

Dr. Tim Wihl

Universität Erfurt

Staatswissenschaftliche Fakultät

Vertretung der Professur für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts

An

Jan Kürschner

Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses

Landtag Schleswig-Holstein

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des
Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der
Landesregierung – Drucksache 20/3754**

17. Februar 2026

I. Vorbemerkung

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf drei Punkte: den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, den Begriff der Bestrebung und die Regelung des § 35 zu Voraussetzungen des Einsatzes von Mitteln mit besonderer Eingriffsintensität. Zu den anderen Teilen des Gesetzentwurfs verhält sie sich nicht.

II. Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 8 II)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf sich an die Vorgaben des BVerfG aus dem NPD II-Urteil von 2017 anpasst. Dies entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Tendenz der jüngsten Landesgesetzgebungsprozesse.

Angeregt wird lediglich, die Nr. 6

(„der Vorbehalt der Anwendung physischer Gewalt durch die gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organe“)

zu präzisieren. Die dortige Bezugnahme auf das staatliche Monopol legitimer physischer Gewaltausübung entspricht den verfassungsgerichtlichen Anforderungen

zwar oberflächlich, bleibt aber undeutlich hinsichtlich der in der Rechtsordnung vorgesehenen Möglichkeit zur Notwehr und Nothilfe. Diese strafrechtlichen Rechtfertigungsgründe sind keine Marginalien, sondern stellen fundamentale Rechtsprinzipien dar, die der Staat unter keinen Umständen ignorieren darf, ohne selbst die Menschenwürde seiner Bürgerinnen und Bürger anzutasten. Daher sind jegliche Formen der individuellen und gesellschaftlichen Notwehr und Nothilfe gegen Aggressionen als verfassungsfreundlich und nicht etwa verfassungsfeindlich einzustufen. Die Formulierung der Nr. 6 verkennt diese fundamentale immanente Schranke des staatlichen Gewaltmonopols im demokratischen Verfassungsstaat.

III. Begriff der Bestrebungen (§ 6 II)

(„Bestrebungen im Sinne dieses Gesetzes sind politisch motivierte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen oder Betätigungen in einem oder für einen Personenzusammenschluss gegen die in den §§ 8 bis 13 bezeichneten Schutzgüter. Sie sind insbesondere gekennzeichnet durch ein aktives Vorgehen, welches auf die Realisierung eines gegen diese Schutzgüter gerichteten politischen Ziels ausgerichtet ist und sowohl legale als auch kämpferisch-aggressive Methoden einschließt. Bestrebungen können auch von Einzelpersonen ausgehen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln.“)

Die Abkehr von der gesetzlichen „Aggressionsklausel“ ist abzulehnen. Sie wäre vielmehr auf sämtliche Bestrebungen auszudehnen. Eine generalisierte Ausweitung des Bestrebungsbegriffs auf legale Methoden geht demgegenüber in die falsche Richtung.

Der Verfassungsschutz ist für seine Maßnahmen in besonders hohem Maße auf gesellschaftliches Vertrauen angewiesen. Dieses setzt der Gesetzgeber aufs Spiel, wenn er der Verfassungsschutzbehörde außer für (ihrerseits zu vage und weitgehende) „kämpferisch-aggressive“ sogar für auf jeder Stufe legale Methoden der politischen Auseinandersetzung eine Zuständigkeit zuweist. Es ist auch gar nicht notwendig, die soziale Anerkennung der Behördenpraxis derart aufs Spiel zu setzen. Denn alle überhaupt *relevanten* verfassungsfeindlichen Bestrebungen fallen auch unter einen Gewaltbegriff, der *physische wie psychische* Formen der Gewaltanwendung umfasst. Dabei ist die Verfassungsschutzbehörde insbesondere für die Beobachtung *des Vorfelds oder der Vorbereitung* solch geplanter Gewaltanwendung in physischem (körperliche Aggression) oder psychischem Modus (insb. strafbare Hass- und Hetzrede) verantwortlich. Der allzu vage-unbestimmten und

vertrauenszersetzenden Klauseln der kämpferisch-aggressiven oder gar legalen „Methoden“ bedarf es daher gerade nicht.

Im Einzelnen:

Gewaltförderliche, gewaltvorbereitende oder gewaltverherrlichende Aktivitäten, inklusive Menschenwürdeverletzungen auf dem Niveau von *psychischer Gewalt* (im Sinne einer an Diskriminierungsmerkmale anknüpfenden Einschüchterung), sollten vorzugsweise eine *allgemeine* Voraussetzung der Beobachtung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen sein. Ein „hinkendes“ Vorbild könnte hier etwa das Verfassungsschutzgesetz von Mecklenburg-Vorpommern sein, vgl. § 6 II MVVerfSchG.

Der Verfassungsschutz von oben sollte sich – wie zu zeigen ist – auch in Schleswig-Holstein vorzugsweise nur um solche politischen „Bestrebungen“ kümmern, die einen irgendgearteten *physischen oder psychischen Gewaltbezug* aufweisen. Es wird vorgeschlagen, eine solche Neubestimmung des Rechtsbegriffs der „Bestrebungen“ gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vor dem Hintergrund dreier Modelle des Verfassungsschutzes theoretisch einzuordnen, die als etatistisch, liberal und republikanisch zu bezeichnen sind. Ein Blick in die Rechtsgeschichte und aktuelle Rechtsprechung beweist, dass alle diese Verständnisse eine Stütze im deutschen Verfassungsschutzrecht finden.

Im Folgenden wird ein Impuls für eine schärfere Konturierung der „Bestrebungen“ gegeben. Das Ziel ist, die bisherige Beliebigkeit der Beobachtung einerseits unbedeutender, harmloser politischer Splittergruppen oder gar Zeitschriften, andererseits tatsächlich gefährlicher terroristischer Milieus zugunsten eines konsistenten Konzepts der Beobachtungsobjekte zu überwinden. Die bisherige Auseinandersetzung konzentrierte sich fast gar nicht auf diesen Tatbestand der Bestrebungen, sondern nahezu ausschließlich auf die fdGO, und erreichte in der Zeit des sogenannten Radikalenbeschlusses in den 1970er Jahren, der „Extremist:innen“ aus dem öffentlichen Dienst fernhalten sollte, eine beträchtliche Schärfe.

Eher stiefmütterlich werden seit jeher die „Bestrebungen“ behandelt, bis heute herrscht hier bis zum BVerfG große Ratlosigkeit; wohingegen sich das Bundesverfassungsgericht des logisch herausfordernden Problems einer Grundordnung, die aus Prinzipien besteht, zuletzt 2017 in der NPD-Verbotsentscheidung umfassend angenommen hat.

Was die „Bestrebungen“ angeht, steht eine überzeugende begriffliche Klärung jenseits einer Eingriffsbefugniswellen-Dogmatik hingegen noch aus. Ansätze zur Konturierung lassen sich indes in der jüngeren Rechtsprechung, gerade des Bundesverfassungsgerichts, wie auch in manchen Gesetzesformulierungen erkennen. Sie verdienen es, konsequent weitergedacht zu werden.

Einen interessanten Anhaltspunkt bietet eine etwas versteckte Formulierung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Beobachtung des seinerzeitigen Abgeordneten Bodo Ramelow von 2013 (BVerfGE 134, 141). Dort heißt es in Bezug auf die beobachtungsrelevanten Verhaltensweisen von Abgeordneten: „Ein Überwiegen des Interesses am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Abgeordnete sein Mandat zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht oder diese aktiv und aggressiv bekämpft.“ (Rn. 121) Die zweite Option ist nicht mandats- und damit nicht abgeordnetenspezifisch. Unterstellt man die prinzipielle Gleichrangigkeit von freiem Mandat und anderen, universalen Grundrechten der Verfassung, wie es der Rechtsprechung entspricht, kann man hier einen Hinweis auf die Deutung der „Bestrebung“ als aggressiv-kämpferische Verhaltensweise erkennen. Eine Privilegierung von Abgeordneten gegenüber anderen Staatsbürger:innen ist keineswegs zwingend. Der Gewaltbezug (aggressiver Kampf) lässt sich vielmehr auf die Citoyens insgesamt erstrecken.

Einzelpersonenbezogene Wahrscheinlichkeitsurteile müssen sich auf Besonderheiten des jeweiligen *Verhaltens* stützen, nicht primär auf persönliche Eigenschaften, soziale Bindungen oder gar kategoriale Zuordnungen zu bestimmten Personengruppen. Bedeutsam sind zudem ein nicht in die unüberschaubare Zukunft verlegter Gefährdungszeitpunkt und eine objektive Gesamtwürdigung aller Umstände. Diese allgemeinen sicherheitsrechtlichen Grundsätze müssten angesichts der besonderen Grundrechts- und Demokratierelevanz *politischer* Verhaltensweisen auch für die stark ins Vorfeld von bilanzierbaren Schäden für die Grundordnung verlegten Beobachtungen von „Bestrebungen“ gelten.

Das Bundesverfassungsgericht konstatiert zwar in der jüngeren Judikatur die besondere Beobachtungsbedürftigkeit gewaltgeneigter „Bestrebungen“, aber zählt auch legalistische oder pazifistische Verhaltensweisen zumindest verfassungsrechtlich als diffuse „Bestrebungen“. Die gelegte Spur aus der Ramelow-

Entscheidung wird so erst einmal wieder verwischt. Die besondere, schlechthin konstituierende Bedeutung der politischen Grundrechtsausübung für die Demokratie gerät aus dem Blick, wenn wenigstens potentielle Schäden für die Grundordnung gar nicht absehbar sein müssen, um Überwachungsmaßnahmen mit der ihnen inhärenten Stigmatisierungswirkung und Verzerrung des politischen Diskurses (vor allem qua Abschreckungswirkung) zu rechtfertigen.

„Nach einer Recherche des Bayerischen Rundfunks haben zahlreiche Funktionäre der Klägerin des bayerischen Landesverbands in einer internen Chat-Gruppe die Bundesrepublik Deutschland als totalitäres System verunglimpft und Umsturzfantasien und Aufrufe zur Gewaltanwendung geäußert. Zu den Administratoren der Gruppe zählten der Landesvorsitzende Protschka, der auch dem Bundesvorstand der Klägerin angehört, sowie der Bundestagsabgeordnete Huber (Bl. 253 ff. GA).“ Die hier zitierte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln zur Einstufung der AfD als Verdachtsfall einer „Bestrebung“, deren Bestätigung durch das Oberverwaltungsgericht Münster 2023 erfolgt ist, weist zumindest indirekt einen Ausweg (VG Köln, 8.3.2022, Az. 13 K 326/21). Denn dort führt das Gericht Belege für eine Verfassungsfeindlichkeit der Partei an, die auf die Argumentation des NPD-Urteils zurückgreifen, wonach ein ethnischer Volksbegriff der Menschenwürde widerspricht. Die aufgezählten Verhaltensweisen sind teils legal, insbesondere wenn es um programmatische Äußerungen geht, teils werden aber auch illegale oder jedenfalls *gewaltbezogene* Handlungen angedeutet. Das erscheint ein erfolgversprechender und plausibel begründeter Weg zur Verdachtseinstufung zu sein. Statt auf kontroverse Meinungsbeiträge wäre dann auf strafrechtlich relevanten Rassismus abzustellen, wie er nicht nur im Volksverhetzungs- und Beleidigungstatbestand, sondern auch im EU-Rahmenbeschluss 2008/913/JI thematisiert wird. Hinreichend viele solcher *psychisch gewaltsamen* Äußerungsdelikte, aber auch die schon bei der NPD relevanten physischen Aggressionen wären aufzuführen, wobei die Prüffallphase sich auf *Anhaltspunkte jeder Art für physische und psychische Gewaltorientierung* (inklusive Ermutigung etc.) zu richten hätte.

Landesgesetze weisen teils in die hier vorgeschlagene Richtung. So heißt es in Mecklenburg-Vorpommern in § 6 II MVVerfSchG: „Eine Bestrebung im Sinne des Gesetzes ist insbesondere dann gegeben, wenn sie auf Gewaltanwendung gerichtet ist oder sonst ein kämpferisches und aggressives Verhalten gegenüber den (in Absatz 3 genannten) Grundsätzen (der fdGo) erkennen lässt.“ Zwar relativiert das

Adverb „insbesondere“ das Gewaltkriterium wieder. Doch lässt sich hier zumindest das Ansinnen herauslesen, sich bei den Bestrebungen am *Leitbild des Gewaltbezugs* zu orientieren. Einfach klarzustellen wäre eine alleinige Ausrichtung sogenannter „Bestrebungen“ auf jegliche Gewaltform.

Drei Modelle des Verfassungsschutzes

Streitbar demokratisch sind die drei nun vorgestellten Modelle der Beobachtungspraxis des Verfassungsschutzes sämtlich. Sie akzentuieren allerdings die Rolle von Mitbürger:innen, politischen und zivilgesellschaftlichen Gruppen, Nachrichtendiensten und Polizei bei der Verteidigung der Grundordnung – Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat – je etwas anders. Daraus folgen verschieden enge oder weite Auslegungen des Bestrebungsbegriffs.

Das erste Interpretationsmodell ist das etatistische oder auch hobbesianische Modell. Es geht auf die Furcht vor den Leidenschaften der Masse zurück, wie sie sich in der ersten Phase des modernen Staatsschutzes ungebrochen Ausdruck verschaffte, etwa im Sozialistengesetz. Dieses Modell war repressiv und zugleich erfolglos. Es lebt allerdings im Bestrebungs begriff insoweit fort, als darin jenseits bloß innerer Gesinnung bereits fundamentalkritische bürgerschaftliche Meinungsäußerungen staatlicherseits unter Verdacht gestellt sind. Hier kristallisiert sich ein Vorurteil gegenüber politischer Selbstorganisation von unten, das sich auch in der unterstellten besonderen Gefährlichkeit kollektiver Aktion niederschlägt. Der Staat erscheint als transzendente Anstalt, restbeständig „sterblicher Gott“, wie der Hobbes'sche Leviathan.

Das zweite Modell stellt sich dem ersten radikal entgegen, teilt aber ironischerweise manche seiner typisch neuzeitlichen Prämissen. Hans Kelsen forderte, der Staat, ebenfalls als Herrschaftsverband verstanden, müsse sich auf den Schutz der Demokratie vor physischer Gewaltausübung beschränken. Das sei der Preis der Freiheit. Dieser Gedanke lebte bei Jurist:innen wie Ralf Dreier oder Horst Meier fort, auch andere dachten in diese liberale Richtung. Ein trennschärferes Kriterium stehe dem Staat nicht zur Verfügung, und nur so könne er seinen Gesellschaftsvertrag erfüllen, der bedauerlicherweise – aber verfassungsrechtlich zulässig nur durch die Bürger:innen-Mehrheit selbst – aufkündbar sei.

Als eine Variante der liberalen Modellierung der Bestrebungen mag ein *republikanisches* Konzept gelten, das sich auf den konsequent innerweltlich gedachten

Staat als Gemeinwesen seiner Bürger:innen stützt. Hier ist der Staat der institutionelle Ausdruck des jeweils vorhandenen Willens einer öffentlich kooperierenden Bürgerschaft. Jegliche Macht begründet sich nach Hannah Arendt – hier nahe beim Machtbegriff Spinozas – gleichsam horizontal durch gemeinsames Handeln. Das Anathema dieser politischen Macht, die sich punktuell in wandelbaren herrschaftlichen Institutionen verfestigen kann, ist die Gewalt. Denn Gewalt – verstanden als gezielte Verletzung der körperlichen und psychischen Integrität – zerstört die Grundlagen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens. Wenn sie zudem politisch agiert, indem sie Bürger:innen offensiv körperlich oder seelisch herabwürdigt, um ihre Fähigkeit zur Kooperation und zur gemeinsamen Machtausübung anzugreifen, haben wir es nicht nur mit einem Zivilisationsproblem, sondern mit einer Untergrabung der Grundlagen der Demokratie zu tun. Hier liegt der Ansatzpunkt für ein Neuverständnis der „Bestrebungen“ als gewaltförderliches Verhalten, ob von Einzelnen oder von Kollektiven – und zwar gerade in halböffentlichen Räumen wie digitalsozialen Netzwerken, die insoweit potentiell konspirativ sind, wie sie das von Arendt so geschätzte Licht der Öffentlichkeit scheuen.

Für die *Republik* gefährlich sind Einzelpersonen und kollektive Zusammenschlüsse jeweils nur bei der skizzierten *Gewaltorientierung*.

Von der avisierten Gesetzesänderung ist daher sinnvollerweise Abstand zu nehmen. Entsprechend wäre in § 25 zwischen „Gewalt“ und engerer, namentlich physischer „Gewalttätigkeit“ zu differenzieren. In die hier vorgeschlagene Richtung weist § 35 II, der sich allerdings unzutreffend nur auf den Einsatz von Mitteln mit besonderer Eingriffsintensität bezieht.

IV. Voraussetzungen des Einsatzes von Mitteln mit besonderer Eingriffsintensität (§ 35 II)

(„Die Verfassungsschutzbehörde darf nachrichtendienstliche Mittel mit besonderer Eingriffsintensität nur zur Aufklärung von Tätigkeiten oder solcher Bestrebungen einsetzen, bei denen hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die es möglich erscheinen lassen, dass die in §§ 8 bis 13 genannten Schutzgüter durch ziel- und zweckgerichtete Verhaltens- oder Wirkungsweisen der Bestrebungen konkret bedroht sind und das gegen diese Schutzgüter gerichtete Handeln erfolgreich sein kann (besonders beobachtungsbedürftige Bestrebungen). Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn die Bestrebungen

1. zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufstacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdungen angreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt fördern und den öffentlichen Frieden stören,

2. Gewalt anwenden oder vorbereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen,
3. erhebliche gesellschaftliche Bedeutung besitzen, insbesondere unter Berücksichtigung der Anzahl der Beteiligten, deren Mobilisierungsfähigkeit, der Finanzkraft sowie der Aktionsfähigkeit,
4. in erheblichem Umfang gesellschaftlichen Einfluss ausüben oder in tauglicher Weise ausüben suchen, insbesondere durch
 - a) Vertretung in Ämtern und Mandaten,
 - b) wirkungsbreite Publikationen, Bündnisse, Unterstützerstrukturen,
 - c) systematische Desinformationen in öffentlichen Prozessen politischer Willensbildung oder durch systematische Verächtlichmachung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, vor allem durch anhaltende Verunglimpfung ihrer Institutionen und Repräsentanten, oder
 - d) Herbeiführung einer Atmosphäre der Angst oder Bedrohung zur Förderung ihrer Zielverfolgung, oder
5. verdeckt vorgehen, insbesondere Ziele, Organisation, Beteiligte, Finanzierung, Zusammenarbeit oder Aktionen in wesentlichem Umfang verschleiern.“)

Die in § 35 II aufgezählten Voraussetzungen – insbesondere die Nr. 1, 2, 4 lit. d, 5 – weisen in eine grundsätzlich richtige Richtung und sind auch im Einzelnen angemessen formuliert. Zu bedauern ist allerdings, dass die Voraussetzungen ausschließlich für besonders beobachtungsbedürftige Bestrebungen gelten sollen. (Im Übrigen sieht das BVerfG auch noch eine Abstufung zwischen gesteigerter und besonders gesteigerter Beobachtungsbedürftigkeit als notwendig an, vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 359). Aus dem unter III. Ausgeführten ergibt sich, dass es sich vielmehr um *allgemeine* Voraussetzungen (*beobachtungs-*)*relevanter* Bestrebungen handelt.

Zu begrüßen sind Bezüge zu physischen und psychischen Gewaltkonzepten. Darüber hinaus kann auch Nr. 5 teilweise überzeugen, weil Konspiration dem republikanischen Prinzip offener Auseinandersetzung sehr oft widerstreitet – allerdings kann es sich hier wie bei den anderen Nummern (!) verfassungsmäßig nur um *Indizien* handeln, *nicht* um *unwiderlegliche Vermutungen*. Denn auch Geheimhaltung kann legitimen Schutzbedürfnissen dienen.

Nicht überzeugend sind demgegenüber Verweise auf die Wirkmacht oder Bedeutung von Bestrebungen (Nr. 3, in Nr. 4 alle lit. außer d und teils c), weil im demokratischen Verfassungsstaat Wirkmacht das natürliche Ziel politischen Handelns ist und sein muss. Es geht in ihm gerade nicht um das Verharren in bloßen Nischenexistenzen oder um rein geistige, aber wirkungslose Auseinandersetzung. Methodisch ist niemandem objektiv (und erst recht nicht subjektiv) vorzuwerfen, Wirkmacht anzustreben oder zu besitzen, sehr wohl aber, gewaltsame oder gewaltförderliche, auch konspirative Mittel einzusetzen. Die undifferenzierte Nebeneinanderstellung (Parallelisierung) gewaltbezogener und wirkungsmachtbezogener Kriterien stellt daher

einen *schweren Kategorienfehler* dar. Der Gesetzentwurf sollte sich in Gestalt eines Indizienkatalogs auf Gewaltbezüge, Konspiration und (aus Nr. 4 lit. c) auf die (sofern strafbare) Verunglimpfung staatlicher Repräsentanten beschränken.