



Sachstand

Die Definition der Aufgaben des Verfassungsschutzes

Die Definition der Aufgaben des Verfassungsschutzes

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 348/18
Abschluss der Arbeit: 2. Oktober 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

§§ 3 und 4 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) definieren die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden. Es stellen sich die folgenden Fragen:

- Sind die Bestimmungen hinreichend bestimmt gefasst oder ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Tatbestandsmerkmale?
- Wie wirkt sich das Urteil des OVG Lüneburg vom 19. Oktober 2000 – 11 L 87/00 – auf die Auslegung der §§ 3 und 4 BVerfSchG aus?
- Gibt es eine Übersicht, auf welche Beobachtungsobjekte sich Maßnahmen nach § 3 BVerfSchG aktuell beziehen?

2. Bestimmtheit der §§ 3 und 4 BVerfSchG

Das **Rechtsstaatsprinzip** des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) erfordert, dass Gesetze hinreichend bestimmt sind. Gleichwohl ist der Gesetzgeber nicht gezwungen, jeden Sachverhalt mit trennscharf erfassbaren Begriffen zu beschreiben. Angesichts unzähliger Sachverhalte ist es unvermeidbar, ausfüllungsbedürftige Begriffe zu verwenden („unbestimmter Rechtsbegriffe“). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat dies anerkannt und räumt dem Gesetzgeber ein gewisses Ermessen ein, inwieweit er Gesetze mit enger oder weiter bestimmten Begriffen formulieren will.¹ Dabei gilt:

„Die Anforderungen an die Bestimmtheit erhöhen sich mit der Intensität, mit der auf der Grundlage der betreffenden Regelung in grundrechtlich geschützte Bereiche eingegriffen werden kann. Dies hat jedoch nicht zur Folge, dass die Norm dann überhaupt keine Auslegungsprobleme aufwerfen darf. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn diese [Auslegungsprobleme] mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können [...]“²

Die §§ 3 und 4 BVerfSchG enthalten eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe („Bestrebungen“, „sicherheitsgefährdend“, „öffentliches Interesse“, „tatsächliche Anhaltspunkte“, etc.). Gegen deren Verwendung bestehen im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG keine grundsätzlichen Bedenken. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der für die §§ 3 und 4 BVerfSchG zentrale Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (§ 4 Abs. 2 BVerfSchG) die **Rechtsprechung des BVerfG** ausdrücklich übernimmt.³ Ferner besteht eine Vielzahl an Entscheidungen verschiedener Gerichte, die für die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe Orientierung bietet.⁴

1 BVerfGE 21, 73, 79; BVerfGE 78, 205, 212 f.

2 BVerfGE 83, 130, 145.

3 BT-Drs. 11/4306, S. 60; BT-Drs. 11/7504, S. 8.

4 Siehe die 153 Randnummern umfassende Kommentierung mit Hinweisen zur Rechtsprechung von Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, §§ 3, 4 BVerfSchG.

Einzelne Tatbestandsmerkmale sind weniger auslegungsbedürftig. Hierzu dürfte wohl der Begriff „geheimdienstliche Tätigkeit für eine fremde Macht“ gehören (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG). Die Kommentierung führt hierzu nahezu keine Rechtsprechung an.⁵ Hingegen liegt zu den Begriffen „Bestrebungen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 und Nr. 4 BVerfSchG) und „freiheitlich demokratische Grundordnung“ (§ 4 Abs. 2 BVerfSchG) eine **Vielzahl** an **Gerichtsentscheidungen** vor.⁶ Dies kann auch ein Indiz dafür sein, dass der Inhalt dieser Begriffe klärungsbedürftig ist bzw. war.

3. Urteil des OVG Lüneburg

Bei dem Urteil des OVG Lüneburg handelt es sich um eine Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit eines erstinstanzlichen Urteils: „Prüfungsmaßstab [...] ist [...] allein, ob die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zur vorläufigen Vollstreckbarkeit [...] der rechtlichen Nachprüfung standhält“.⁷ Das Urteil entfaltet daher keine Rechtskraft bezüglich der Rechtmäßigkeit der erstinstanzlich noch streitigen Überwachung durch eine Verfassungsschutzbehörde. Mit anderen Worten: Für die Auslegung der §§ 3 und 4 BVerfSchG ist das Urteil nicht relevant.

4. Aktuelle Überwachungsmaßnahmen

Die Jahresberichte des Bundesamtes für Verfassungsschutz geben einen „Überblick mit Strukturdaten zu **Beobachtungsobjekten**“ zu den Kategorien „Rechtsextremismus“, „Reichsbürger“, „Selbstverwalter“, „Linksextremismus“, „Islamismus/islamistischer Terrorismus“, „Sicherheitsgefährdende und extremistische Bestrebungen von Ausländern (ohne Islamismus)“ und „Spionage und sonstige nachrichtendienstliche Aktivitäten“.⁸

Daneben bestehen gegen das Bundesamt für Verfassungsschutz grundsätzlich Ansprüche auf Erteilung von **Informationen**, insbesondere nach § 15 BVerfSchG und nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Allerdings stehen diesen Ansprüchen vielfach Geheimhaltungsinteressen entgegen (siehe z. B. § 15 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG: „Die Auskunftserteilung unterbleibt, soweit eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung durch die Auskunftserteilung zu besorgen ist“).

5 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, §§ 3, 4 BVerfSchG Rn. 68-72.

6 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, §§ 3, 4 BVerfSchG Rn. 6-67.

7 OVG Lüneburg, Urteil vom 18. Januar 2000, 11 L 87/00.

8 BMI, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 6-12 (Hervorhebung durch Autor), <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2017.pdf>.