



## Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Prof. Dr. Ingo Hahn, Katrin Ebner-Steiner, Christoph Maier, Richard Graupner, Roland Magerl, Ferdinand Mang, Stefan Löw, Christian Klingen, Jan Schiffers** und **Fraktion (AfD)**

**zur Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes  
Gewährleistung der Chancengleichheit der politischen Parteien im Freistaat  
Bayern**

### A) Problem

Die nach der zutreffenden Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. Februar 2019 (13 L 202/19) rechtswidrige Erklärung der Hauptoppositionspartei im Deutschen Bundestag, nämlich der Partei Alternative für Deutschland (AfD), zum sog. „Prüf-fall“ des „Verfassungsschutzes“ zeigt die erhebliche Gefährdung auf, die aufgrund des politischen Missbrauchs des Verfassungsschutzes für „die Parteienfreiheit (in Form der Gründungsfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der Betätigungsfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG und der aus der Zusammenschau der Art. 3, 21 und 38 GG abzuleitenden politischen Chancengleichheit) und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG“ (VG Köln) drohen. Der Verfassungsschutz soll dabei von der über diesen verfügbaren etablierten politischen Klasse eingesetzt werden, um die politische Wirkung von Wahlausgängen zu korrigieren, die etwa darauf zurückzuführen sind, dass sich die Bürger die staatliche Untätigkeit bei der illegalen Masseneinwanderung seit 2015 nicht gefallen lassen wollen. Deshalb wird eine Oppositionspartei, die entsprechende Anliegen der Bürger aufgreift, mit staatlichen Ideologievorwürfen wie „Ausländerfeindlichkeit“ überzogen oder es wird ein bestimmter „Volksbegriff“ zum Vorwurf gemacht, um ihre Wahlchancen amtlich zu unterminieren.

Diese Bedrohung der aufgrund des Demokratieprinzips gebotenen Chancengleichheit aller Parteien mit dem Recht zur Bildung von Opposition konkretisiert sich auch im Freistaat Bayern: Beginnend mit der „Verfassungsschutzinformationen Bayern, 1. Halbjahr 2019“ des Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration und weiter umgesetzt durch den „Verfassungsschutzbericht 2019“ werden Teile der Oppositionspartei AfD amtlich geächtet und sollen mit geheimdienstlichen Mitteln infiltriert werden. Das Staatsministerium macht nicht einen Verdacht rechtswidrigen Verhaltens, insbesondere die Absicht eines rechtswidrigen Machterwerbs geltend, sondern operiert dabei gegen die politische Opposition und das Mehrparteienprinzip mit ideologie-politischen Unterstellungen. Das Staatsministerium interessiert sich für „Ideologie und Volksbegriff“ und für politische Vorträge und Treffen. Diese können sicherlich Gegenstand der politischen Auseinandersetzung zum Zwecke der Meinungsbildung des Volkes im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GG sein, aber sie gefährden die Staatssicherheit auch nicht ansatzweise und können damit in einer liberalen Demokratie nicht Gegenstand einer als „Verfassungsschutz“ firmierenden Behörde sein. Der sich anbahnende und teilweise schon eingetretene schwerwiegende Missbrauch des Verfassungsschutzes gebietet daher Überlegungen anzustellen, diesen zur Sicherung des Mehrparteienprinzips und des politischen Pluralismus von vornherein zu verhindern. Eine zwingend gebotene, grundlegende Reform des Verfassungsschutzes hat wegen der grundgesetzlichen Zuständigkeitsregelung nach Art. 73 Nr. 10 Buchst. b GG und der darauf basierenden Rechtslage, die vor allem im Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG) besteht, auf Bundesebene anzusetzen.

Auf Landesebene können jedoch zur dringend gebotenen Sicherstellung der Chancengleichheit der im politischen Wettbewerb um die Wählerstimmen stehenden Parteien im Freistaat Bayern bei Beachtung der derzeit bestehenden bundesgesetzlichen Rechtslage bereits einige Verbesserungen vorgenommen werden, die vor allem den Bereich der sog. Öffentlichkeitsarbeit betreffen. In diesem Bereich, für den keine unmittelbaren bundesgesetzlichen Vorgaben bestehen, sondern die Länder Kompetenz- und Ermächtigungsnormen für ihre Verfassungsschutzbehörden erlassen dürfen (BVerwGE 69, 53 ff.), droht ohnehin die schwerwiegendste Beeinträchtigung der die Freiheit einer Parlamentswahl sichernden Chancengleichheit der politischen Parteien, sofern die staatliche Berichterstattung die Grundsätze der weltanschaulichen Neutralität des Staates, die Meinungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot hinsichtlich der politischen Anschauungen im Lichte des Menschenwürdegebots nicht im gebotenen Umfang beachtet.

Darüber hinaus ist die erkennbare Einseitigkeit der Öffentlichkeitsarbeit darauf zurückzuführen, dass einige für die Integrität der Verfassungsordnung zentrale Bereiche vom Verfassungsschutz nicht beobachtet werden. So kommt etwa die Beeinträchtigung der Chancengleichheit nicht im Verfassungsschutzbericht vor, wo durch gesellschaftlichen Druck und zivilen Terror Raummieten zur Durchführung von Veranstaltungen gekündigt werden oder massive Ausgrenzungen bis hinein zum Ausschluss von Kindern aus Privatschulen erfolgen.

Auch fehlt eine Darstellung verfassungswidrigen behördlichen Handelns, das sich vor allem in Gerichtsentscheidungen spiegelt, die Entscheidungen von Behörden und Regierung aus verfassungsrechtlichen Gründen aufgehoben haben und möglicherweise Verdachtspunkte für verfassungsfeindliche Einstellungen der für die Behörden zuständigen amtierenden Politiker und deren Parteien zulassen. Dazu würde etwa eine Entscheidung wie diejenige des Verwaltungsgerichts Köln gehören, sofern ein solches Urteil durch ein bayerisches Gericht erlassen wird. Die Erkenntnisse einer derartigen Gerichtsentscheidung müssten in einem Verfassungsschutzbericht unter der Kategorie „Beeinträchtigung des Mehrparteienprinzips“ aufgeführt werden.

## **B) Lösung**

Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes (BayVSG), insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, wodurch sicherstellt wird, dass der Grundsatz der weltanschaulichen Neutralität des Staates, die Meinungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot hinsichtlich der politischen Anschauungen im Lichte des Menschenwürdegebots zur Chancengleichheit aller Parteien mit dem Recht auf politische Opposition beachtet werden. Dies setzt eine gewisse Ausweitung des Aufgabenbereichs des Verfassungsschutzes voraus, um bislang nicht beobachtete Lücken zumindest ansatzweise zu schließen. Auch ist die Definition des Schutzgutes freiheitliche demokratische Grundordnung unter Anlehnung an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu erweitern.

## **C) Alternativen**

Weitergehende Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes wie etwa Abschaffung der sog. Verfassungsschutzberichte und der sonstigen „Öffentlichkeitsarbeit“ durch ersatzlose Aufhebung von Art. 26 BayVSG, um dem politischen Missbrauch des Landesamtes für Verfassungsschutz von vornherein entgegenzutreten. Noch weitergehend die Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verfolgung der politischen Kriminalität Aufgabe der Staatschutzabteilungen des Bayerischen Landeskriminalamtes ist.

**D) Kosten**

Für die Allgemeinheit keine.

Für mögliche Betroffene können bei Ausübung des vorgesehenen Anhörungsrechts, insbesondere im Zusammenhang mit der Erstellung von Verfassungsschutzberichten, Kosten durch einen Rechtsbeistand entstehen. Die Kosten für das Landesamt für Verfassungsschutz aufgrund einer Erweiterung der Zuständigkeit und eines größeren Aufwands bei der Erstellung der Verfassungsschutzberichte sind als geringfügig einzustufen und im Rahmen der allgemeinen Verwaltungskosten abgedeckt.



## Gesetzentwurf

### zur Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes

#### § 1

Das Bayerische Verfassungsschutzgesetz (BayVSG) vom 12. Juli 2016 (GVBl. S. 145, BayRS 12-1-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 14 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 3 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.
- b) Dem Abs. 1 werden folgende Abs. 2 und 3 angefügt:

„(2) Das Landesamt beobachtet die Beeinträchtigung der Chancengleichheit von politischen Parteien, die sich durch gesellschaftliche Benachteiligungen wegen der politischen Überzeugung im Zivilrechtsverkehr und durch sonstige Diskriminierungen im Bereich der Zivilgesellschaft ergeben, insbesondere wenn eine derartige Beeinträchtigung auf rechtswidrige Handlungen zurückzuführen ist.

(3) Das Landesamt analysiert die Rechtsprechung bayerischer Gerichte auf Entscheidungen, die zur Aufhebung staatlicher Entscheidungen wegen Verstoßes gegen das Verfassungsrecht geführt haben.“

2. Art. 4 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Wörter „§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 BVerfSchG“ durch die Angabe „§ 4 BVerfSchG“ ersetzt.
- b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 4 Abs. 2 BVerfSchG ergänzend zählen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes:

- h) das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition
- i) die Volkssouveränität
- j) das Rechtsstaatsprinzip
- k) die Gewaltenteilung und
- l) die Verantwortlichkeit der Regierung.“

3. Art. 26 wird wie folgt gefasst:

#### „Art. 26

##### Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und ihre Begrenzung

(1) <sup>1</sup>Das Landesamt für Verfassungsschutz informiert die Öffentlichkeit über die Organisierte Kriminalität sowie über Bestrebungen und Tätigkeiten nach Art. 3 Abs. 1, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen. <sup>2</sup>Derartige Anhaltspunkte liegen bei einer Bestrebung im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG und von § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG nur bei gerichtlich erwiesenen rechtswidrigen Verhaltensweisen vor.

(2) <sup>1</sup>Bei Fehlen der Voraussetzung gemäß Abs. 1 Satz 2 ist eine Unterrichtung der Öffentlichkeit im Falle einer organisatorischen Verfestigung nur zulässig bei einem plausiblen Verdacht der Bereitschaft zu politisch motiviertem rechtswidrigem

Verhalten und nach Anhörung der betroffenen Organisation, über die die Öffentlichkeit unterrichtet werden soll. <sup>2</sup>Wird nach der Anhörung die Unterrichtung trotzdem vorgenommen, ist bei einer Unterrichtung zusammenfassend die Stellungnahme der Organisation mitzuteilen.

(3) <sup>1</sup>Abs. 1 und 2 gelten entsprechend für das Staatsministerium, das höchstens einmal jährlich einen zusammenfassenden Bericht zu aktuellen Entwicklungen veröffentlicht. <sup>2</sup>Dazu gehören auch Erkenntnisse, die nach Art. 3 Abs. 2 und 3 gewonnen wurden. <sup>3</sup>Außerdem sind in dem Bericht die haushaltsmäßigen Aufwendungen für das Landesamt für Verfassungsschutz und die jeweilige Gesamtzahl ihrer Bediensteten anzugeben.

(4) <sup>1</sup>Berichte nach Abs. 3 sind entsprechend der Aufzählung der Bestrebungen in § 4 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG in Verbindung mit den Verfassungsgrundsätzen nach § 4 Abs. 2 BVerfSchG und Art. 4 Abs. 1 Satz 2 zu gliedern. <sup>2</sup>Ergänzend ist nach der Aufzählung der Aufgaben nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG zu gliedern.

(5) Bei einer Unterrichtung nach den vorgenannten Absätzen 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.

(6) Unterrichtungen der Öffentlichkeit im Sinne der vorstehenden Absätze haben keine rechtliche Bindungswirkung.“

## § 2

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

### **Begründung:**

#### **A) Allgemeiner Teil**

In dem vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration herausgegebenen „Verfassungsschutzbericht 2019“ werden neben anderen Organisationen Teile der Oppositionspartei Alternative für Deutschland (AfD) nicht etwa wegen des Verdachts rechtswidriger Handlungen oder wenigstens einer entsprechenden Absicht, sondern allein wegen Äußerungen, die von der verfassungsrechtlich garantierten Meinungsfreiheit abgedeckt sind, aber im Widerspruch zur Ideologie der Staatsregierung und der sie tragenden politischen Kräfte stehen, als „rechtsextremistisch“ vorgeführt. Da dieser Begriff gleichermaßen für Organisationen angewandt wird, die terroristisch oder sonst rechtswidrig in Erscheinung treten, wird durch diese amtliche Einordnung den sich völlig rechtmäßig verhaltenden Mitgliedern und Anhängern entsprechender Organisationen der sich aus der Menschenwürde ergebende Achtungsanspruch abgesprochen. Gleichzeitig wird damit das Mehrparteienprinzip mit dem Recht auf Ausübung politischer Opposition in einer für eine liberale Demokratie nicht zu rechtfertigenden Weise beeinträchtigt. Die Vorwürfe wegen „Ideologie“ oder einem bestimmten „Volksbegriff“ und pseudorechtliche Schlagworte wie „Fremdenfeindlichkeit“ oder „Islamfeindlichkeit“ haben erkennbar den Zweck, es der betroffenen Oppositionspartei zu verwehren, das Thema illegale Masseneinwanderung nochmals zu einem erfolgreichen Wahlkampfthema machen zu können und der Bürger soll konditioniert werden, eine entsprechende „Herrschaft des Unrechts“ (Seehofer) (s. Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2016 <https://www.sueddeutsche.de/bayern/fluechtlinge-seehofer-es-ist-eineherrschaft-des-unrechts-1.2856699>) durch staatliche Erzwingung einer „Willkommenskultur“ bei gleichzeitiger Aufgabe des existentiellen Selbstbehauptungswillens des deutschen Volkes hinzunehmen. Ideologepolitische Aussagen, die nach Ansicht des Staatsministeriums

die Verfassung „gefährden“, mögen von politischen Gegnern, möglicherweise auch innerparteilich, zur Meinungsbildung des Volkes, an der gemäß Art. 21 Abs. 1 GG Parteien mitwirken, kritisiert oder bekämpft werden. Im Prozess der freien, d. h. von Regierungspropaganda weitgehend unabhängigen Meinungsbildung werden sich dann überzogene Auffassungen abschleifen, weil sonst die Gefahr besteht, dass der mündige Bürger und Wähler seine Wahlentscheidung entsprechend ausrichten wird. Derartige Meinungsäußerungen sind jedoch in einer liberalen Demokratie nicht Gegenstand einer Bekämpfung durch Behörden des Staatsschutzes.

In der Tat denkt man bei Berichten zur Überwachung der politischen Opposition durch den Inlandsgeheimdienst und einer darauf basierenden, auf staatliche Bekämpfung politischer Opposition ausgerichteten Regierungspropaganda üblicherweise nicht an „liberale Demokratien des Westens“ (BVerfGE 5, 85, 135), sondern an Staaten, die von etablierten deutschen Politikern gerne wegen Demokratiedefiziten kritisiert werden. Für eine liberale Regierungsform gilt nämlich: „In Demokratien ist es nicht üblich, Bürgerinnen und Bürger auf eine gesinnungsbezogene Verfassungstreue zu verpflichten und Parteien – obgleich diese sich an die Spielregeln des friedlichen Meinungskampfes halten – als „extremistisch“ abzustempeln und von einem Geheimdienst kontrollieren zu lassen“ (so zu Recht Leggewie/Meier, Nach dem Verfassungsschutz, 2012, S. 10 f.).

Der sich abzeichnenden Bedrohung der Demokratie, insbesondere des Mehrparteienprinzips in der Bundesrepublik Deutschland durch geheimdienstliche Überwachung der politischen Opposition, ist bereits das Verwaltungsgericht Köln entgegengetreten, indem es in seiner Entscheidung vom 26. Februar 2019 (13 L 202/19) die amtliche Erklärung, die Hauptoppositionspartei Alternative für Deutschland (AfD) zum sog. „Prüffall“ des „Verfassungsschutzes“ zu machen, als rechtswidrig erkannt hat (s. Bericht der „Tagesschau“ vom 08.03.2019 <https://www.tagesschau.de/inland/afd-555.html>).

Dieser Gefährdung zumindest der Chancengleichheit aller politischen Parteien als Ausfluss des Mehrparteienprinzips und Grundlage freier Wahlen im Freistaat Bayern ist rechtzeitig durch eine bei Beachtung des geltenden Bundesrechts mögliche Landesgesetzgebung entgegenzutreten bzw. rückgängig zu machen. Eine Gesetzgebung zur Sicherstellung der Chancengleichheit ist auch deshalb geboten, weil die Beschreitung des Rechtswegs für eine betroffene Partei selbst nachteilig ist. Sie wird dabei in die Lage manövriert, sich selbst zum Streitgegenstand machen zu müssen und dadurch prozessual in die Defensive gedrängt. Es besteht kein rechtlicher Anspruch einer betroffenen Partei darauf, nicht beobachtete Konkurrenzparteien wie etwa die CSU-Fraktion der Beobachtung wegen Verdachts der Beeinträchtigung des Mehrparteienprinzips durch den Einsatz des Verfassungsschutzes zu unterwerfen – und allenfalls bei einem derartigen Rechtsanspruch wäre politisch gesehen Chancengleichheit garantiert. Die Bedrohung der Verfassungsprinzipien Mehrparteiensystem, Chancengleichheit für alle Parteien, Vereinigungsfreiheit, Meinungsfreiheit und Freiheit der Parlamentswahl durch den Kampf aller konkurrierenden Parteien gegen die Oppositionspartei AfD-Fraktion mit Hilfe des Inlandsgeheimdienstes ist derart massiv, dass eine umfassende Reform des Gesamtkomplexes „Verfassungsschutz“ geboten erscheint. Diese grundlegende Reform des Staatsschutzrechts wäre allerdings aufgrund der Kompetenzregelungen des Grundgesetzes, insbesondere wegen der ausschließlichen Bundesgesetzgebung nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b GG für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in diesem Bereich, auf Bundesebene vorzunehmen. Die auf dieser Zuständigkeitsnorm erlassenen bundesgesetzlichen Regelungen der §§ 1, 2, 3, 6 und 7 BVerfSchG schränken Änderungsspielräume auf Landesebene erheblich ein.

Trotzdem besteht zur Gewährleistung der Chancengleichheit der Parteien dringender Handlungsbedarf für gesetzliche Änderungen auf Landesebene, die unter Berücksichtigung der bestehenden gesetzlichen Vorgaben des Bundesrechtes vorbehaltlich einer grundlegenden Reform als Zwischenlösung vorzusehen sind. Der Kern der Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes zur Sicherstellung der Chancengleichheit der politischen Parteien im Freistaat Bayern ist dabei die als „Verfassungsschutz durch Aufklärung“ firmierende Bestimmung von Art. 26 BayVSG. Diese Regelung lädt zur Regierungspropaganda gegen die politische Opposition ein und ist daher gesetzlich einschränkend zu bestimmen.

Von einer durchaus erwägenswerten Aufhebung dieser Vorschrift, also von der Abschaffung sog. Verfassungsschutzberichte, wird hier noch abgesehen, weil der Gesetzentwurf dem Anliegen, die Gefährdungen der Verfassungsordnung amtlich aufzuzeigen, dann Rechnung tragen will, wenn der „Verfassungsfeind“ rechtsstaatlich operabel definiert wird und dabei außerdem erkennbare Lücken bei der Darstellung der Gefährdung der Verfassungsordnung geschlossen werden. Diese Lücken bestehen einerseits in der zivilgesellschaftlichen Beeinträchtigung der Chancengleichheit von Parteien und andererseits zumindest in gerichtlich erkanntem verfassungswidrigem Verhalten von Staatsorganen, die einen Rückschluss auf die Verfassungstreue der Führungsebene erlauben, die für dieses Verwaltungshandeln die politische Verantwortung trägt. So müssten etwa die Erkenntnisse der angeführten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln, wäre sie vergleichbar im Freistaat Bayern ergangen, in Verfassungsschutzberichten aufgeführt werden, weil hierbei im Sinne des Verfassungsschutzes als Frühwarnsystem den Bürgern deutlich gemacht würde, wo die Bedrohung der Verfassungsordnung anzusiedeln ist. Denn in diesen Fällen hat sich die Gefahr für die Verfassungsordnung bereits realisiert. Hinzuweisen ist, dass trotz dieser Gesetzesänderung noch eine erhebliche Lücke hinsichtlich der Abdeckung verfassungswidriger Bestrebungen besteht, da nicht jedes Handeln oder Nichthandeln eines Staatsorgans einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt wird und mangels Bestehens eines subjektiven Rechts als Klagevoraussetzung auch gerichtlich nicht zugeführt werden kann. Zu denken ist etwa an die Duldung massiver rechtswidriger Einwanderung, die zu einer „Herrschaft des Unrechts“ (so der damalige Bayerische Ministerpräsident und nunmehrige Verfassungsschutzminister des Bundes) geführt hat, ohne dass dies in sog. Verfassungsschutzberichten dokumentiert worden wäre.

Würde etwa die Staatsregierung einen Staatsstreich vorbereiten, dann würde darüber in Verfassungsschutzberichten nicht berichtet werden. Vielmehr würden amtlich Oppositionspolitiker als „Demokratiefeinde“ vorgeführt werden, wenn sie auf entsprechende Gefährdungen hinweisen würden. Dieses Gedankenspiel soll deutlich machen, dass der behördliche Verfassungsschutz dann versagen würde, wenn es auf den Schutz der Verfassung wirklich ankommen sollte. Demgegenüber kann dieser Verfassungsschutz jederzeit zur verfassungsfeindlichen Oppositionsbekämpfung missbraucht werden. Dieser Missbrauch ist dann – selbst bei bestem Willen, der den Behördenmitarbeitern zugestanden werden soll – fast unvermeidbar, wenn der Anknüpfungspunkt für das Handeln des Verfassungsschutzes nicht durch objektive Kriterien wie Gewaltbereitschaft oder Rechtswidrigkeit des Verhaltens bestimmt wird, sondern von der Meinungsfreiheit geschützte politische Äußerungen dafür schon genügen. Insofern wäre es im Interesse eines genuinen Verfassungsschutzes erforderlich, die Voraussetzung der Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu verschärfen, indem geregelt wird, dass dies den plausiblen Verdacht auf rechtswidriges oder gewaltsames Handeln zur Voraussetzung hat, wie dies bei Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG durchaus schon vorgesehen ist. Bei Bestrebungen, die auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, findet sich nämlich die Einschränkung „durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen“.

Da eine derartige Regelung hinsichtlich der „Bestrebungen“ gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c und hinsichtlich Bestrebungen gegen die Völkerverständigung nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG auf Landesebene derzeit jedoch eine Abweichung vom Bundesrecht darstellen dürfte, bei der auch nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (s. DÖV 1995, 692 f.) unklar ist, ob dies der Landgesetzgeber abweichend vom Bundesrecht regeln könnte, wird vorliegend davon abgesehen, eine derartige mit Hinweis auf die Gewaltanwendung beschränkende Regelung zu treffen, obwohl dies an sich dringend geboten wäre. Lediglich als Voraussetzung der Öffentlichkeitsarbeit wird dieses Kriterium eingeführt, weil dadurch die Verpflichtung des Landes gegenüber dem Bund nicht beeinträchtigt wird.

Soweit durch die Neuregelungen Kosten verursacht werden, sind diese als marginal einzustufen und im Interesse der Gewährleistung des Verfassungsprinzips der Chancengleichheit der politischen Parteien als Voraussetzung einer liberalen Demokratie zu rechtfertigen. Während der Allgemeinheit keine Kosten entstehen, können diese für Betroffene bei Ausübung des vorgesehenen Anhörungsrechts im Zusammenhang insbesondere mit der Erstellung von Verfassungsschutzberichten entstehen, etwa wenn sie

sich hierfür anwaltlicher Hilfe bedienen. Die Kosten für das Landesamt für Verfassungsschutz aufgrund einer gemäßigten Erweiterung der Zuständigkeit und eines größeren Aufwands bei der Erstellung der Verfassungsschutzberichte sind als geringfügig einzustufen.

## **B) Besonderer Teil**

### **Zu § 1 (Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes)**

#### **Zu Nr. 1 (Art. 3)**

Mit der Ergänzung von Art. 3 BayVSG wird zum Zwecke der Schließung der Lücke bei der Beobachtung verfassungswidriger Entwicklungen der Aufgabenbereich des Landesamtes etwas erweitert. Dieser Erweiterung steht das Bundesrecht nicht entgegen. Aus rechtsförmlichen Gründen muss daher die bestehende Regelung, die unverändert bleibt, in einen Absatz überführt werden. Die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Landesamtes nach dem neuen Abs. 2 bezieht sich auf zivilrechtliche und zivilgesellschaftliche Diskriminierungsakte, die die Chancengleichheit von einzelnen Parteien aufgrund weltanschaulicher Motivation erheblich beeinträchtigen. Derzeit ist vor allem die Partei Alternative für Deutschland (AfD) derartigen Diskriminierungen ausgesetzt. Saalmieten zur Durchführung von Parteiveranstaltungen sind für diese Partei an zentralen Orten mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Häufig ist dies auf rechtswidrige Maßnahmen wie Drohung gegenüber Gastwirten zurückzuführen. Diese Vorschrift begründet, anders als vergleichbar das Gleichbehandlungsgesetz keinen zivilrechtlichen Kontrahierungszwang, etwa zur Aufnahme von Schulkindern in Privatschulen, mag ihn aber vielleicht vorbereiten, sollten die Erkenntnisse des Landesamtes aufgrund dieser neuen Zuständigkeit ergeben, dass die verfassungsrechtlich zu garantierende Chancengleichheit zivilgesellschaftlich bekämpfter Parteien und ihrer Mitglieder und Anhänger nur auf diese Weise gesichert werden kann.

Die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Landesamtes nach dem neuen Abs. 3, auch das Handeln von Staatsorganen zu prüfen, sofern dieses Handeln Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung mit negativem Ausgang für eine Behörde oder die Regierung wegen Verfassungsverstößes gewesen ist, gründet auf der im Verfassungsschutzrecht in der Regel ausgeblendeten Erkenntnis, dass eine Verfassung als Staatsorganisationsrecht in einer wirklich gefährlichen Weise nur durch den exekutiven Staatsapparat gefährdet werden kann. Ein Bürger oder auch eine politische Partei, die sich rechtmäßig verhält, kann die Normativität einer Verfassung durch irgendwelche Aussagen oder Wiedergabe von Ideen gar nicht gefährden, weshalb den Verfassungsschutzämtern zum Nachweis sog. „Verfassungsfeindlichkeit“ dann nur ideologie-politische Analysen übrig bleiben, die auf Unterstellungen und teilweise hanebüchene Schlussfolgerungen von politischen Aussagen unerwünschter Oppositionspolitiker beruhen wie dies auch im „Verfassungsschutzbericht 2019“ des Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration zu finden ist.

Dagegen bleiben auf Verfassungsverstößen beruhende rechtswidrige Handlungen der Staatsorgane trotz der damit verbundenen wirklichen Gefährdung der Verfassungsordnung in Verfassungsschutzberichten völlig unberücksichtigt. Diese Lücke steht im starken Kontrast zu der häufig vermittelten Vorstellung, wonach der Verfassungsschutz ein „Frühwarnsystem“ darstellen soll. Es stellt sich als geradezu grotesk dar, wenn zwar sog. „Revisionismus“ – übrigens eine zentrale Verfolgungskategorie in kommunistischen Unrechtssystemen – also eine vielleicht problematische Meinungsäußerung hinsichtlich historischer Vorgänge, die Verfassung „gefährden“ können soll (wobei unklar ist, welches Verfassungsprinzip dabei bedroht sein soll), ein rechtswidriges Behörden- und Regierungshandeln, wie etwa die rechtswidrige Erklärung der AfD zum „Prüfball“ jedoch in „Verfassungsschutzberichten“ überhaupt keine Erwähnung findet. Auf diese „Antinomie des Verfassungsschutzes“ hat etwa Prof. Kutschka in einem entsprechenden Beitrag (s. NVwZ 2013, S. 324 ff.) hingewiesen. Diese Antinomie muss durch die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs als Grundlage der daran anknüpfenden behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zumindest ansatzweise beseitigt werden.

Eine bewertende Auflistung entsprechender Gerichtsentscheidungen stellt dabei keinen Eingriff des Verfassungsschutzes und des ihm vorgesetzten Staatsministeriums in den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden dar, ein Einwand, der vorgebracht werden könnte, wenn man dem Landesamt die Befugnis einräumen würde, von sich aus die Verfassungsmäßigkeit des Handelns sämtlicher Staatsorgane zu prüfen. Eine derart weitgehende Zuständigkeit einer dem Innenministerium unterstellten Behörde würde in der Tat unzulässig in den Zuständigkeitsbereich anderer Ministerien und Behörden oder auch von Landtag/Landtagspräsidenten eingreifen, was aber deutlich macht, dass der Verfassungsschutz die Verfassung von vornherein nicht in der Weise „schützen“ kann, wie dies seine Bezeichnung vorspiegelt. Von der deshalb zur Klarstellung eigentlich gebotenen Umbenennung des Landesamtes für Verfassungsschutz etwa in „Landesamt für Staatssicherheit“/„Landesstaatsschutzamt“ soll jedoch abgesehen werden, auch wenn bundesrechtliche Bestimmungen dem nicht entgegenstehen dürften.

#### **Zu Nr. 2 (Art. 4)**

##### *Zu Buchst. a*

Die Änderung stellt hinsichtlich der Definition von verfassungsfeindlichen „Bestrebungen“ eine Harmonisierung mit der entsprechenden Definition im Bundesgesetz her, indem künftig uneingeschränkt auf § 4 BVerfSchG verwiesen wird. Das bestehende bayerische Gesetz nimmt hinsichtlich der Einzelpersonen eine Radikalisierung gegenüber dem Bundesrecht vor. Während im Bundesgesetz Verhaltensweisen von Einzelpersonen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln, Bestrebungen im Sinne des Verfassungsschutz(VS)-Gesetzes grundsätzlich nur sind, wenn sie auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind, entfällt nach der Definition des bayerischen Gesetzes dieses einschränkende Tatbestandsmerkmal.

Da eine gebotene grundlegende Reform des Verfassungsschutzes vor allem darin bestehen dürfte, auch bei „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG) wie bei „Bestrebungen ... gegen den Gedanken der Völkerverständigung“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG) im Interesse der rechtsstaatlichen Operabilität der Tätigkeit von VS-Behörden, welche die bisherige gegen Ideen und Weltanschauungen gerichtete Tätigkeit abzulösen hat, generell den Gewaltbezug (Gewalt oder Drohung mit Gewalt/Gewaltbereitschaft) oder ähnliche Formulierungen wie „ungesetzlich“/„gesetzwidrig“ in die Definition einzuführen, so soll dies im Falle von Einzelpersonen in Übereinstimmung mit der Definition im Bundesgesetz bereits gemacht werden, indem uneingeschränkt auf das Bundesgesetz verwiesen und dabei die bayerische Sonderregelung auch durch implizite Streichung des bestehenden Satzes 2 aufgehoben wird. Diese bayerische Sonderregelung lädt zu Missbrauch ein, der mit dieser Neuregelung verhindert werden kann.

##### *Zu Buchst. b*

Der aufgrund der Änderung von Satz 1 überflüssige Satz 2 in der bestehenden Fassung wird nunmehr neu gefasst, um eine erhebliche Lücke in den Verfassungsschutzgesetzen bei der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, dem wesentlichen Schutzgut der Verfassungsschutzgesetze, zu schließen. Diese Verfassungsschutzgesetze lehnen sich dabei immer noch an die Begriffsbestimmung von § 88 Abs. 2 des Strafgesetzbuches (StGB) in der Fassung des (1.) Strafrechtsänderungsgesetzes von 1951 über die Verfassungsgrundsätze an, die nunmehr in § 92 Abs. 2 StGB enthalten ist. Dabei wird übersehen, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in der SRP-Verbotsentscheidung (BVerfGE 2, 1 ff.) die freiheitliche demokratische Grundordnung im Mindestmaß weiter gefasst hat als die Verfassungsgrundsätze des Strafgesetzbuches in der damaligen Fassung, die mit der geltenden Fassung inhaltlich deckungsgleich ist. Sowohl in diesen strafrechtlich definierten Verfassungsgrundsätzen als auch in der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Bundesverfassungsschutzgesetz und damit auch im bayerischen Landesgesetz, das insofern auf das Bundesgesetz verweist, fehlt insbesondere „das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“.

Diese weitergehende Definition des auch durch den Verfassungsschutz zu schützenden Mindestmaßes geht um einiges über das mit § 4 Abs. 2 Buchst. c BVerfSchG und damit durch Art. 4 Abs. 1 des bayerischen Gesetzes nur garantierte „Recht auf Bildung

und Ausübung einer parlamentarischen Opposition“ hinaus. Insbesondere fehlt der zentrale Punkt der Chancengleichheit für alle politischen Parteien, was Voraussetzung einer wirksamen Demokratie darstellt. Da das vorliegende Gesetz dazu gedacht ist, gerade diesen zentralen Verfassungsgrundsatz im Freistaat Bayern zu sichern, ist es geboten, die verfassungsgerichtliche Definition des Schutzgutes freiheitliche demokratische Grundordnung endlich den angemessenen Rang in einem Verfassungsschutzgesetz zu sichern.

Es drängt sich sogar die Vermutung auf, dass das Vorgehen gegen die Oppositionspartei AfD mit darauf zurückzuführen ist, dass dem Innenminister und der ihm unterstellten Verfassungsschutzbehörde aufgrund der mangelhaften Gesetzgebung die Bedeutung dieses Verfassungsgrundsatzes nicht hinreichend bewusst ist und man sich deshalb ermächtigt sieht, ziemlich bedenkenlos gegen die Opposition vorgehen zu können. Dem muss im Interesse der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ein Riegel vorgeschoben werden. Der gebotene Schutz des Mehrparteienprinzips und damit vor allem der Oppositionsparteien wird durch eine weitere Lückenschließung bei der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung abgesichert, indem – in Übereinstimmung mit der Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts – auch das Prinzip der Volkssouveränität aufgenommen wird. Volkssouveränität bedeutet insbesondere das Recht des Volkes zur Verfassungsgebung, was individualrechtlich zur Folge hat, dass Überlegungen zu Verfassungsänderungen, die explizit oder auch nur implizit in Meinungsäußerungen kundgetan oder zum Gegenstand einer politischen Programmatik gemacht werden, nicht amtlich als „verfassungsfeindlich“ diffamiert werden können. Als „Verfassungsfeind“ kann bei Beachtung des Prinzips der Volkssouveränität nur jemand angesehen werden, wer eine Verfassungsänderung ohne Beachtung des vorgesehenen Verfahrens, also rechtswidrig, d. h. letztlich durch Gewaltanwendung durchsetzen will. Diesem Grundsatz soll durch vorliegendes Änderungsgesetz vor allem im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung Rechnung getragen werden.

Ebenfalls wird das Merkmal „Rechtsstaatsprinzip“ – das Bundesverfassungsgericht spricht von einer „rechtsstaatlichen Herrschaftsordnung“ – explizit aufgeführt, das zwar in dem Merkmal „der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft“ im Sinne von § 4 Abs. 2 Buchst. f BVerfSchG in einem zentralen Punkt schon erfasst ist, aber darüber hinausgeht: Für den Bereich des Verfassungsschutzes ist von Bedeutung, dass Rechtsstaat den Gegenbegriff zum religiös begründeten Staat darstellt, was das Grundgesetz mit Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung mit dem Verbot einer Staatskirche und damit einer Staatsreligion zum Ausdruck bringt. Rechtsstaat bringt bei Verallgemeinerung dieses Gedankens auch zum Ausdruck, dass es keine Staatsideologie gibt. Deshalb stellt sich etwa eine staatlich unter dem Stichwort „Revisionismus“ amtlich aufgenötigte Vergangenheitsbewältigung, die auch noch durch Geheimdienstüberwachung und staatliche Berichterstattung geschützt wird, als rechtsstaatswidrig dar. Vielmehr ist im Interesse der Chancengleichheit aller Parteien die weltanschauliche Neutralität des Staates zu postulieren. Auch das Prinzip der Gewaltenteilung sollte als solches explizit eingeführt werden, mögen auch Aspekte dieses Prinzips in den gesetzlichen Definitionsmerkmalen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bereits enthalten sein. Abschließend wird mit Aufnahme des Grundsatzes „Verantwortlichkeit der Regierung“ die Definition des Bundesverfassungsgerichts nachvollzogen. Es macht nämlich einen Unterschied aus, ob nur „Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung“ entsprechend § 4 Abs. 2 Buchst. d 2. Alt. BVerfSchG zu gewährleisten ist oder darüber ersichtlich hinausgehend die „Verantwortlichkeit der Regierung“ generell zum Mindeststandard zählt. So muss die Regierung auch gegenüber Gerichten etwa für verfassungswidrige Verfassungsschutzpolitik verantwortlich gemacht werden können, auch wenn die Volksvertretung mit ihrer Mehrheit gegen diese Politik nichts einzuwenden haben sollte. Die zusätzlichen Definitionsmerkmale werden in der Weise eingeführt, dass die nach Buchstaben gegliederte Aufzählung des Bundesgesetzes einfach fortgeschrieben wird, indem die Buchstabenreihe des Bundesgesetzes, die mit dem Buchstaben g endet, im Landesgesetz mit dem Buchstaben h fortgesetzt wird. Diese Art der Regelung erleichtert die Umsetzung der in der Neufassung von Art. 26 dem Staatsministerium auferlegten Verpflichtung, die Verfassungsschutzberichte nach gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen zu gliedern (s. dazu die nachfolgende Begründung zu Nr. 3, zu Abs. 4).

**Zu Nr. 3 (Art. 26)**

In der Neufassung von Art. 26 BayVSG, welcher derzeit mit „Verfassungsschutz durch Aufklärung der Öffentlichkeit“ umschrieben ist, liegt der Kern der auf die Sicherstellung der Chancengleichheit der politischen Parteien im Freistaat Bayern ausgerichteten Neuregelung.

Bei Anwendung der Grundsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Propagandatätigkeit der Regierung vom 02.03.1977 (BVerfG 2 BvE 1/76) wäre aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit sog. „Verfassungsschutzberichten“ die Aufhebung von Art. 26 BayVSG geboten, da sich diese Berichte neben durchaus akzeptablen Aussagen zentral auch gegen politische Parteien gerichtet haben, was nicht Aufgabe der Öffentlichkeitstätigkeit einer Regierungsstelle sein darf. Die Regierung kann zwar Kritik aus der Opposition zurückweisen, darf aber eine Oppositionspartei aufgrund der weltanschaulichen Neutralität des Rechtsstaats und zur Wahrung des Parteienpluralismus und der Chancengleichheit für alle Parteien als Voraussetzung freier Wahlen nicht als solche bekämpfen, weil dies im Rahmen der geistig-politischen Auseinandersetzung Aufgabe der anderen Parteien und der Öffentlichkeit ist. Da aber mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die gebotene Generalreform des Verfassungsschutzes, die primär auf Bundesebene vorgenommen werden muss, nicht vorweggenommen werden kann, wird weiterhin von der Unterrichtung der Öffentlichkeit ausgegangen. Dagegen ist nichts einzuwenden, sondern kann vielmehr begrüßt werden, wenn nach rechtlich operablen Kategorien berichtet wird. Dementsprechend sind dabei die gesetzlichen Schranken der Öffentlichkeitsarbeit zu definieren. Dieses Anliegen wird bereits in der neuen Artikel-Überschrift „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und ihre Begrenzung“ zum Ausdruck gebracht. Die Begrenzung der Öffentlichkeitstätigkeit wird dadurch herbeigeführt, dass anstelle der geltenden Fassung von Art. 26 eine stärkere Anlehnung an die entsprechende Formulierung des Bundesgesetzes, nämlich an § 16 BVerfSchG, erfolgt und darauf aufbauend die weiteren Einschränkungen erfolgen.

**Zu Abs. 1**

Die Formulierung lehnt sich an § 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes an, wobei der dabei verwendete Begriff „präventiver Wirtschaftsschutz“ durch den in Art. 3 des Landesgesetzes enthaltenen Begriff der „Organisierten Kriminalität“ ersetzt wird. Die hinsichtlich der verfassungsfeindlichen Bestrebungen gesetzlich bereits vorgesehene Einschränkung „hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte“ wird bei den „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG dahingehend konkretisiert, dass einer derartigen Bestrebung „rechtswidrige Verhaltensweisen vorgeworfen werden können.“ Diese Verhaltensweisen lassen sich durch Gerichtsurteile leicht nachweisen. Dies gilt auch im Falle der nicht in den Begriffsbestimmungen nach § 4 Abs. 1 BVerfSchG, sondern in der Zuständigkeitsnorm von § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG genannten „Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung ... gerichtet sind“.

Durch diese Beschränkung bei der Öffentlichkeitsarbeit wird vermieden, dass mit dieser Tätigkeit schnell in bloße Regierungspropaganda übergehende Ideologiepolitik betrieben wird, indem etwa Ideen wie „Geschichtsrevisionismus“ oder „völkische Staatsauffassung“ oder Kritik an der Europaideologie staatlich bekämpft werden. Eine derartige staatliche Bekämpfung beruht auf Kriterien, die bei Beachtung der weltanschaulichen Neutralität des Staates nicht operabel sind, weshalb die Verfassungsschutzbehörden die Relevanz von rechtmäßigen Meinungsäußerungen für die Gefährdung von Verfassungswerten weitgehend durch Unterstellungen aufgrund politologischer Analysen zu ermitteln suchen, die einen geringen Grad an Wissenschaftlichkeit aufweisen. Außerdem ist es nicht Aufgabe von Verfassungsschutzbehörden bzw. der ihnen vorgesetzten Ministerien, sich gezielt an der Meinungsbildung des Volkes (vgl. Art. 21 Abs. 1 GG) zu beteiligen, d. h. selbst wenn der Verfassungsschutz mit seinen politologischen Aussagen richtig liegen sollte, ist es nicht Aufgabe, derartiges amtlich als staatlichen Wahrheitsanspruch zu verkünden. Vielmehr ist es Aufgabe konkurrierender Parteien oder auch von Individuen, derartige Kritik an Oppositionsparteien durch Ausübung der Meinungsfreiheit und auch der Wissenschaftsfreiheit kundzutun. Der mündige Bürger kann sich dann davon überzeugen lassen oder auch nicht. Ein „Verfassungsschutz durch Aufklärung“ ist in einer liberalen Demokratie überflüssig.

**Zu Abs. 2**

Sollte jedoch bei den in Abs. 1 speziell genannten Bestrebungen nur ein aus Sicht des Verfassungsschutzes plausibler Verdachtsfall bestehen, dass eine Bestrebung zu politisch motivierter Kriminalität oder ähnlichem rechtswidrigen Verhalten neigen könnte, welches Verfassungsgrundsätze gefährdet, soll darüber berichtet werden können.

Als Voraussetzung dafür wird jedoch ein der amtlichen Berichterstattung vorausgehendes Anhörungsrecht statuiert. Auch wenn bislang Verwaltungsgerichte ein derartiges Anhörungsrecht verneint haben, so ist dies aufgrund der Bedeutung der Menschenwürdeverpflichtung des Staates geboten und muss deshalb gesetzlich vorgesehen werden. Während eine Unterrichtung der Öffentlichkeit nach Abs. 1 sich nicht als selbständiger Eingriff darstellt, weil ja nur wiedergegeben wird, was Gerichte entschieden haben, stellt eine den Vorwurf der Verfassungsfeindlichkeit oder eines entsprechenden Verdachts mitteilende staatliche Unterrichtung ohne Vorliegen rechtswidriger Handlungen – wie entgegen einer früheren Rechtsprechung mittlerweile vom Bundesverfassungsgericht mit der Entscheidung vom 24.05.2005 (Az. 1 BvR 1072/01) (Junge Freiheit), erkannt – einen massiven staatlichen Eingriff dar, wobei vorliegend die Eingriffe in Grundrechte wie Vereinigungsfreiheit und Meinungsfreiheit und in Verfassungsprinzipien wie Chancengleichheit für politische Parteien, Rechtsstaat und Meinungspluralismus interessieren.

Ein derartiger Eingriff, mag er auch nicht auf den Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes im Sinne von Art. 28 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gerichtet sein, gebietet entgegen einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Kassel (NVwZ 2003, S. 1000) die Durchführung einer Anhörung, weil nur dadurch vermieden werden kann, dass eine Vereinigung von Grundrechtsberechtigten im Sinne der „Objektformel“ des Bundesverfassungsgerichts (s. BVerfGE 27, 1, 6) zum bloßen Objekt staatlicher Maßnahmen gemacht und damit eine Verletzung der grundlegenden Menschenwürdegarantie ausgerechnet beim Verfassungsschutz in Kauf genommen wird.

Das Anhörungsrecht kann dazu beitragen, dass von einer Unterrichtung der Öffentlichkeit abgesehen wird. Sollte trotzdem eine Unterrichtung erfolgen, gebietet es schon der Anstand wie er selbst gegenüber einem Straftäter in der gerichtlichen Urteilsbegründung entgegengebracht wird, dass hierbei die Stellungnahme der betroffenen Organisation ebenfalls mitgeteilt wird. Der mündige Bürger kann sich dann sein Bild machen, ob die staatliche Anschuldigung hinsichtlich des zum Vorwurf gemachten „Gedankenguts“, welches den Verdacht, rechtswidrige Handlungen gegen Verfassungsgüter begehen zu wollen, begründen soll, plausibel ist oder durch die Stellungnahme des Betroffenen widerlegt wird. Diese Vorgehensweise entspricht auch der Anforderung einer geistig-politischen Auseinandersetzung, die ja mit einem Betroffenen zu führen ist und – zumindest auf staatlicher Ebene – nicht einseitig gegen diesen erfolgen darf.

**Zu Abs. 3**

Die Begründung zu den Abs. 1 und 2 gilt vor allem für den sog. Verfassungsschutzbericht, der üblicherweise als jährlich zusammenfassender Bericht definiert wird. Die Berichterstattung wird nunmehr auf höchstens einen Bericht im Jahr beschränkt, d. h. es mag auch Jahre geben, in denen kein Bericht veröffentlicht wird. Auch mit dieser Begrenzung soll der Verfassungsschutz auf ein für die Demokratie erträgliches Normalmaß reduziert und damit demokratiekonform eine weitgehend regierungsfreie Meinungsbildung des Volks gewährleistet werden. Hervorzuheben ist, dass sich die Berichterstattung auch auf die neuen Zuständigkeitsbereiche erstreckt, nämlich den Bereich der zivilgesellschaftlichen/zivilrechtlichen Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien einerseits und die bewertende Zusammenstellung gerichtlicher Entscheidungen zu verfassungswidrigem Behörden- und Regierungshandeln andererseits. Zudem wird bei Anlehnung an das Bundesgesetz aufgegeben, die haushaltsmäßigen Aufwendungen für das Landesamt für Verfassungsschutz und die jeweilige Gesamtzahl ihrer Bediensteten anzugeben. Der mündige Bürger soll beurteilen können, ob sich der staatliche Aufwand für den dargestellten Erkenntnisgewinn wirklich lohnt.

#### Zu Abs. 4

Diese Vorschrift soll sicherstellen, dass insbesondere Verfassungsschutzberichte nicht mehr nach Formen des „Extremismus“ gegliedert werden, sondern nach den gesetzlichen Begriffsbestimmungen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG und ergänzend nach der Aufgabenregelung nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG. Bei dem bei unsachgemäßer Handhabung die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigen Tatbestandsmerkmal der „Bestrebungen gegen den freiheitliche demokratische Grundordnung“ gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG ist dann weiter zu gliedern nach den gesetzlichen definierten Merkmalen dieser freiheitlichen demokratischen Grundordnung, angefangen von § 4 Abs. 2 Buchst. a BVerfSchG bis zu Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Buchst. l des vorliegenden Gesetzes, wie etwa „Bestrebungen gegen das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Buchst. h des Gesetzes.

Diese Gliederung ist dem Staatsministerium zur Sicherstellung des Verfassungsprinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (vgl. § 4 Abs. 2 Buchst. b BVerfSchG) gesetzlich aufzuerlegen, weil die bestehende Gesetzeslage den Begriff des „Extremismus“ nicht enthält. Dieser zumindest rechtsfremde, wenn nicht rechtswidrig verwendete Begriff nimmt bei der Tätigkeit des Verfassungsschutzes eine rechtswidrige Weichenstellung vor, weil Gegenbegriff zum „Extremismus“ die „Mitte“ darstellt, der sich alle etablierten Parteien als linke Mitte oder mittlere Mitte (eine „rechte Mitte“ ist wohl schon nicht vorgesehen) zuordnen und diese etablierten Parteien somit von vornherein nicht „verfassungsfeindlich“ sein können, obwohl doch selbst ein ehemaliger Verfassungsschutzpräsident etwa „linksradikale Kräfte in der SPD“ erkannt hat (s. Bericht der Frankfurter Rundschau vom 5.11.2028 <https://www.fr.de/politik/linksradikale-kraefte-wollten-koalitionsbruchprovozieren-10965243.html>) und letztlich nur Politiker etablierter Parteien, die über Regierungsmacht verfügen, die Verfassung als im Wesentlichen Staatsorganisationsrecht etwa durch eine „Herrschaft des Unrechts“ (Seehofer) wirklich gefährden können. „Extremismus“ soll bisher begrifflich nicht mit einer eventuell verfassungsfeindlichen „Mitte“ verbunden werden, sondern vor allem mit „links“ und „rechts“. Damit werden aber bei Ignorieren der Tatbestandsmerkmale des „rechtswidrigen Verhaltens“ oder der „Gewaltbereitschaft“ diejenigen politische Bestrebungen amtlich bekämpft, die durch das als absolut angesprochene Diskriminierungsmerkmal von Art. 3 Abs. 3 GG geschützt sind, wonach niemand „wegen seiner politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf.“ So hat etwa das Verwaltungsgericht Berlin in seiner Entscheidung vom 31.08.1998 (26 A 623/97) darauf aufmerksam gemacht, dass die zuständige Verfassungsschutzbehörde bei der Prüfung möglicher „tatsächlicher Anhaltspunkte“ sich nach den gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen der wesentlichen Verfassungsgrundsätze zu richten und nicht etwa an einem Begriff wie „Rechtsextremismus“ zu orientieren habe (s. NJW 1999, S. 806). Diese berechnete gerichtliche Mahnung wird vorliegend zumindest hinsichtlich der staatlichen Berichterstattung umgesetzt.

Anlass hierfür ist auch die Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts von der rechtlichen Untauglichkeit dieser Begriffsbildung, indem es judiziert hat: „Erst recht fehlt es dem Verbot der Verbreitung rechtsextremistischen Gedankenguts an bestimmbar Konturen. Ob eine Position als rechtsextremistisch – möglicherweise in Abgrenzung zu „rechtsradikal“ oder „rechtsreaktionär“ – einzustufen ist, ist eine Frage des politischen Meinungskampfes und der gesellschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung. Ihre Beantwortung steht in unausweichlicher Wechselwirkung mit sich wandelnden politischen und gesellschaftlichen Kontexten und subjektiven Einschätzungen (...), welche in rechtsstaatlicher Distanz aus sich heraus bestimmbar sind, nicht hinreichend erlaubt ist damit kein hinreichend bestimmtes Rechtskriterium, mit dem einem Bürger die Verbreitung bestimmter Meinungen verboten werden kann“ (Beschluss vom 08.12.2010 – 1 BvR 1106/08 – Rn. 20). Auch wenn bei dieser Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts keine Entscheidung im Bereich des Verfassungsschutzrechts vorliegt, so ist diese Erkenntnis entgegen mancher Kommentare zum Verfassungsschutzrecht durchaus relevant, soll Verfassungsschutz ein rechtsstaatsgemäßes Handeln darstellen und nicht in reine staatliche Propagandatätigkeit einer illiberalen Demokratie zur Oppositionsbekämpfung einmünden.

**Zu Abs. 5**

Diese Bestimmung gibt das geltende Recht bei Anlehnung an die Formulierung des Bundesgesetzes wieder.

**Zu Abs. 6**

Diese Regelung gibt die Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts wieder, wonach diese sog. Verfassungsschutzberichte keine rechtliche Bindungswirkung haben: „An diese Werturteile sind keinerlei rechtliche Auswirkungen geknüpft“ (BVerfGE 40, 287, 293). Dies ist zur Klarstellung schon einmal deshalb erforderlich, weil die erst seit ca. 1970 existierenden Berichte und damit die Behörden, auf deren Erkenntnisse diese Berichte zurückgehen, üblicherweise eine Bedeutung zugeschrieben wird, die man für eine liberale Demokratie nur als grotesk einstufen kann. Unter Bezugnahme auf derartige Berichte gibt es zivilgesellschaftliche Diskriminierungen, die nach dem neuen Art. 3 Abs. 2 nunmehr vom Landesamt beobachtet werden sollen. Durch die gesetzliche Klarstellung hinsichtlich der mangelnden rechtlichen Bindungswirkung wird auch die Staatshaftung für derartige Diskriminierungen ausgeschlossen, welche unter Bezugnahme auf derartige Berichte gerechtfertigt werden.

Außerdem wird damit im Interesse der Wahrung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit klargestellt, dass diese Berichte keine rechtliche Bindungswirkung etwa bei Disziplinarverfahren gegen Behördenmitarbeiter haben. Kein zuständiger Dienstvorgesetzter ist gehalten, aufgrund dieser VS-Berichte ein disziplinarrechtlich zu verfolgendes Verhalten anzunehmen. Vielmehr wäre grundsätzlich die Rechtswidrigkeit eines derartigen Disziplinarverfahrens anzunehmen, wenn es nur deshalb eingeleitet wird, weil eine entsprechende rechtliche Bindungswirkung angenommen wird. Gegen Disziplinarvorgesetzte, die lediglich aufgrund einer angenommenen rechtlichen Bindungswirkung derartiger VS-Berichte Disziplinarverfahren gegen Behördenmitarbeiter etwa wegen Mitgliedschaft in einer Partei einleiten, die in derartigen VS-Berichten erwähnt ist, müssten Strafverfahren gemäß § 344 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 StGB wegen Verfolgung Unschuldiger durch Disziplinarverfahren, wenn nicht gar wegen § 339 StGB, also wegen Rechtsbeugung, eingeleitet werden. Dabei ist jeweils schon der Versuch strafbar.

**Zu § 2 (Inkrafttreten)**

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.