregelung des § 1 Absatz 3 konkretisiert. Die synergetische Bündelung von Aufgaben und Fähigkeiten schafft erhebliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne, ohne die zukunftsgerichtete Lösungen speziell im technischen Bereich kaum

angemessen realisierbar sind. Die Regelung bildet die etablierte Praxis sowie Regelungen der ZAR ab. Die durch die Nummern hervorgehobenen Bereiche haben keinen abschließenden Gehalt („insbesondere“). Weitere zentrale Unterstützungsaufgabe ist beispielsweise die zentrale Beobachtung technischer Entwicklungen sowohl im Hinblick auf eine potenzielle Nutzung durch das nachrichtendienstliche Gegenüber wie auch durch die Verfassungsschutzbehörden, einschließlich der dies betreffenden Marktbeobachtung. Ferner leistet das BfV als zentraler IT-Dienstleister den Landesbehörden technische Unterstützung, indem es ihnen ermöglicht, auf der technischen Plattform vom Nachrichtendienstlichen Informationssystem Wissensnetz (NADIS WN) eigene Amtsdateien gegen Kostenerstattung zu führen. Wegen der wesentlichen Bedeutung auch für den Ressourcenbedarf der Zentralstelle, der zur Erzielung von Wirtschaftlichkeitsgewinnen im Verbund künftig weiter steigen wird, ist eine gesetzliche Regelung angezeigt. Speziell im Bereich der Cyberabwehr wie auch im Bereich technischer Analysefähigkeit (durch Verbesserung der informationstechnischen Analysemittel) sind sowohl für originäre Aufgaben des BfV wie auch zur Unterstützung der Landesbehörden erhebliche Investitionen beim BfV dringlich. Im Rahmen seines Anforderungsmanagements wird das BfV die angesichts begrenzter Mittel nötige Priorisierung im Benehmen mit den Ländern vornehmen (BT-Drs. 18/4654 S. 21).

eee) Dienstverkehr mit öffentlichen Stellen anderer Staaten (Abs.5)

Dem Bundesamt für Verfassungsschutz obliegt nach § 5 Abs. 5 BVerfSchG der für Aufgaben nach § 3 erforderliche Dienstverkehr mit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz können solchen Dienstverkehr führen 1. mit den Dienststellen der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Streitkräfte, 2. mit den Nachrichtendiensten angrenzender Nachbarstaaten in regionalen Angelegenheiten oder 3. im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz.

Die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes liegt grundsätzlich in der ausschließlichen Zuständigkeit der Zentralstelle. Speziell zu Bestrebungen und Tätigkeiten, die nicht vom BfV beobachtet werden, kann jedoch bei grenzüberschreitenden Aktivitäten auch die Zusammenarbeit von Landesbehörden mit dem Partnerdienst des Nachbarstaates geboten sein, etwa bei gemeinsamen Aufklärungsoperationen. Insoweit sind Ausnahmen vom Grundsatz der Zentralisierung der Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen geboten. Die geregelten Ausnahmen entsprechen der auf Grundlage der Zusammenarbeitsrichtlinie etablierten Staatspraxis. Das Einvernehmen nach Nummer 3 kann auch allgemein für bestimmte Bestrebungen, Tätigkeiten oder Sachverhalte erteilt werden. In der Zusammenarbeitsrichtlinie ist das Einvernehmen allgemein erteilt, soweit keine inländische Zuständigkeit des BfV betroffen ist (BT-Drs. 18/4654 S. 21).

dd) Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden (§ 6 BVerfSchG)

§ 6 Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden

(1) Die Landesbehörden für Verfassungsschutz und das Bundesamt für Verfassungsschutz übermitteln sich unverzüglich die für ihre Aufgaben relevanten Informationen, einschließlich der Erkenntnisse ihrer Auswertungen. Wenn eine übermittelnde Behörde sich dies vorbehält, dürfen die übermittelten Daten nur mit ihrer Zustimmung an Stellen außerhalb der Behörden für Verfassungsschutz übermittelt werden.

(2) Die Verfassungsschutzbehörden sind verpflichtet, beim Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung der Unterrichtungspflichten nach Absatz 1 gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. Die Speicherung personenbezogener Daten ist nur unter den Voraussetzungen der §§ 10 und 11 zulässig. Der Abruf im automatisierten Verfahren durch andere Stellen ist nicht zulässig; § 3 Absatz 3 Satz 2 des MAD-Gesetzes bleibt unberührt. Die Verantwortung einer speichernden Stelle im Sinne der allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts trägt jede Verfassungsschutzbehörde nur für die von ihr eingegebenen Daten; nur sie darf diese Daten verändern, sperren oder löschen. Die eingebende Stelle muss feststellbar sein. Eine Abfrage von Daten ist nur zulässig, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben, mit denen der Abfragende unmittelbar betraut ist, erforderlich ist. Die Zugriffsberechtigung auf Daten, die nicht zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind, ist auf Personen zu beschränken, die mit der Erfassung von Daten oder Analysen betraut sind. Die Zugriffsberechtigung auf Unterlagen, die gespeicherte Angaben belegen, ist zudem auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten in diesem Anwendungsgebiet betraut sind.

(3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz trifft für die gemeinsamen Dateien die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes. Es hat bei jedem Zugriff für Zwecke der Datenschutzkontrolle den Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der abgefragten Datensätze ermöglichen, sowie die abfragende Stelle zu protokollieren. Die Auswertung der Protokolldaten ist nach dem Stand der Technik zu gewährleisten. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage verwendet werden. Die Protokolldaten sind am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Protokollierung folgt, zu löschen.

§ 6 BVerfSchG regelt mit den beim BfV zu führenden gemeinsamen Dateien der Verfassungsschutzbehörden – sog. **Verbunddateien** – ein wesentliches Mittel zur Erfüllung der in § 5 BVerfSchG vorgegebenen wechselseitigen Unterrichtungspflichten des BfV und der LfV. Daneben kann das BfV nach § 22a BVerfSchG für die Dauer einer befristeten projektbezogenen Zusammenarbeit mit den LfV, dem MAD, dem BND, den Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie dem Zollkriminalamt gemeinsam Dateien errichten (**projektbezogene gemeinsam Dateien**) (Roth a.a.O. § 6 Rn. 1). Die Regelung des § 6 ist ebenso wie diejenige des § 5 umfangreich geändert worden durch

das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938). § 6 regelt allgemein die informationelle Zusammenarbeit im Verbund, nicht nur deren technische Basis (BT-Drs. 18/4654 S. 21).

aaa) Übermittlung von Informationen zwischen BfV und LfV (Abs. 1)

Die Landesbehörden für Verfassungsschutz und das Bundesamt für Verfassungsschutz übermitteln sich nach § 6 Abs. 1 BVerfSchG unverzüglich die für ihre Aufgaben relevanten Informationen, einschließlich der Erkenntnisse ihrer Auswertungen. Wenn eine übermittelnde Behörde sich dies vorbehält, dürfen die übermittelten Daten nur mit ihrer Zustimmung an Stellen außerhalb der Behörden für Verfassungsschutz übermittelt werden.

Der neue Absatz 1 entspricht dem bisherigen § 5 Absätze 1 und 3. Die verpflichtende Rechtsgrundlage der gegenseitigen Unterrichtung wird als Folge der neuen systematischen Gliederung in § 6 zusammengeführt. Dabei wird der Begriff der „Erforderlichkeit“ ersetzt durch „Relevanz“. In der Vergangenheit waren bei der Durchführung der geltenden Regelungen Einschätzungsdivergenzen zur Erforderlichkeit aufgetreten, aus denen auch Defizite beim Informationsaustausch resultierten. Für die Erforderlichkeit von Übermittlungen an das BfV ist insbesondere auf dessen Zentralstellenaufgabe abzustellen. Sie schließt ein, Informationen über Bestrebungen bzw. Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 zentral zusammenzuführen und länderübergreifend auszuwerten. Erst hierdurch werden unter Umständen Zusammenhänge erkennbar, die sich aus der isolierten Sicht einer Landesbehörde womöglich nicht erschließen, beispielsweise bei je regionalen Vorgängen in verschiedenen Ländern, die jedoch einem gemeinsamen Vorgehensmuster folgen. Bei der Neuausrichtung der Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund in der IMK vom 06. bis 07. Dezember 2012 (TOP 22) ist zwischen Bund und Ländern Einvernehmen hergestellt worden, dass das BfV die Landesbehörden für Verfassungsschutz (LfV) durch zentrale Auswertung aller Informationen – unbeschadet der Auswertungsverpflichtung der Länder – unterstützt. Unbeschadet dieser generellen Erforderlichkeit, Informationen zusammenzuführen, ist für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung gleichwohl eine Relevanzabschichtung geboten. Dies wird mit dem neuen Begriff der „Relevanz“ zum Ausdruck gebracht, der aus den bezeichneten Erwägungen bereits in der von der IMK beschlossenen Zusammenarbeitsrichtlinie verwendet wird. Im Gesetzeswortlaut wird dies nunmehr aufgegriffen. Inhaltlich handelt es sich danach um eine Präzisierung der Erforderlichkeit im vorstehend beschriebenen Sinne. Der Begriffswechsel signalisiert mithin die Notwendigkeit verbesserten Informationsflusses nach Maßgabe einer Konkretisierung der Erforderlichkeit. Diese Konkretisierung vermeidet die eigentlich erforderliche Übermittlung aller Informationen zur zentralen Auswertung, indem das Risiko von Erkenntnisausfällen minimiert wird. Dies kann allerdings noch nicht abschließend auf der Abstraktionsebene der Gesetzgebung erreicht werden, vielmehr werden Kriterien ggf. bereichsspezifisch für bestimmte Aufgabenbereiche oder bestimmte Arten von Informationen festzulegen sein. Deshalb wird flankierend für die Durchführungspraxis ein Koordinierungsmechanismus in § 5 Absatz 3 Nummer 3 eingerichtet, der auf Grundlage regelmäßiger Abstimmungsgespräche diese

Konkretisierung gemäß den Anforderungen des Bedarfsträgers herbeiführen soll. Eine in diesem Verfahren herbeigeführte Konkretisierung der Erforderlichkeit steigert zugleich die Verlässlichkeit des Informationsflusses. Ergänzend wird mit Satz 2 eine der nachrichtendienstlichen Praxis entsprechende, bislang lediglich untergesetzlich geregelte Weitergabeeschränkung angesichts ihrer Bedeutung in das Gesetz aufgenommen. Der Vorbehalt muss nicht in jedem Einzelfall, sondern kann auch für bestimmte Kategorien von Informationen generell erklärt werden. Das Verfahren lässt die jeweilige Fachaufsicht über die Verfassungsschutzbehörde (und entsprechende Vorlagepflichten) unberührt und betrifft vornehmlich die operative Zusammenarbeit mit anderen Behörden. In Bezug auf parlamentarische Kontrollrechte kann die Freigabeentscheidung verfassungsrechtlich gebunden sein. Gleichwohl ist insoweit auch das Freigabeverfahren zur Berücksichtigung schutzwürdiger Belange durchzuführen, insbesondere zur umfassenden Prüfung von Bezügen zu Grundrechten Dritter oder zum Staatswohl. Die besonderen Anforderungen an die Unterrichtungsaufgabe der Zentralstelle sind in § 5 Absatz 2 Satz 2 geregelt (BT-Drs. 18/4654 S. 22).

bbb) Gemeinsame Dateien und automatisiertes Abrufverfahren (Abs. 2)

Die Verfassungsschutzbehörden sind gem. § 6 Abs. 2 BVerfSchG verpflichtet, beim Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung der Unterrichtungspflichten nach Absatz 1 gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. Die Speicherung personenbezogener Daten ist nur unter den Voraussetzungen der §§ 10 und 11 zulässig. Der Abruf im automatisierten Verfahren durch andere Stellen ist nicht zulässig; § 3 Absatz 3 Satz 2 des MAD-Gesetzes bleibt unberührt. Die Verantwortung einer speichernden Stelle im Sinne der allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts trägt jede Verfassungsschutzbehörde nur für die von ihr eingegebenen Daten; nur sie darf diese Daten verändern, sperren oder löschen. Die eingebende Stelle muss feststellbar sein. Eine Abfrage von Daten ist nur zulässig, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben, mit denen der Abfragende unmittelbar betraut ist, erforderlich ist. Die Zugriffsberechtigung auf Daten, die nicht zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind, ist auf Personen zu beschränken, die mit der Erfassung von Daten oder Analysen betraut sind. Die Zugriffsberechtigung auf Unterlagen, die gespeicherte Angaben belegen, ist zudem auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten in diesem Anwendungsgebiet betraut sind.

Die Vorschrift passt die Regelungen des bisherigen § 6 zum Führen gemeinsamer Dateien innerhalb des Verfassungsschutzverbundes von Bund und Ländern an die gewachsenen Informationsbedürfnisse der Verfassungsschutzbehörden untereinander an; sie fördert angesichts der gestiegenen Herausforderungen an die Sicherheitsbehörden die erforderlichen Synergieeffekte und Kooperationsmöglichkeiten. Damit wird zugleich entsprechenden Beschlüssen des Bundesrates (vom 6. Juli 2012, Bundesratsdrucksache 380/12 [Beschluss]) und der IMK (vom 6. bis 7. Dezember 2012 zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes) Rechnung getragen.

Zur sachgerechten Aufgabenerledigung durch den Verfassungsschutz – einschließlich der umfassenden Erfüllung der Unterrichtungspflichten innerhalb des Verbundes – reicht ein reines Aktenhinweissystem allein nicht mehr aus, vielmehr sind hierzu in verstärktem Maße auch gemeinsame Text-, Bild- und multimediale Informationen erforderlich. Die bisherigen Sätze 2 und 8 werden daher gestrichen. Mit den Änderungen soll eine Rechtsgrundlage für die gebotene Speicherung und Nutzung auch von Volltexten, Bilder und multimedialen Erfassungen auch für die Phänomenbereiche geschaffen werden, die hiervon bislang ausgeschlossen waren (nicht-gewaltorientierter Extremismus, wie z. B. der legalistische Islamismus). Dies ist nicht nur zur Verfügbarkeit, sondern insbesondere zur länderübergreifenden Auswertung der vorhandenen Informationen wichtig.

Ein zeitgemäßer – erst recht ein zukunftsfester – Verfassungsschutz muss sich der zeitgemäßen Informationstechnik bei der Unterstützung seiner Arbeit bedienen. Die zeitnahe Verfügbarkeit von Erkenntnissen und die erweiterte Auswertbarkeit dienen der Verbesserung der Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund. Die föderale Organisation der einheitlichen Gesamtaufgabe Verfassungsschutz darf nicht mit einer Zersplitterung der Informationsbasis und archaischen Arbeitsmitteln einhergehen. Auch im nicht-gewaltorientierten Beobachtungsbereich muss daher eine umfassende strukturierte Speicherung vorhandener Erkenntnisse zu Ereignissen und Personen die Grundlage dafür bilden, Informationen im Verbund analysefähig zusammenzuführen, insbesondere um Zusammenhänge erkennen zu können. Dies ist bisher nur in den Aktsdateien der Verfassungsschutzbehörden möglich, belässt also blinde Flecken für länderübergreifende Zusammenhänge, die nun mit der Verbundlösung beseitigt werden. Auch für weitere relevante Informationen ist eine verbesserte Verfügbarkeit wichtig, insbesondere generell für die der Speicherung zugrundeliegenden Belege. Liegt einer NADIS-Speicherung beispielsweise eine polizeiliche Meldung oder eine Rede in einer extremistischen Organisation zugrunde, ist es wichtig, auch diese Ursprungsdokumente in der Datenbank abzulegen, um auf diese relevanten Informationen beschleunigt zugreifen zu können.

Die Regelung differenziert mithin für die Datenverarbeitung im NADIS nicht mehr zwischen verschiedenen Aufgaben der nachrichtendienstlichen Aufklärung nach § 3 Absatz 1, da es in allen Aufgabenbereichen um Strukturaufklärung geht und deshalb die Analyse von Zusammenhängen, auch länderübergreifend, besonders wichtig ist. Für Aufgaben nach § 3 Absatz 2 bleibt es allerdings bei den dies betreffenden speziellen Regelungen, somit nach § 20 Absatz 2 Satz 2 SÜG bei dem bloßen Aktennachweis zu bestimmten Personen. Dies betrifft 75 % der personenbezogenen Eintragungen im NADIS (vgl. Strukturdaten im Verfassungsschutzbericht 2013).

Die Anpassung des bisherigen § 6 Satz 9 folgt aus der Notwendigkeit einer den heutigen Anforderungen gerecht werdenden IT-Unterstützung. Dazu müssen Zugriffsberechtigungen soweit eingeräumt werden, wie dies zur Erledigung der jeweiligen Aufgaben erforderlich ist. In der Praxis nimmt die Notwendigkeit einer phänomen-übergreifenden Informationsteilnahme und Erkenntnisaneicherung infolge der Entwicklung der extremistischen Phänomene zu. So kommt es vermehrt zu Überschneidungen zwischen den einzelnen Beobachtungsbereichen, etwa bei

Wechselwirkungen zwischen Rechts- und Linksextremismus, ebenso wie etwa bei Auseinandersetzungen zwischen säkularen Ausländerextremisten und militanten Islamisten (aktuell als Folge der entsprechenden Konflikte in Syrien und dem Irak) oder beim Antisemitismus. Zusammenhänge müssen dem jeweiligen Bearbeiter auch dann erkennbar werden, wenn sie einen anderen Beobachtungsbereich betreffen. Ansonsten würde das Analysewerkzeug NADIS entwertet, und Analyseergebnisse könnten wegen der resultierenden Ausblendungen geradezu fehlleitend sein.

Gleichwohl ist die Recherche bereits auf gesetzlicher Ebene eingeschränkt. Der Abruf wird dabei differenziert geregelt

x einerseits für die Abfrage, also die Angaben, mit denen in der Datenbank gesucht wird, sowie

x andererseits für die Zugriffsberechtigung, also das, was im Trefferfall angezeigt wird.

Die Abfrage darf der jeweilige Bearbeiter nur für die ihm übertragenen Aufgaben vornehmen. Sie setzt danach ein Aufklärungsziel zu dem Phänomenbereich voraus, dessen Aufklärung dem Mitarbeiter obliegt. Auch der Abfrageumfang ist vom Erforderlichkeitsprinzip begrenzt. Dies gilt sowohl für die Suchanfragen als auch insbesondere für den Abruf und die Anzeige von Beziehungen zwischen den gespeicherten Personen, Objekten und Ereignissen (Beziehungsgeflechten). Die analytische Auswertung vollzieht sich schrittweise. In der Grundeinstellung sind nur die unmittelbaren Beziehungen eingeschlossen. Eine Abfrage kann vom Bearbeiter allerdings auch in nachgelagerte Beziehungen expandiert werden. Dies vollzieht sich schrittweise, indem in der Regel gezielt zu bestimmten Zusammenhängen mit diesen verbundene Informationen in die Recherche einbezogen werden (z. B. indem von einer angezeigten Veranstaltung auf die Abfrage auch der weiteren Teilnehmer der Veranstaltung expandiert wird). Die Erforderlichkeit ist im Einzelfall unter Würdigung der Erkenntnislage mit Blick auf das Aufklärungsziel für jeden Expansionsschritt zu würdigen. Weitere schematische gesetzliche Vorgaben sind dazu nicht sachgerecht möglich. Durchführungsmaßgaben, die speziell auch den Sachverhalt anwendungsbereichsübergreifender Recherche betreffen und ggf. auch datenartenspezifisch differenzieren, werden jedoch in der Dateianordnung getroffen, also mit Beteiligung der/des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfDI) und Zustimmung des Bundesministeriums des Innern (BMI). Die Abfragepraxis unterliegt zudem der Vollprotokollierung nach Absatz 3, die eine gezielte Einzelfallkontrolle ermöglicht, und mit der auch die jeweiligen Expansionen dokumentiert sind.

Für die anzuzeigenden Treffer wird ebenfalls bereits auf gesetzlicher Ebene eine Konkretisierung der Erforderlichkeit vorgenommen. Danach werden drei Datenkategorien unterschieden:

x Für die bisher bereits nach § 6 Satz 2 gespeicherten Datenarten gelten weiter keine besonderen gesetzlichen Beschränkungen. Diese Dateien enthalten nur die **Daten, die zum Auffinden von Akten** und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind (§ 6 Satz 2 BVerfSchG a.F.); es handelt sich also um **Hinweisdateien oder Indexdateien**.

x Der Zugriff auf weitere strukturiert erfasste Daten, insbesondere zu Ereignissen, wird aber auf Personen beschränkt, die dies wegen ihrer Aufgaben der Datenerfassung oder -analyse benötigen.

o Bei der Datenerfassung ist dies notwendig, um die Anlegung von Doubletten zu vermeiden (wenn z. B. an einer Veranstaltung sowohl Ausländerextremisten als auch deutsche Rechtsextremisten teilgenommen haben). Weitergehende Auswertungen sind für diesen Personenkreis nicht erforderlich. Ihre Abfrageberechtigung ist bereits gemäß Satz 6 entsprechend beschränkt. Dies ist organisatorisch mit der Aufgabenzuweisung gesichert und mit der Vollprotokollierung nach dem neuen Absatz 3 effektiv kontrollierbar. Technisch lassen sich solche Einschränkungen nicht ohne schwerwiegende Beeinträchtigung der Performanz – und damit erhebliche praktische Beeinträchtigungen für alle Nutzer – implementieren.

o Von besonderer Bedeutung ist das Erkennen von Zusammenhängen aber für analytische Aufgaben. Dies ist nicht auf den operativen Bereich der Auswertung beschränkt, sondern ebenso bei der Vorbereitung von Beschaffungsmaßnahmen bedeutsam. Eine darüber noch hinausgehende Konkretisierung von Zugriffsrechten bereits auf gesetzlicher Ebene ist sachgerecht nicht möglich. Insbesondere kann insoweit keine Beschränkung auf höhere Funktionsebenen erfolgen. Das Analysetool ist gerade Handwerkszeug sachbearbeitender Aufgaben, nicht von Leitungsfunktionen. Es muss als Handwerkszeug gerade den Mitarbeitern zur Verfügung stehen, die diese Arbeit alltäglich ausüben. Dies sind allerdings nicht Personen in den nicht selbst operativ tätigen Abteilungen des BfV. Insoweit erfolgt also bereits durch das Gesetz eine Abschichtung, die eine hohe Anzahl von Beschäftigten von solchem Zugriff ausnimmt.

x Die sogenannten Ursprungsdokumente – die einer Erfassung zugrunde liegen und deshalb zum Beleg in der Datenbank mit zu speichern sind – werden nur Personen des Anwendungsgebietes angezeigt, in dem die Speicherung vorgenommen worden ist. Diese Unterlagen sind nicht Gegenstand der für Analysezwecke strukturierten Datenerfassung. Der Zugriff verbessert insoweit die Verfügbarkeit von Zusatzinformationen, ist aber für Analysezwecke nicht zwingend. Für Mitarbeiter, die nicht in dem Anwendungsgebiet eingesetzt sind, in dem das Ursprungsdokument gespeichert worden ist, ist ein eigener Zugriff auf das Ursprungsdokument daher nicht vorgesehen. Wenn hier der Bearbeiter bei seiner Auswertung auf einen solchen Zusammenhang zu einem anderen Bereich stößt und weitere Informationen benötigt, muss er sich dazu mit den zuständigen Mitarbeitern in Verbindung setzen.

Als verschiedene Anwendungsgebiete sind dabei grundsätzlich jeweils die verschiedenen Phänomenbereiche zu verstehen. Anders wäre es, wenn die Aufklärung phänomenbereichsübergreifender Zusammenhänge als besonderes Projekt organisiert oder bestimmten Mitarbeitern als besondere Aufgabe übertragen ist. Dann ist in diesem Anwendungsgebiet wiederum auch der Zugriff auf Ursprungsdokumente

durchgängig zulässig. Im Übrigen ist in Satz 3 komplementär zum neuen § 3 Absatz 3 MADG eine Bezugnahme auf diesen ergänzt worden (BT-Drs. 18/4654 S. 22 ff.).

bbb) Technische und organisatorische Verantwortlichkeit des BfV für die gemeinsamen Dateien (Abs. 2)

Das Bundesamt für Verfassungsschutz trifft gem. § 6 Abs. 3 BVerfSchG für die gemeinsamen Dateien die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes. Es hat bei jedem Zugriff für Zwecke der Datenschutzkontrolle den Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der abgefragten Datensätze ermöglichen, sowie die abfragende Stelle zu protokollieren. Die Auswertung der Protokolldaten ist nach dem Stand der Technik zu gewährleisten. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage verwendet werden. Die Protokolldaten sind am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Protokollierung folgt, zu löschen.

Der neue Absatz 3 regelt die technischen und organisatorischen Maßnahmen, die das BfV zu gemeinsamen Dateien zu treffen hat. Dazu wird einerseits der bisherige § 6 Satz 7 in diesen Absatz übernommen. Zum anderen erfolgt angesichts der erweiterten Verfügbarkeit und Analysierbarkeit von personenbezogenen Daten komplementär eine nähere Regelung zur Protokollierung als verfahrensmäßige Gewährleistung effektiver Datenschutzkontrollen, insbesondere auch in Bezug auf die Abruf- und Zugriffsbegrenzungen nach Absatz 2 Sätzen 6 und 7. Die Lösungsfrist in Satz 5 ist § 4 Absatz 1 Satz 5 G 10 nachgebildet, um insoweit einen Gleichklang sicherzustellen. Die Zweckbindung u.a. für Zwecke der Datenschutzkontrolle schließt – wie in § 12 Absatz 4 – auch die Feststellung unberechtigter Kenntnisnahme von Verschlussachen sowie Folgemaßnahmen ein, die an Verstöße anknüpfen, insbesondere eine disziplinar- oder strafrechtliche Sanktionierung (BT-Drs.18/4654 S. 25).

ee) Weisungsrechte des Bundes (§ 7 BVerfSchG)

§ 7 Weisungsrechte des Bundes

Die Bundesregierung kann, wenn ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes erfolgt, den obersten Landesbehörden die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiete des Verfassungsschutzes erforderlichen Weisungen erteilen.

Die Bundesregierung kann nach § 7 BVerfSchG, wenn ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes erfolgt, den obersten Landesbehörden die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiete des Verfassungsschutzes erforderlichen Weisungen erteilen. Das – ausnahmsweise – Weisungsrecht des Bundes betrifft somit den Fall des Staatsnotstandes.

1. Gesetze und Materialien:

Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

(Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 09. Januar 2002 (BGBl. I 2002 S. 361)

Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz - SÜG) vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2576) geändert worden ist"

Beschlussempfehlung des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes

(Vermittlungsausschuss) vom 14.09.1990 zu dem Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes – Drucksachen 11/4306, 11/7235, 11/7504 – (BT-Drs. 11/7843)

Entwurf der Bundesregierung vom 09. Mai 1950 eines Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (BT-Drs. 1/924)

Entwurf der Bundesregierung vom 06.04.1989 eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes (BT-Drs. 11/4306)

Antwort der Bundesregierung vom 06.12.1989 auf die Große Anfrage der

Abgeordneten Such, Frau Dr. Vollmer und der Fraktion DIE GRÜNEN – BT-Drs. 11/ 4662 – zur Tätigkeit des Verfassungsschutzes (BT-Drs. 11/5982)

Entwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 08. 11. 2001 eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) (BT-Drs. 14/7386)

Entwurf der Bundesregierung vom 06.09.2011 eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BT-Drs. 17/6925)

Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes (sog. NSU-Untersuchungsausschuss) v. 22.08.2013 (BT-Drs. 17/14600)

Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BR-Drs. 123/15 vom 27.03.2015)

Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes v. 20.04.2015 (BT-Drs. 18/4654)

Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938)

2. Rechtsprechung

Prof. Dr. Kurt Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, Sommersemester 2018
Humboldt Universität zu Berlin

BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 - Verletzung von GG Art 5 Abs. 1 S. 2 GG durch Aufnahme der Wochenzeitung „Junge Freiheit“ in Verfassungsschutzberichte eines Bundeslandes ohne hinreichende Begründung des Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen

BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377 –
Gemeinsame Antiterrordatei der Polizeibehörden und Nachrichtendienste in ihrer Grundstruktur verfassungsrechtlich unbedenklich, in ihrer Ausgestaltung jedoch teilweise verfassungswidrig

BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1984 – 1 C 37/79 –, BVerwGE 69, 53-63 –
Verfassungsschutz - Hilfeleistung für andere Verfassungsschutzbehörde

BVerwG, Urteil vom 07. Dezember 1999 – 1 C 30/97 –, BVerwGE 110, 126-140 –
Beobachtung einer politischen Partei durch Amt für Verfassungsschutz;
besondere Rechtfertigung bezüglich Verhältnismäßigkeit;
Darlegungserfordernisse

BVerwG, Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22/09 –, BVerwGE 137, 275-318, Rn. 3 –
Nachrichtendienst; Bundesamt für Verfassungsschutz; Befugnis; Erhebung von Daten; offene Erkenntnis; Aufgaben; Sammlung von Informationen

3. Literatur:

Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Berlin 2006

Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, Berlin 1993

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig, BNDG

Huber in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes G 10

Roth in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes BVerfSchG

Siems in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, MADG

Anlage 1

Vorbemerkung: Die rechtliche Problematik des nachfolgenden Falles hat sich durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938) erledigt. Zugrunde lag das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 2013, 6 C 4.12, mit dem die Verdachtsberichterstattung nicht mit § 16 BVerfSchG als vereinbar angesehen wurde. Das Gesetz ist nunmehr unter ausdrücklichem Bezug auf dieses Urteil geändert worden (vgl. BT-Drs. 18/4654 S. 32). Der nachfolgende Fall behält seine Bedeutung somit lediglich methodisch im Hinblick auf seine Auslegungstechnik.

„Der Verdachtsfall im Verfassungsschutzbericht“

Gliederung

I. Tatbestand

II. Gründe

- 1. Keine Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte ohne sichere Feststellung von „Bestrebungen“. Auslegung nach**
 - a) Wortlaut
 - b) Systematik
 - aa) Die Verbindung zwischen § 16 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 BVerfSchG.
 - bb) Die Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG in § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG
 - cc) Das „fehlende systemprägendes Gewicht der Kategorie der erwiesenen Verfassungsfeindlichkeit“ für das Gesetz kein
 - c) Entstehungsgeschichte
 - d) Teleologie
- 2. Unterlassungsanspruch aus Grundrechte der Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 GG**

Einzelheiten:

I. Tatbestand

Der Rechtsstreit betrifft die Frage der Zulässigkeit einer Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht des Bundes, wenn lediglich ein Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen besteht. Der Kläger ist ein Verein, der sich in der Stadt Köln an Kommunalwahlen beteiligt und seit 2004 mit einer Fraktion im Rat der Stadt Köln vertreten ist. In dem vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Verfassungsschutzbericht 2008 wird in dem Kapitel "Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle" über den Kläger berichtet. Unter den Überschriften "VIII. Internationale Verbindungen" und "2. Wahlkampfthema 'Islamisierung Europas'" heißt es darin (S. 132 f.): "Im Vorfeld der Europawahlen haben rechtsextremistische und rechtspopulistische Parteien in mehreren Staaten der EU die von ihnen behauptete Gefahr einer drohenden 'Islamisierung Europas' zum zentralen Agitationsthema gemacht. Durch das am 17. Januar 2008 in Antwerpen (Belgien) gegründete Bündnis 'Städte gegen Islamisierung', dem als Hauptakteure der belgische 'Vlaams Belang' (VB),

die 'Freiheitliche Partei Österreichs' (FPÖ) und die deutsche 'Pro-Bewegung' angehören, sollen internationale Aktivitäten zur 'Aufklärung der Öffentlichkeit' geplant und koordiniert werden. Bereits Ende 2007 wurde erstmals im Internet berichtet, dass in Köln ein internationaler 'Kongress' ausgerichtet werden sollte. Dessen Ziel sei es, einerseits gegen 'islamische Parallelgesellschaften' sowie den Bau von Großmoscheen zu protestieren und andererseits islamkritischen Gruppen und Verlagen ein Forum zu bieten. Die aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte für rechtsextremistische Bestrebungen und im Hinblick auf die internationale Anti-Islamisierungskampagne unter Beobachtung des Verfassungsschutzes stehende 'Bürgerbewegung pro Köln e.V.' ('pro Köln') trat schließlich als Anmelder der für den Zeitraum vom 19. bis 21. September 2008 geplanten Veranstaltung auf und kündigte verschiedene Rahmenaktivitäten sowie eine Zentralkundgebung in der Kölner Innenstadt an."

Einen weitgehend identischen Text enthielt bereits die im Internet veröffentlichte Vorabfassung des Verfassungsschutzberichts 2008. Allerdings wurde der Kläger darin noch als "die rechtsextremistische 'Bürgerbewegung pro Köln'" bezeichnet. Die gedruckte Version des Verfassungsschutzberichts 2008 ist inzwischen vergriffen. In der weiterhin abrufbaren Internetversion hat die Beklagte auf S. 133 neben der soeben zitierten Textpassage nachträglich die fett gedruckte Randbemerkung "'Bürgerbewegung pro Köln e.V.' (Verdachtsfall)" hinzugefügt.

Derartige Randbemerkungen enthalten auch Vorab- und Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2009, in denen der Kläger ebenfalls erwähnt wird. Im Wesentlichen textgleich wird darin im Kapitel "Rechtsextremismus" unter den Überschriften "IX. Internationale Verbindungen" und "2. Europaweite 'Anti-Islamisierungskampagne'" wiederum über das Bündnis "Städte gegen Islamisierung" und einen vom Kläger vom 8. bis 10. Mai 2009 organisierten "Anti-Islamisierungskongress" berichtet (S. 118 f. der Vorabfassung, S. 135 der Endfassung).

Auch im Verfassungsschutzbericht 2010 wird der Kläger im Kapitel "Rechtsextremismus" erwähnt. Unter "VII. Internationale Verbindungen" wird er erneut als Partner des Bündnisses "Städte gegen Islamisierung" angesprochen und es wird über einen "Anti-Minarett-Kongress" berichtet, zu dem der Kläger gemeinsam mit der "Bürgerbewegung pro NRW" vom 26. bis 28. März 2010 eingeladen habe (S. 124). Der Text ist mit der fett gedruckten Randbemerkung "'Bürgerbewegung pro Köln e.V.' / 'Bürgerbewegung pro NRW' (Verdachtsfall)" versehen.

Der Kläger hat gegen seine Erwähnung in der Vorabfassung des Verfassungsschutzberichts 2008 beim Verwaltungsgericht Klage erhoben, in die er nachträglich die Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2008 sowie Vorab- und Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2009 einbezogen hat. Nachdem die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Vorabfassung des Verfassungsschutzberichts 2008 übereinstimmend für erledigt erklärt hatten, hat das Verwaltungsgericht das Verfahren insoweit eingestellt; im Übrigen hat es die auf Unterlassung der Verbreitung der Verfassungsschutzberichte ohne vorherige Entfernung oder Unkenntlichmachung der Passagen über den Kläger sowie auf

Richtigstellung im nächsten Verfassungsschutzbericht gerichtete Klage abgewiesen. Die Berufung des Klägers, der im Berufungsverfahren auch noch die Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2010 in seine Klage einbezogen hat, hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen und zur Begründung u.a. ausgeführt, die Erwähnung des Klägers in den Verfassungsschutzberichten als Verdachtsfall für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Bereich des Rechtsextremismus sei durch § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG gedeckt. Zwar lasse der Wortlaut dieser Vorschrift offen, ob eine Berichterstattung nur bei festgestellten verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BVerfSchG oder auch schon bei einem dahingehenden Verdacht in Betracht komme. Für die Zulässigkeit einer Verdachtsberichterstattung sprächen jedoch systematischer Zusammenhang, Sinn und Zweck sowie Entstehungsgeschichte des § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG. Eine Berichterstattung sei zulässig, sofern das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen und Tätigkeiten tätig geworden sei und habe tätig werden dürfen, was nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, d.h. einen entsprechenden Verdacht voraussetze. Eine Verdachtsberichterstattung entspreche auch dem Sinn und Zweck des Verfassungsschutzberichts, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu warnen.

Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision des Klägers, zu deren Begründung er u.a. vorträgt, § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG ermächtige ausweislich seines Wortlauts nur zur Berichterstattung über Bestrebungen und Tätigkeiten, deren verfassungsfeindlicher Charakter erwiesen sei. Eine Berichterstattung über bloße Verdachtsfälle sei auch deshalb rechtswidrig, weil deren Unterscheidung von den erwiesenen Fällen in der Öffentlichkeit nicht nachvollzogen werde. Sämtliche von der Berichterstattung betroffene Organisationen würden unterschiedslos als "im Verfassungsschutzbericht erwähnt" apostrophiert. Im Übrigen lägen bei ihm, dem Kläger, keine tatsächlichen Anhaltspunkte für gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen vor. Zu dieser Grundordnung habe er sich stets und ausdrücklich bekannt.

Der Kläger beantragt,

1. unter Abänderung des angefochtenen Urteils des OVG Berlin-Brandenburg vom 23. November 2011, zugestellt am 19. Januar 2012, 1. die Beklagte zu verurteilen, die weitere Verbreitung des Verfassungsschutzberichts für die Jahre 2008, 2009 und 2010 zu unterlassen, wenn nicht zuvor die Passagen über den Kläger entfernt oder unleserlich gemacht werden,
2. die Beklagte zu verurteilen, in ihrem nächsten Verfassungsschutzbericht richtig zu stellen, dass der Bericht über den Kläger in den Rubriken "Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle" bzw. "Rechtsextremismus" in den Verfassungsschutzberichten 2008, 2009 und 2010 rechtswidrig waren.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und trägt weitergehende gesetzssystematische, entstehungsgeschichtliche und teleologische Erwägungen zu § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG vor.

II. Gründe

Die zulässige Revision des Klägers ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) und stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ermächtigt § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG

§ 16 Berichtspflicht des Bundesamtes für Verfassungsschutz(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterrichtet das Bundesministerium des Innern über seine Tätigkeit.(2) 1Die Unterrichtung nach Absatz 1 dient auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch das Bundesministerium des Innern über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1, die mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht erfolgt. 2Dabei dürfen auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden, wenn die Bekanntgabe für das Verständnis des Zusammenhanges oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen erforderlich ist und die Interessen der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegen. 3In dem Bericht sind die Zuschüsse des Bundeshaushaltes an das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst sowie die jeweilige Gesamtzahl ihrer Bediensteten anzugeben.

das Bundesministerium des Innern nicht dazu, die Öffentlichkeit im Verfassungsschutzbericht über solche Vereinigungen zu unterrichten, bei denen zwar tatsächliche Anhaltspunkte für gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) vorliegen - d.h. ein entsprechender Verdacht begründet ist -, solche Bestrebungen aber noch nicht mit Gewissheit festgestellt werden können (unten 1.). Dem Kläger stehen daher die geltend gemachten Ansprüche auf Unterlassung und Folgenbeseitigung zu (unten 2.). Weil die Klage bereits deshalb begründet ist, bedarf es keiner Entscheidung darüber, ob überhaupt - wie die Vorinstanz angenommen hat - tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen des Klägers im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG vorliegen.

1. Keine Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte ohne sichere Feststellung von „Bestrebungen“. Auslegung nach

Gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG unterrichtet das Bundesamt für Verfassungsschutz das Bundesministerium des Innern über seine Tätigkeit. Gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dient diese Unterrichtung "auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch das Bundesministerium des Innern über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1, die mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht erfolgt". Die vorinstanzliche Auslegung, wonach diese Norm das Bundesministerium des Innern

auch zur Unterrichtung über den bloßen Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG ermächtigt, überschreitet zwar in materieller Hinsicht nicht den verfassungsrechtlich gesteckten Rahmen. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der "Junge Freiheit" stehen bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung verfassungsrechtliche Bedenken einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über Verdachtsfälle nicht entgegen, sofern die tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen hinreichend gewichtig sind, um die Veröffentlichung in Verfassungsschutzberichten auch angesichts der nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen zu rechtfertigen (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 <80 ff.>). § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG lässt sich jedoch nicht mit der gebotenen Bestimmtheit entnehmen, dass er tatsächlich in formeller Hinsicht eine entsprechende Ermächtigung ausspricht, d.h. das Bundesministerium des Innern über die - eindeutig von der Norm erfassten - Fälle hinaus, in denen Gewissheit über verfassungsfeindliche Bestrebungen besteht, auch zur Berichterstattung in Fällen befugt, in denen tatsächliche Anhaltspunkte erst einen dahingehenden Verdacht begründen.

a) Wortlaut

Eine Auslegung von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dahingehend, dass eine **Berichterstattung bereits im Verdachtsfall** zulässig sein soll, wird durch den **Wortlaut** des Gesetzes nicht gestützt. Gegenstand des Verfassungsschutzberichtes sind danach "Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1", d.h. **Bestrebungen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet** "sind" (vgl. § 3 Abs. 1 BVerfSchG). Die plausibelste Lesart der Norm ist diejenige, dass die Befugnis zur Berichterstattung erst dann einsetzen soll, wenn das Vorliegen der in § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufgeführten Tatbestandsmerkmale einer "Bestrebung" tatsächlich feststeht. § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG weicht in seinem Wortlaut von Parallelnormen in einigen Landesgesetzen ab, die ausdrücklich bereits das Vorliegen bloßer tatsächlicher Anhaltspunkte für solche Bestrebungen als Berichtsgegenstand kennzeichnen (vgl. z.B. Art. 15 Satz 1 BayVerfSchG, § 9 Abs. 3 Satz 1 HessVerfSchG). Auch etwa im Vergleich zu § 15 Abs. 2 VerfSchG NRW, über den das Bundesverfassungsgericht in seinem o.g. Beschluss zum Fall der "Junge Freiheit" zu befinden hatte, offenbart sich insofern ein Unterschied, als die von dieser Vorschrift in Bezug genommene Norm des § 3 Abs. 1 VerfSchG NRW an ihrem Ende die Wendung enthält "soweit tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen und Tätigkeiten vorliegen". Einen Verweis auf § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG, der für die Informationssammlung und -auswertung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte hinreichen lässt, enthält § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG im Hinblick auf die dort begründete Unterrichtungsbefugnis des Bundesministeriums des Innern nicht.

b) Systematik

Eine weitergehende Auslegung ist nicht aufgrund **gesetzssystematischer** Erwägungen geboten.

aa) Die Verbindung zwischen § 16 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 BVerfSchG.

Dies gilt zunächst im Hinblick auf die Verbindung zwischen § 16 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 BVerfSchG.

Die Unterrichtung des Bundesministeriums des Innern durch das Bundesamt für Verfassungsschutz über dessen Tätigkeit gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG schließt **auch die Unterrichtung über die Befassung des Bundesamts mit Fällen des bloßen Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen** im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG ein, die ausweislich von § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG von seinem Tätigkeitskreis mit umfasst ist. § 16 Abs. 1 BVerfSchG ist keine Eingrenzung dahingehend zu entnehmen, dass insoweit die Tätigkeit des Bundesamtes von der Unterrichtung des Bundesministeriums auszunehmen wäre. Eine solche Eingrenzung wäre mit der umfassenden Ressortverantwortung des Bundesministeriums für das Bundesamt (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG) auch nicht in Einklang zu bringen. Auf Grundlage von Unterrichtungen durch das Bundesamt erstellt das Bundesministerium den **Verfassungsschutzbericht**. Wenn § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dies ausdrücklich anspricht, wird hiermit ein einleuchtender arbeitsfunktionaler Zusammenhang herausgestellt; das Ministerium wäre ohne informatorische Zuarbeiten durch das Bundesamt naturgemäß nicht in der Lage, den Verfassungsschutzbericht zu erstellen. Dass die interne Unterrichtung durch das Bundesamt gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG darüber hinaus weiteren Zwecken dient - insbesondere der Vorbereitung parlamentarischer Unterrichtungen durch das Ministerium (§ 4 Abs. 1 PKGrG) sowie der fachaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung der Tätigkeit des Bundesamtes -, liegt auf der Hand. Die fehlende ausdrückliche Erwähnung dieser weiteren Zwecke im Gesetz gebietet freilich nicht den Rückschluss, der Gesetzgeber habe speziell dem von ihm herausgestellten **arbeitsfunktionalen Zusammenhang** zwischen den in beiden Absätzen von § 16 BVerfSchG geregelten Unterrichtungsprozessen irgendeine weitergehende normative Bedeutung beimessen wollen. Insbesondere ist die Annahme verfehlt, der Gesetzgeber habe hier - gewissermaßen versteckt - zum Ausdruck bringen wollen, die Berichtsbefugnis des Bundesministeriums gegenüber der Öffentlichkeit sei im Prinzip auf sämtliche Angaben erstreckt, die ihm durch das Bundesamt zuvor intern zugestellt wurden. Diese Annahme liegt deshalb fern, weil sich zwischen beiden Unterrichtungsprozessen im Hinblick auf ihre **aufgabensystematische** Funktion sowie im Hinblick auf die mit ihnen verbundenen rechtlichen Wirkungen gegenüber den betroffenen Bürgern bzw. Gruppierungen offenkundig wertungsmäßig bedeutsame Unterschiede auftun. Hätte der Gesetzgeber hierüber tatsächlich hinwegsehen wollen, hätte es nahegelegen, dies im Text der Norm unzweideutig kenntlich zu machen, um auf diese Weise die sich andernfalls nach dem oben Gesagten aufgrund des Verweises auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufdrängende Lesart auszuschalten, Berichtsgegenstand für das Bundesministerium seien lediglich Bestrebungen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind.

bb) Die Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG in § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG

Soweit die Beklagte vorträgt, die Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG in § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG könne deshalb **keine befugnisrechtliche Relevanz** haben, weil sie

lediglich dazu diene, die Tätigkeitsfelder des Bundesamtes nach § 3 Abs. 2 BVerfSchG aus dem Verfassungsschutzbericht auszugrenzen, vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Das § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG erkennbar zugrundeliegende Konzept eines "Verfassungsschutzes durch Aufklärung" kann hinsichtlich dieser Tätigkeitsfelder nicht zum Tragen kommen. Sie bedurften daher nicht eigens der Ausgrenzung. Dass der Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG eine befugnisrechtliche Relevanz nicht abgesprochen werden darf, folgt zudem daraus, dass andernfalls die Frage vollständig offenbliebe, unter welchen Voraussetzungen die Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit dann zulässig sein sollte. Dass sich diese Frage nicht überzeugend unter Rückgriff auf die Verbindung zwischen den Absätzen 1 und 2 des § 16 BVerfSchG beantworten lässt, wurde bereits dargelegt.

cc) Das „fehlende systemprägendes Gewicht der Kategorie der erwiesenen Verfassungsfeindlichkeit“ für das Gesetz kein

Der Umstand, dass die Kategorie der **erwiesenen Verfassungsfeindlichkeit** für das Gesetz kein systemprägendes Gewicht aufweist - zentrale befugnisrechtliche Kategorie ist das Vorliegen "**tatsächlicher Anhaltspunkte**" im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG -, gebietet gleichfalls keine weitergehende Auslegung von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG. Die Befugnisnormen des Gesetzes sind auf die nachrichtendienstliche Sammlungs- und Auswertungsfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz zugeschnitten, die ohne eine Absenkung der Eingriffsberechtigung auf die Schwelle des bloßen Verdachts keine Wirksamkeit entfalten kann. **Für die in § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG geregelte ministerielle Aufklärung der Öffentlichkeit gelten andere Bedingungen. Sie kann auch dann Wirksamkeit entfalten, wenn das Ministerium hierbei auf einer stärker abgesicherten Informationsbasis vorzugehen hat.**

c) Entstehungsgeschichte

Die **Entstehungsgeschichte** von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG ist im vorliegenden Zusammenhang unergiebig.

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es zu der vorgesehenen Öffentlichkeitsunterrichtung durch das Bundesministerium des Innern (BTDrucks 11/4306 S. 62): "Die höchstrichterliche Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 40, 287 (292 f.)) hat ausdrücklich anerkannt, dass die Bundesregierung berechtigt ist, sich öffentlich mit Verfassungsfeinden unter Verwendung von Informationen des Bundesamts für Verfassungsschutz politisch auseinanderzusetzen. Dies entspricht der heutigen Praxis, wie sie zum Beispiel in den jährlichen Verfassungsschutzberichten des Bundesinnenministeriums ihren Niederschlag gefunden hat. Die öffentliche Bekanntgabe personenbezogener Informationen ist nach Absatz 2 nur zulässig, wenn eine Abwägung ergibt, daß Interessen des Betroffenen nicht berührt sind oder daß das Allgemeininteresse im konkreten Fall überwiegt."

Diese Passage verdeutlicht den Wunsch der Entwurfsverfasser, die bislang ohne ausdrückliche Ermächtigung geübte Praxis jährlicher Verfassungsschutzberichte künftig auf gesetzesnormativer Grundlage fortgesetzt zu sehen. **Zu der speziellen**

Frage, ob eine Berichterstattung bereits im Vorfeld erwiesener Verfassungsfeindlichkeit einer Bestrebung zulässig sein soll, verhält sich die Passage nicht; die Verwendung des Begriffs "Verfassungsfeinde" spricht zumindest nicht dafür.

Dass - wie die Beklagte behauptet - für die Berichtspraxis vor Gesetzeserlass der Einschluss einer Berichterstattung über Verdachtsfälle kennzeichnend gewesen sein soll, wird durch das in der Revisionserwiderung der Beklagten angeführte Vorwort zum Verfassungsschutzbericht 1989 nicht belegt. Dort heißt es: "Der vorliegende Bericht faßt die Ergebnisse der Arbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Jahr 1989 zusammen. Er ... ist als Orientierungshilfe für die politische Auseinandersetzung, nicht als eine abschließende juristische Würdigung zu verstehen. Dies gilt insbesondere für die Bewertung der von verfassungsfeindlichen Kräften beeinflussten Organisationen. Die Erwähnung einer Organisation im Bericht läßt noch keine Rückschlüsse auf die Verfassungstreue der einzelnen Mitglieder solcher Vereinigungen zu."

Hieraus tritt zutage, dass in der vormaligen Berichtspraxis eine Berichterstattung über Organisationen erfolgte, die - ohne selbst verfassungsfeindliche Bestrebungen zu verfolgen - von verfassungsfeindlichen Kräften beeinflusst wurden. Damit ist ein anderer Sachverhalt als der hier in Rede stehende umschrieben. Ohne durchgreifenden Aussagewert für den hiesigen Problemkreis ist darüber hinaus die Bemerkung, der Bericht sei nicht als "abschließende juristische Würdigung" zu verstehen. Aus ihr kann nicht entnommen werden, dass die Berichterstattung früher Fälle einschloss, in denen ein bloßer Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen besteht. Naheliegender ist die Annahme, dass mit ihr zum Ausdruck gebracht werden sollte, die Berichterstattung beschränke sich auf die Darstellung von Beobachtungs- und Bewertungsergebnissen, ohne die jeweils im Einzelnen zugrunde liegenden empirischen Begebenheiten aufzuführen.

Entgegen der Auffassung der Beklagten lässt sich schließlich für die hier betroffene Frage aus dem Umstand nichts ableiten, dass im Gesetzgebungsverfahren ein Änderungsantrag keine Mehrheit fand, der darauf abzielte, die Berichterstattung durch das Bundesministerium des Innern auf Bestrebungen zu beschränken, bei denen "gerichtsverwertbare Beweise für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 vorliegen" (BT-Drucks 11/7235 S. 105 f.). Der Begriff der "Gerichtsverwertbarkeit" spricht dafür, dass die Antragsteller eine Berichterstattung in Fällen ausschließen wollten, in denen die verfassungsschutzrechtliche Bewertung einer Bestrebung sich auf Beweismittel stützen würde, die - insbesondere aus Geheimhaltungsgründen - in das gerichtliche Verfahren nicht unmittelbar eingebracht werden können. Unabhängig davon wäre selbst bei Annahme des Änderungsantrags die Frage nicht obsolet geworden, ob infolge der Bezugnahme auf die "Voraussetzungen des § 3 Abs. 1" Fälle eingeschlossen sein sollen, in denen lediglich ein Verdacht für das Vorliegen der in dieser Vorschrift aufgeführten Tatbestandsmerkmale begründet ist.

d) Teleologie

Auch die **teleologische Auslegung** führt zu keinem anderen Ergebnis. Zweifelsohne erhöht sich die Wirkmacht des Verfassungsschutzes als "Frühwarnsystem der Demokratie" in gewisser Hinsicht, wenn die Öffentlichkeit bereits über Verdachtsfälle unterrichtet wird. Andererseits ist hiermit die **Gefahr voreiliger, sich nach intensiverer Informationssammlung im Nachhinein als unberechtigt erweisender öffentlicher Stigmatisierung** und damit einer zum Schutz der Verfassung nicht erforderlichen, demokratiestaatlich sogar kontraproduktiven Verzerrung des politischen Wettbewerbs verbunden. Weder § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG noch anderen Vorschriften des Gesetzes kann entnommen werden, ob bzw. mit welchem Ergebnis der Gesetzgeber diese gegenläufigen Aspekte gewichtet und untereinander abgewogen hat.

2. Unterlassungsanspruch aus Grundrechte der Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 GG

Ergibt sich somit aus § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG keine Befugnis der Beklagten, Vereinigungen bereits bei Verdacht ihrer Verfassungsfeindlichkeit in den Verfassungsschutzbericht aufzunehmen, hat die Beklagte durch die hier streitbefangene Berichterstattung über den Kläger in dessen Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 GG eingegriffen, ohne sich hierfür auf eine für einen solchen Eingriff erforderliche gesetzliche Ermächtigung stützen zu können (vgl. Urteil vom 21. Mai 2008 - BVerwG 6 C 13.07 - BVerwGE 131, 171 = Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr. 11 jew. <Rn. 15, 21>). Hieraus folgt zum einen, dass der Kläger von der Beklagten verlangen kann, die weitere Verbreitung der streitbefangenen Berichte - in welcher Form auch immer - nur mit der Maßgabe vorzunehmen, dass zuvor die Passagen über den Kläger entfernt oder unleserlich gemacht werden. Da die gegenüber dem Kläger begangene Rechtsverletzung hiermit hinsichtlich ihrer - in der Vergangenheit bereits eingetretenen Folgen - allerdings noch nicht vollständig beseitigt wird, hat die Beklagte darüber hinaus in ihrem nächsten Jahresbericht nach Maßgabe des Tenors richtig zu stellen, dass die Aufnahme des Klägers in den streitbefangenen Berichten unzulässig war.

(BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 – 6 C 4/12)