

# Radikalisierung und Extremismus

Herausgegeben von  
JAN-HENDRIK DIETRICH,  
KLAUS FERDINAND GÄRDITZ,  
KURT GRAULICH,  
CHRISTOPH GUSY  
und GUNTER WARG

*Beiträge zum Sicherheitsrecht  
und zur Sicherheitspolitik*

11

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von  
Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz  
und Kurt Graulich

11





# Radikalisierung und Extremismus

Aufgabenfelder und Herausforderungen  
der Nachrichtendienste

Herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz,  
Kurt Graulich, Christoph Gusy und Gunter Warg

Mohr Siebeck

*Jan-Hendrik Dietrich* ist Professor an der Hochschule des Bundes in Berlin und Direktor am Center for Intelligence and Security Studies der Universität der Bundeswehr München.

*Klaus Ferdinand Gärditz* ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, stellvertretender Richter am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen und Richter im Nebenamt am Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen.

*Kurt Graulich* ist Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

*Christoph Gusy* ist Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

*Gunter Warg* ist Professor am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes in Brühl.

ISBN 978-3-16-162593-0 / eISBN 978-3-16-162594-7  
DOI 10.1628/978-3-16-162594-7

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922  
(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Ergebnisse des 4. Symposiums zum Recht der Nachrichtendienste, das vom 30. Juni bis zum 01. Juli 2022 in Berlin stattfand. Im Fokus der Veranstaltung standen Radikalisierung und Extremismus als Aufgabenfelder und Herausforderungen der Nachrichtendienste. Die wissenschaftliche Leitung des Symposiums wurde von den Veranstaltern, dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, den Herausgebern dieses Bandes übertragen. Bei der Organisation der Tagung hat die wissenschaftliche Leitung wertvolle Unterstützung erhalten. Zu danken ist insbesondere einmal mehr Herrn Ministerialrat *Dietmar Marscholleck* und Frau Regierungsdirektorin Dr. *Annett Bratouss* (beide Bundesministerium des Innern und für Heimat) sowie Frau Ministerialrätin *Julia Kölling* und Frau Regierungsdirektorin Dr. *Silke Kratzsch* (beide Bundeskanzleramt). Die wesentliche Last der Vorbereitung hat Frau *Aylin Noack* getragen. Sie hat gemeinsam mit dem Team des Tagungsbüros für einen reibungslosen und angenehmen Tagungsablauf gesorgt. Frau *Maryam Kamil Abdulsalam* (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) hat die Erstellung dieses Bandes umsichtig begleitet. Hierfür sind die Herausgeber den Beteiligten sehr verbunden.

Berlin  
Bonn  
Berlin  
Bielefeld  
Brühl

*Jan-Hendrik Dietrich*  
*Klaus Ferdinand Gärditz*  
*Kurt Graulich*  
*Christoph Gusy*  
*Gunter Warg*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Jan-Hendrik Dietrich/Klaus Ferdinand Gärditz/Kurt Graulich/ Christoph Gusy/Gunther Warg</i>	
Vorwort . . . . .	V

### Fachvorträge

<i>Wolfgang Durner</i>	
Extremismus und wehrhafter Verfassungsstaat . . . . .	3
<i>Uwe Backes</i>	
Radikalisierung als Mehrebenenproblem – Ein Forschungsüberblick . . .	23
<i>Foroud Shirvani</i>	
Grenzen der Beobachtung von Parteien und Abgeordneten . . . . .	37
<i>Volker Krichbaum</i>	
Rechtspraktischer Standpunkt: Vom Prüffall zum Verdachtsfall zur extremistischen Bestrebung . . . . .	57
<i>Martin Morlok</i>	
Verfassungsschutz und demokratische Willensbildung . . . . .	67
<i>Dietrich Murswiek</i>	
Die Einwirkung des Verfassungsschutzes auf demokratische Willensbildungsprozesse . . . . .	81
<i>Ralf Brinktrine</i>	
Extremismus im Öffentlichen Dienst – Grundfragen und aktuelle Trends . . . . .	93
<i>Konstantin von Notz</i>	
Die Rolle der Nachrichtendienste in der Extremismusbekämpfung . . .	113



*Panel 1*Nachrichtendienstliche Radikalisierungsprävention  
und -aufklärung*Andrea Böhringer/Ivana Hristova/Karoline Linzbach*Tagungsbericht Panel 1: Nachrichtendienstliche Radikalisierungs-  
prävention und -aufklärung . . . . . 123*Björn Schiffbauer*

Wie viel Radikalisierung verträgt die Demokratie? . . . . . 129

*Markus Möstl*Wie früh darf ein Frühwarnsystem warnen? Grenzen  
der Aufklärbarkeit von Radikalisierung . . . . . 161*Thomas Pfeiffer*Rechtspraktischer Standpunkt: Radikalisierungsprävention  
durch Verfassungsschutz . . . . . 173*Panel 2*

## Aufklärung von Extremismus im Ausland

*Oussama Azarzar/Maryam Kamil Abdulsalam/Soo Min Kim*

Tagungsbericht Panel 2: Aufklärung von Extremismus im Ausland . . . 187

*Tristan Barczak*Nachrichtendienstliche Beobachtung internationaler extremistischer  
Netzwerke – mehr als eine Zuständigkeitsfrage? . . . . . 193*Podiumsdiskussion*Radikalisierung und Extremismus als Gegenstände  
nachrichtendienstlicher Aufklärung*Oussama Azarzar/Andrea Böhringer/Ivana Hristova/Maryam Kamil  
Abdulsalam/Soo Min Kim/Karoline Maria Linzbach*

Podiumsdiskussion . . . . . 219

Autorenverzeichnis . . . . . 235

Stichwortverzeichnis . . . . . 237

## Fachvorträge



# Extremismus und wehrhafter Verfassungsstaat<sup>1</sup>

*Wolfgang Durner*

## *Inhaltsverzeichnis*

I. Wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes oder im Rahmen des Grundgesetzes? . . . . .	4
II. Was ist eigentlich „Extremismus“? . . . . .	5
1. „Extremismus“ als Rechtsbegriff . . . . .	5
a) Fehlende Aussagekraft des einfachen Rechts . . . . .	5
b) Die Bezugnahme auf die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ . . . . .	6
2. Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ als Kehrseite des Extremismusbegriffs . . . . .	7
3. Eingriffsschwellen der Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung . . . . .	8
a) Die Intensität der verfassungsfeindlichen Betätigung als Eingriffsschwelle . . . . .	9
b) Kontextabhängigkeit der Eingriffsschwellen . . . . .	9
4. Zwischenergebnis: Konkretisierungsbedarf bei der Bestimmung der Reaktionsschwelle . . . . .	10
III. Wieweit ist der Verfassungsstaat des Grundgesetzes wehrhaft? . . . . .	11
1. Bild und Idee der Verfassung, die sich selbst verteidigt . . . . .	11
2. Die Verfassung wehrt sich jedoch nicht selbst . . . . .	12
3. Der Vorbehalt des Gesetzes gilt auch für die Wehrhaftigkeit gegen Extremismus . . . . .	13
4. Dreh- und Angelpunkt bleiben die Grundrechte und ihre Schranken . . . . .	14
5. Die politische Neutralität des Staates bedeutet keine Neutralität gegenüber Extremismus . . . . .	15
6. Spielräume für Streitbarkeit gegenüber dem Extremismus und seinen Vorstufen . . . . .	15
IV. Auch das Völker- und Unionsrecht lassen Wehrhaftigkeit zu . . . . .	16
V. Wehrhafte Demokratie ist kein Verfassungsautomatismus, sondern gestaltungsbedürftig . . . . .	18
1. Unausweichliche Konkretisierungsaufgaben des Gesetzgebers . . . . .	18
2. Wehrhaftigkeit unterhalb der verfassungsunmittelbaren Eingriffsschwellen . . . . .	19
3. Neue Bedrohungen, neue wehrhafte Antworten . . . . .	20

---

<sup>1</sup> Der Verf. dankt seinen beiden Hilfskräften *Johanna Fink* und *Constanze Gundelach* für wertvolle Unterstützung bei der Erstellung und Korrektur des Beitrags.

## I. Wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes oder im Rahmen des Grundgesetzes?

„Ein Einbürgerungsbewerber, der infolge einer fundamentalistischen Kultur- und Wertevorstellung das Händeschütteln mit jeglicher Frau deshalb ablehnt, weil sie ein anderes Geschlecht hat und damit per se als eine dem Mann drohende Gefahr sexueller Versuchung bzw. unmoralischen Handelns gilt, gewährleistet nicht seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse.“<sup>2</sup>

Mit diesem schneidig anmutenden Leitsatz eröffnet ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 20. August 2020. Blickt uns hier der wehrhafte Verfassungsstaat des Grundgesetzes entgegen? Ist der betroffene Einbürgerungsbewerber aus Sicht der Verfassung ein Extremist? Und wie weit entscheiden sich beide Fragen überhaupt anhand des Grundgesetzes?

Tatsächlich findet der Verwaltungsgerichtshof seine Weichenstellungen im einfachen Recht. Er weist darauf hin, das Bundesverwaltungsgericht habe es bis 2019 abgelehnt, die Anerkennung der grundlegenden Prinzipien der verfassungsrechtlich vorgegebenen Rechts- und Werteordnung und die Ausrichtung der individuellen Lebensführung hieran als Teile jenes Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung anzuerkennen, das im Rahmen einer Einbürgerung abzugeben ist.<sup>3</sup> Der Gesetzgeber habe auf diese Aussagen der Rechtsprechung reagiert, in den heutigen § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG nunmehr die weitere Einbürgerungsvoraussetzung der „Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ aufgenommen<sup>4</sup> und damit den ihm zukommenden weiten Gestaltungsspielraum genutzt.

Bereits diese Entscheidung vermittelt eine zentrale Einsicht: Offenbar ist nicht jedes Element der wehrhaften Selbstbehauptung des demokratischen Verfassungsstaats durch die Verfassung selbst vorgegeben, sondern Vieles ist durch den demokratischen Gesetzgeber normierbar. Und das Grundgesetz beantwortet entgegen einer verbreiteten deutschen Kollektivvorstellung nicht abschlie-

<sup>2</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 20.8.2020 – 12 S 629/19, NJW 2021, 483.

<sup>3</sup> BVerwG, Urteil vom 29.5.2018 – 1 C 15.17, ZAR 2018, 313 (319 Rn. 67): „De lege lata steht mithin das nicht strafbare, rechtswirksame Eingehen einer Zweit- oder Mehrfachehe im Ausland der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG nicht deswegen entgegen, weil es ein wirksames Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausschließt. Der Gesetzgeber hat indes bei der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen völker- und verfassungsrechtlich einen weiten Gestaltungsspielraum. De lege ferenda steht es ihm frei, den Einbürgerungsanspruch von weiteren Voraussetzungen abhängig zu machen und diesen insbesondere bei bestehender Mehrhe auszuschließen. Dies kann er etwa durch die Ergänzung der Einbürgerungsvoraussetzungen um das Erfordernis der Gewährleistung des Sich-Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse [...]“

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BR-Drs. 54/19 vom 17.5.2019, wo das Regelbeispiel in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurde, dass ein Antragsteller „nicht mit mehr als einer Person verheiratet ist“.

ßend alle politischen Fragen – so auch nicht jene nach dem Phänomen des Extremismus.

## II. Was ist eigentlich „Extremismus“?

Denn was ist im Rechtssinne unter „Extremismus“ zu verstehen?

### 1. „Extremismus“ als Rechtsbegriff

Das Grundgesetz kennt zwar den Begriff der extremen Haushaltsnotlage, nicht aber den des Extremismus. Sehr viel weiter hilft letztlich auch nicht das einfache Recht, das den Begriff indes an verschiedensten Stellen verwendet.

#### a) Fehlende Aussagekraft des einfachen Rechts

So ermöglicht das 2021 novellierte BND-Gesetz verschiedene Eingriffe wie Auskunftsverlangen zu „Terrorismus oder Extremismus, der gewaltbereit oder auf die planvoll verborgen betriebene Durchsetzung politischer, religiöser oder ideologischer Ansichten ausgerichtet ist, oder dessen Unterstützung“.<sup>5</sup> Erfasst werden soll damit ausweislich der Gesetzesbegründung der

„... Phänomenbereich des internationalen Terrorismus und Extremismus, der entweder durch Gewaltbereitschaft charakterisiert wird, oder auf die planvoll verborgen betriebene Durchsetzung politischer, religiöser oder ideologischer Ansichten ausgerichtet ist.“<sup>6</sup>

Letztlich wird mit diesen durchaus tautologischen Erläuterungen auf einen Begriff des „Extremismus“ abgestellt, dessen Inhalt der Gesetzgeber als bekannt vorauszusetzen scheint und der sich auch nicht in dem nachfolgenden erläuterten Halbsatz erschöpft. Denn ersichtlich wäre es allzu pauschal, alle gewaltbereiten Aktionen automatisch als terroristisch und jede planvoll betriebene Verbreitung von Ansichten als extremistisch einzustufen. In der politischen Umgangssprache und in der Politikwissenschaft hingegen, auf die die Gesetzesbegründung den Norminterpreten letztlich verweist, bildet der „Extremismus“ zwar tatsächlich einen geradezu ubiquitären Begriff, der aber umstritten bleibt und über den verschiedenste Akteure Definitionsmacht beanspruchen.<sup>7</sup> Die

---

<sup>5</sup> So § 4 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. c) BND-Gesetz und ebenso § 19 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. c) zur strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung, § 31 Abs. 5 Nr. 1 zu Kooperationen mit ausländischen öffentlichen Stellen.

<sup>6</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BND-Gesetzes zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts, BT-Drs. 19/26103 v. 25.1.2021, 59.

<sup>7</sup> Eingehend zu alledem *Jaschke*, Politischer Extremismus. Eine Einführung, 2020; vgl. weiter die Nachweise bei *Fischer*, Die konstruierte Gefahr. Feindbilder im politischen Extremismus, 2018, 39ff.

Gesetzesinterpretieren werden damit vor schwierige Konkretisierungsaufgaben gestellt, die in politischer Neutralität zu erfüllen eine Gratwanderung darstellt.

Ähnliches gilt für § 25 Abs. 2 Nr. 2 Stasi-Unterlagen-Gesetz, nach dem die Nachrichtendienste nicht personenbezogene Stasi-Unterlagen verwenden dürfen, wenn diese „Informationen enthalten, die den Bereich des gewalttätigen Extremismus oder des Terrorismus im Sinne des Bundesverfassungsschutzgesetzes betreffen.“ Das Bundesverfassungsschutzgesetz allerdings kennt jedenfalls in seiner geltenden Fassung den Begriff „Extremismus“ überhaupt nicht, sodass sich der Verweis auf dieses Gesetz allenfalls mittelbar über dessen Schutzrichtung erschließt.

Immerhin sah allerdings die bis 2018 geltende Verfassungsschutz-Laufbahnverordnung Gehobener Dienst in ihrem § 17 Abs. 2 Nr. 2 als Teil der Studiengebiete der Hauptstudien I und II den Gegenstand „politischer Extremismus/Terrorismus“ vor, der wiederum durch drei Unterelemente charakterisiert wurde:

- „a) Rechtsextremismus/-terrorismus,
- b) Linksextremismus/-terrorismus,
- c) sicherheitsgefährdende und extremistische Bestrebungen von Ausländern.“

Auch diese Umschreibung – Extremismus als Summe der extremistischen Bestrebungen von Rechten, Linken und Ausländern – war indes nicht frei von Tautologie. Aus sich selbst heraus sind diese Definitionsansätze kaum verständlich.

*b) Die Bezugnahme auf die „freiheitliche demokratische Grundordnung“*

Auch wenn dies in den erwähnten Gesetzen und ihren Begründungen wenig deutlich wird, dürften die meisten dieser Bestimmungen der Sache nach als „extremistisch“ solche Bestrebungen ansehen, die „gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind“. So wird die auf dieses Ziel gerichtete Aufgabe des Militärischen Abschirmdienstes nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 MAD-Gesetz herkömmlicherweise als „Extremismusabwehr“ bezeichnet<sup>8</sup> und durch eine gleichnamige Fachabteilung erfüllt.<sup>9</sup> Auch das im Stasi-Unterlagen-Gesetz zur Ausfüllung des Extremismusbegriffs avisierte Verfassungsschutzgesetz des Bundes dient nach seinem § 1 Satz 1 „... dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Län-

<sup>8</sup> *Siems*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, Kommentar, 2019, § 1 MADG Rn. 8 ff.; BVerwG, Beschluss vom 20.11.2009 – 1 WB 55/08, BVerwGE 135, 247 (250 Rn. 18).

<sup>9</sup> So jedenfalls die Information in BVerwG, Beschluss vom 26.10.2017 – 1 WB 20.17, BeckRS 2017, 134936 Rn. 9.

der.<sup>10</sup> Die Ausfüllung des Begriffs des Extremismus erfolgt damit letztlich vor allem durch seine Gegnerschaft zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes.

## 2. Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ als Kehrseite des Extremismusbegriffs

Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ wiederum als das gemeinsame Schutzgut aller Verfassungsschutzbestimmungen des Grundgesetzes<sup>11</sup> bildet einen verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriff, den auch die Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 Satz 1, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b, Art. 87a Abs. 4 Satz 1 und Art. 91 Abs. 1 GG erwähnen, der jedoch an keiner Stelle definiert wird.<sup>12</sup> Die einheitliche Bezeichnung dieser Grundordnung als „freiheitliche demokratische“ verdeutlicht den Zusammenhang von demokratischer Willensbildung und rechtlich gesicherter individueller Freiheit.<sup>13</sup> Zumindest die elementaren Grundprinzipien jeder freiheitlichen und demokratischen Staatsordnung sollen hier zum Schutzgut erklärt und gegen Angriffe von Innen und Außen verteidigt werden.

Diese Grundidee erfuhr in sukzessiven Urteilen eine weitere Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht. In seinem insoweit wegweisenden SRP-Verbotsurteil bestimmte das Gericht den Inhalt der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG durch eine politisch neutrale negative Abgrenzung als „Gegenteil des totalen Staates“.<sup>14</sup> Es definierte den Begriff als eine wertgebundene Ordnung,

„[...] die unter Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Näher dazu *Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Fn. 8), § 1 BVerfSchG Rn. 9 ff.

<sup>11</sup> Vgl. nur *Gusy*, AÖR 195 (1980), 279 (283 f.); *Schliesky*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 2014, § 277 Rn. 16 ff. und aus der Judikatur zuletzt BVerwG, NJW 2021, 2818 (2020).

<sup>12</sup> Auch im einfachen Recht wird der Begriff verwendet – etwa in § 86 Abs. 2 StGB, § 1 Abs. 1 Satz 1 PartG oder § 7 Abs. 1 Nr. 2 und § 33 Abs. 1 BeamtStG –, nicht aber definiert. Erste Annäherungen finden sich bei *Leibholz* (1951) und *Kaufmann* (1952) in: Denninger (Hrsg.), *Freiheitliche demokratische Grundordnung*, Bd. I, 1977, 82 ff., 95 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *Gusy* (Fn. 11), 282; *Stern*, Staatsrecht I, 1984, 557 jeweils m.w.N.

<sup>14</sup> Vgl. *Gusy* (Fn. 11), 283.

<sup>15</sup> BVerfGE 2, 1 (Leitsatz 2 u. 12 f.); bestätigend BVerfGE 5, 85 (112, 140 ff.).



Das KPD-Verbotsurteil erweiterte diese Beschreibung um den Sozialstaatsgedanken und das Ideal einer „sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaats“.<sup>16</sup> Diese enge Definition verlieh der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ in allen zitierten Bestimmungen eine einheitliche Bedeutung und hat im Wesentlichen Zustimmung gefunden.<sup>17</sup> Negativ abgrenzend dürften auch die eingangs zitierten einfachgesetzlichen Vorschriften allesamt an diese Formel anknüpfen.

In späteren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht diesen Katalog jedoch zunächst nochmals um weitere Elemente ergänzt,<sup>18</sup> 2017 in der NPD-Verbots-Entscheidung für Art. 21 GG wieder deutlich enger bestimmt<sup>19</sup> und in anderer jüngeren Entscheidungen sehr viel spezifischer „geradezu als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes“ gedeutet.<sup>20</sup> Immerhin fand die auf diesen Konkretisierungen aufbauende heutige Legaldefinition in § 4 Abs. 1 BVerfSchG<sup>21</sup> 2022 im Urteil zum des Bayerischen Verfassungsschutzgesetz die Billigung des Gerichts.<sup>22</sup>

Gleichwohl deuten diese Entwicklungen an, dass eine abschließende Fixierung des Schutzguts nicht in jeder Hinsicht möglich war, sondern sich auch die freiheitliche demokratische Grundordnung aus der Perspektive eines ‚law in action‘ in jeweils neuen Kontexten immer wieder ein Stück weit neu definiert. Damit aber dürften nicht nur beim Schutzgut der Verfassungsschutzbestimmungen, sondern erst recht bei der Definition dessen, was einfachgesetzlich in verschiedenen Kontexten als Extremismus anzusehen ist, durchaus gewisse Spielräume des Gesetzgebers bestehen.

### 3. Eingriffsschwellen der Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

In den genannten Verfassungsnormen bildet die Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine tatbestandliche Voraussetzung dafür, dass gegen in diesem Sinne verfassungsfeindliche Kräfte die Instrumente der Streit-

<sup>16</sup> BVerfGE 5, 85 (198); vgl. zur Bedeutung der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts auch *Lautner*, Die freiheitliche demokratische Grundordnung, 1978, 61f.

<sup>17</sup> Vgl. etwa BVerwGE 47, 330 (335); BVerwG, NVwZ-RR 2002, 204f.; *Stern* (Fn. 13), 567ff.; wohl auch *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Kommentar, 2018, Art. 10 Rn. 98; kritisch aber mit unterschiedlichen Akzenten *Denninger*, in: ders. (Fn. 12), 7f.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 137, 273 (303) sowie die Nachweise zu weiteren Entscheidungen wie auch zur Kritik in BVerfGE 144, 20 (204f.); bilanzierend zuletzt VG Berlin, Urteil vom 31.5.2021 – VG 4 K 428.19 –, BeckRS 2021, 18151, Rn. 28.

<sup>19</sup> BVerfGE 144, 20 (202ff.); kritisch zu dieser Reduktion auf formale Elemente wiederum *Linke*, DÖV 2017, 483 (487ff.).

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 144, 20 (224) und zuvor allgemeiner BVerfGE 124, 300 (328ff.).

<sup>21</sup> Dabei handelt es sich um eine Übernahme der Elemente der Rechtsprechung, vgl. *Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Fn. 8), § 4 BVerfSchG Rn. 49.

<sup>22</sup> BVerfG Urteil vom 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17, NJW 2022, 1583 (1589 Rn. 184).

baren Demokratie zum Einsatz kommen. Die bloße Verfassungsfeindlichkeit einer inneren politischen Haltung allein reicht aber nicht aus, um den Sanktionsprozess zu legitimieren. Hinzutreten muss vielmehr eine äußere Dimension des Handelns.

*a) Die Intensität der verfassungsfeindlichen Betätigung als Eingriffsschwelle*

So dürfte der Verband der Königstreuen in Bayern, de facto eine Nachfolgeorganisation der früheren Bayerischen Heimat- und Königspartei, das offiziell aufgegeben verfassungsfeindliche Ziel des Sturzes der Republik und der Wiedereinführung der Monarchie in Bayern nach dem heimlichen Wunsch mancher Mitglieder weiterführen. Die angekündigten Aktionen – in diesem Jahr die anstehende Riegele-Bierkettenverleihung sowie die Förderung alpenländischer Trachten im Stile Ludwigs des II<sup>23</sup> – erreichen aber bei weitem nicht jene Eingriffsschwelle, die ein Eingreifen der Nachrichtendienste rechtfertigen könnte.

Dieser Ansatz deckt sich damit wieder mit den Aussagen der Politikwissenschaft, die eine politische Gruppierung überwiegend dann als extremistisch einstuft,

„... wenn sie kämpferisch gegen wesentliche Verfassungsprinzipien verstößt, die Grundwerte der Demokratie ablehnt und für eine andere politische Organisationsform eintritt, die nicht auf demokratisch-rechtsstaatlichen Pfeilern steht.“<sup>24</sup>

Extremismus manifestiert sich nach alledem bereits nicht rein isoliert in bestimmten inneren Überzeugungen und Ansichten, sondern erst äußerlich in der *kämpferischen* Verbreitung derselben. Die Einordnung einer Gruppierung als extremistisch erfordert damit stets die Würdigung der Zweck-Mittel-Relation im Hinblick auf die zur Verbreitung solcher Ansichten eingesetzten kämpferischen Instrumente.

*b) Kontextabhängigkeit der Eingriffsschwellen*

Auch diese Eingriffsschwelle bleibt aber wiederum kontextabhängig. Für Partei- und Vereinsverbote fordert das Bundesverfassungsgericht bekanntlich in wechselnden Formulierungen eine über die bloße Ablehnung hinausgehende „aktiv kämpferische, aggressive Haltung“ gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, mit der die Organisation „planvoll das Funktionie-

---

<sup>23</sup> Näheres zu alledem findet sich nicht in den Verfassungsschutzberichten des Freistaats Bayern, wohl aber auf der Homepage des Vereins unter <http://www.verband-der-koenigstreuen.de/> (27.7.2022). Wie sich aus den Informationen in LT-Drs. 17/5164 vom 5.2.2015, 41 ergibt, nahm 2015 sogar der damalige Staatsminister der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Dr. Markus Söder, gemeinsam mit dem Verband an einen Festakt zum 150. Jahrestag der Thronbesteigung Ludwigs II. teil.

<sup>24</sup> So zusammenfassend *Jaschke* (Fn. 7), 180.

ren dieser Ordnung“ zu beeinträchtigen und zu beseitigen sucht.<sup>25</sup> Auch unterhalb dieser Schwelle hält das Gericht aber die Bezeichnung einer Partei als verfassungsfeindlich im Verfassungsschutzbericht der Bundesregierung für zulässig.<sup>26</sup> Selbst eine bloße Beobachtung erfordert aber jedenfalls Bestrebungen, die über bloße politische Kritik hinausgehen;<sup>27</sup> bei Einzelpersonen bedarf es tatsächlicher Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen.<sup>28</sup> In diesem Sinne erklärte das Verwaltungsgericht Köln im März die Einstufung der AfD als Verdachtsfall und die Beobachtung der Partei für zulässig.<sup>29</sup>

Auch für andere Maßnahmen finden sich vielfältig differenzierte Eingriffsschwellen. Die eingangs erwähnten Weitergabevorschriften des BND-Gesetzes fordern, dass die Durchsetzung politischer, religiöser oder ideologischer Ansichten extremistischen Inhalts entweder „gewaltbereit“ oder auch nur „planvoll verborgen“ betrieben wird. Bei Sicherheitsüberprüfungen hingegen können bloße „... rechtsextremistische, ausländerfeindliche und rassistischen Äußerungen bereits Indizien für ein mangelndes Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung darstellen.“<sup>30</sup> Bei Einbürgerungen verfügt der Gesetzgeber, wie eingangs festgestellt, mangels eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Einbürgerungsanspruchs sogar über nochmals größere Spielräume,<sup>31</sup> um eine extremistische Grundhaltung von Bewerbern zu ermitteln und zu berücksichtigen.

#### 4. Zwischenergebnis: Konkretisierungsbedarf bei der Bestimmung der Reaktionsschwelle

Letztlich ist damit auch die Eingriffsschwelle für staatliche Gegenreaktionen auf extremistische Bestrebungen keineswegs starr durch das Grundgesetz vorgegeben. Die konkreten Maßstäbe folgen vielmehr kontextabhängig aus den Grundrechtsschranken und implizieren Abwägungen, bei denen die Intensität der extremistischen Betätigung, der Sozialbezug des jeweiligen Verhaltens und die Grundrechtsrelevanz der staatlichen Gegenmaßnahme einzustellen sind. Dieser Befund hat Bedeutung für das Generalthema dieser Veranstaltung: Will man einer Radikalisierung als einem persönlichen Entwicklungsprozess hin zum Extremismus entgegenwirken, so bedeutet dies, ggf. sehr viel früher anzu-

<sup>25</sup> So BVerfGE 5, 85 (141); 144, 20 (228) m.w.N.; BVerwGE 61, 218 (220) m.w.N.; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 21 (Januar 2018) Rn. 525 ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 40, 287 ff.; näher dazu Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 25), Art. 21 (2018) Rn. 574 f.

<sup>27</sup> So vorsichtig VG München, Beschluss vom 27.7.2017 – M 22 E 17.1861, BeckRS 2017, 119732; näher dazu in diesem Band Shirvani, S. 37.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 134, 141 ff. – Bodo Ramelow; BVerwG, NJW 2021, 2818 (2020); eingehend dazu nunmehr Linzbach, GSZ 2022, 7 ff.

<sup>29</sup> VG Köln, Beschluss vom 10.3.2022 – 13 L 104/21M, BeckRS 2022, 3886.

<sup>30</sup> BVerwG, Beschluss vom 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062 Rn. 38).

<sup>31</sup> Vgl. bereits oben in und bei Fn. 2f.

## Autorenverzeichnis

*Oussama Azarzar*

Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Prof. Dr. Uwe Backes*

Stellvertretender Direktor des Hannah-Arendt-Instituts und außerplanmäßiger Professor am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Dresden

*Prof. Dr. Tristan Barczak*

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und das Recht der neuen Technologien an der Universität Passau

*Andrea Böhringer*

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Prof. Dr. Ralf Brinktrine*

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Deutsches und Europäisches Umweltrecht und Rechtsvergleichung an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg

*Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner*

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Direktor des Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft

*Ivana Hristova*

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Maryam Kamil Abdulsalam*

Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Soo-Min Kim*

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*LRD Volker Krichbaum*

Bundesamt für Verfassungsschutz

*Karoline Maria Linzbach*

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Prof. em. Dr. Martin Morlok*

Ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich Heine Universität Düsseldorf und Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung

*Prof. Dr. Markus Möstl*

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht II an der Universität Bayreuth

*Prof. Dr. Dietrich Murswiek*

Emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

*MdB Dr. Konstantin von Notz*

Vorsitzender des Parlamentarischen Kontrollgremiums

*Dr. Thomas Pfeiffer*

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen

*Prof. Dr. Björn Schiffbauer*

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht an der Universität Rostock

*Prof. Dr. Foroud Shirvani*

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Universität Bonn

## Stichwortverzeichnis

- Abgeordnete 47  
Alternative für Deutschland (AfD) 26, 87  
Amtshilfe 188, 190f., 214f.  
Analysefähigkeit 116  
Antisemitismus 222, 226, 230ff.  
– salafistischer 233  
Aufgabenzuweisung 188, 199, 201f., 210, 213  
Auslandsbezug 202, 216  
Auslandseinsatz 197f.  
Aussteigerprogramm „Left“ 178, 183  
Aussteigerprogramme 183
- Baader-Meinhof-Gruppe 30  
BayVSG 46, 161ff.  
– Urteil zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz 8, 57, 64  
Beobachtung 40ff., 58f., 60, 70, 72, 91  
– Beobachtungsobjekt 59, 64, 83  
– heimliche 44, 49  
– offene 43, 48  
– von Parteien 62ff.  
Beratungsnetzwerk 127  
Bestrebung 61, 68, 72ff., 79, 158  
– Begriffsbestimmung 58  
– beobachtungsbedürftige Bestrebung 84, 87ff., 165  
– extremistische 60ff.  
– verfassungsfeindliche 39, 167  
Bundesnachrichtendienst 113
- Checks and Balances 12  
Corona-Proteste 225f.
- Datenverarbeitungsgeneralklausel 163, 167  
Deep Fakes 189  
Delegitimierung 21, 90, 221ff., 226f.
- Demokratie 68, 130ff.  
– streitbare 13, 57, 63  
– wehrhafte 4f., 68, 133, 164, 174 ff  
– -prinzip 71, 74, 89  
Desinformationskampagnen 188ff.
- Eingriffsbefugnis  
– gesetzliche 154  
Eingriffsschwelle 8ff.  
„Einsame Wölfe“ 35  
Einzelperson 10, 60  
EMRK 17  
Erkennungsmittel 160  
Erlebniswelt Rechtsextremismus 178  
Erscheinungsform 98, 111, 143  
Eskalationsstufe 141  
Ewigkeitsklausel 132  
Extremismus 5ff., 60, 84f., 96f., 98, 108, 111  
– Begriff 221, 230  
– Beleg 88  
– im öffentlichen Dienst 93f., 96, 100  
Extremismusprävention 21, 177f.  
Extremist (s. Extremismus)
- Fake News 188ff., 216  
forum externum 141  
forum internum 125, 141  
Frankfurter Schule 222f.  
Freie Sachsen 225  
Freies Mandat 47f.  
freiheitliche demokratische Grundordnung 6ff., 58, 62, 68f., 72f., 79, 83f., 89, 133  
Freiheitsbeschränkung  
– kollektive 138  
Frühwarnsystem 20, 58, 115, 161ff.
- GG-konforme Systembildung 165

- Grenzüberschreitende Sachverhalte 187f.
- Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung 137
- home-grown terrorism 24
- HUMINT-Bereich 118
- Hybride Maßnahmen 189, 191
- Indemnität 51
- Indikatorenmodell 127
- individuelle Freiheitsbeschränkungen 138
- Individuum 139
- Junge Freiheit 170
- kämpferisch 9, 16
- Kippunkt 124, 130ff.
- Kollektiv 143, 149
- KPD-Verbotsurteil 8
- Meinungsvielfalt 134
- Missbrauchsverbot 17
- Mitte der Gesellschaft 222ff.
- Nachrichtendienst 81, 113
  - nachrichtendienstliche Beobachtung 58
  - nachrichtendienstliches Erfahrungswissen 64
  - nachrichtendienstliche Erkenntnisse 64
  - nachrichtendienstliche Mittel 57, 59f., 79
- Neutralität 15, 21
  - von Amtsträgern 71, 82, 85, 101
- Nichthandler 124
- Nichtstaatliche Akteure 188f.
- NPD-Verbots-Entscheidung 8, 26, 44
- Nützliche Idioten 188
- Organisationsverfassungsrecht 205ff.
- OSINT 119
- Parlamentarisches Kontrollgremium 52, 53f., 113
- Parteien 37ff., 72ff., 85, 103
  - Beobachtung 62f.
- Kleinpartei 63
- Programm 64
- -freiheit 40f., 43f., 63
- -privileg 150
- Personenzusammenschluss 42, 57f., 60, 62, 64f.
- Plausibilitätseinstufung 147ff.
- Potenzialität 140
- Prävention 73, 111, 173ff.
  - indizierte 177
- Projekt VIR 182
- Proxys 188
- Prüfball 57ff., 75, 162ff.
  - -phase 64
- Querdenker 27
- R-E-Matrix 145ff.
- Radikalisierung 23ff., 130, 134ff.,
  - Extremismus-Radikalisierung 29
  - Gewalt-Radikalisierung 28f.
  - Intergruppen Radikalisierung 33
  - kognitive Radikalisierung 28
  - Radikalisierungsaufklärung 123ff.
  - Radikalisierungsgrad 144
  - Radikalisierungsprävention 123ff., 173ff.
  - Radikalisierungsprozesse 222ff., 229
- Ramelow-Beschluss 48
- Rechtsextremismus 25, 96, 98
  - dynamischer Extremismusbegriff 26
- rechtspopulistisch 27, 64
- Rechtsstaatlichkeit 115
- Reichsbürger 99, 226, 229
  - Reichsbürgerbewegung 103, 105, 107, 109
- Religionsgemeinschaft 151
- Resilienz 130
- Russia Today 189
- Rückfälligkeit 124
- Soldat, Soldatin 94ff., 100, 102, 110, 227ff.
  - Disziplinarrecht 99
  - Soldatenverhältnis 99, 109
  - -gesetz 107
- Soziale Demokratie 8
- Spionageabwehr 114f.

- Spurwechsel 124
- SRP-Verbotsurteil 7
- staatliche Informationserhebung und
  - verarbeitung 136f.
- Stasi-Unterlagen 6
  
- Tatsächliche Anhaltspunkte 39
- Terrorismus 5
  
- Umstrukturierung 115
- Unverträglichkeit 141 ff.
  - Unverträglichkeitsabschlag 150ff.
  - Unverträglichkeitsstufe 146f.
  - Unverträglichkeitszuschlag 150ff.
  
- Verdachtsfall 57ff., 60ff., 82ff., 109, 162f.
- Verdachtsgewinnungsphase 162f.
- Verfassungsfeindlichkeit 9, 73, 79, 82, 90ff., 101 ff.
  - verfassungsfeindliche Inhalte 61, 62
  - Verfassungsfeindliche Meinungen 85, 88ff., 103ff.
  - Verfassungsfeindliche Ziele 58, 64, 75, 84, 85, 87
- Verfassungsschutz 57ff., 63ff., 67ff., 72, 78, 82ff., 104f., 113
  - bericht 61, 63, 72, 74ff., 79, 84, 87ff.
  - Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) 68, 69
    - relevant 86f., 90 f
- Verfassungsschutzbeauftragter 125
- Verfassungsschutzrelevante Delegation des Staates 19
- Verfassungstreuepflicht
  - Beamtinnen und Beamten 109, 139
  - Soldaten 107
- Verfassungsunmittelbare Instrumente 12, 19
- Vertrauen 90, 102, 118
- V-Leute 44f., 69
- völkisch 27
- Volkzählungsurteil 209
- Vorabkontrolle 47
- Vorbehalt des Gesetzes 13f.
- Vor-Verdachtsphase 163
- Vorfeldermittlung/Strukturermittlung 125
- Vorprüfungsphase 162
  
- Wahlbeteiligung 124f.
- Wegweiser 181
- Wegweiser-Präventionsprogramm 124
  
- Zentralstellenkompetenz 212
- Zusammenhänge 116
- Zuständigkeitsverteilung 188, 196f., 198ff., 207ff.