



---

**Ausarbeitung**

---

**Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsschutzes: „Prüffälle“**

**Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsschutzes: „Prüffälle“**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 025/19  
Abschluss der Arbeit: 12. Februar 2019  
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. Fragestellung

Bevor das Bundesamt für Verfassungsschutz eine politische Partei beobachtet, muss es prüfen, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind. In dieser „Vorprüfphase“ wird das mögliche Beobachtungsobjekt in der Praxis als „Prüffall“ bezeichnet.<sup>1</sup> Es stellt sich die Frage, inwieweit das BfV die Öffentlichkeit über solche Vorprüfungen informieren darf. Ferner stellt sich die Frage, welche Rolle die Vorprüfphase in der Gesetzeshistorie gespielt hat.

## 2. Gesetzliche Grundlagen

### 2.1. Interne Einstufung als „Prüffall“

Für die **rein interne** Einstufung einer Partei als „Prüffall“ dürfte eine Gesetzesgrundlage vorhanden sein. Es lässt sich wohl durchaus vertreten, dass in der gesetzlichen Logik des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) eine **Vorprüfung** angelegt ist, auch wenn das Gesetz das Wort „Prüffall“ nicht verwendet: Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG ist nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG das „Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte“. Diesen Tatbestand muss das BfV zunächst „prüfen“. Hierfür stehen dem BfV nur frei zugängliche Quellen zur Verfügung wie Pressemitteilungen, Parteiprogramme oder öffentliche Stellungnahmen. Wie bei allem staatlichen Handeln darf keine Willkür vorliegen. Entsprechend strafprozessualen Vorermittlungen (vor einem Anfangsverdacht)<sup>2</sup> sind daher ausreichende Anhaltspunkte erforderlich, dass möglicherweise ein Verdacht vorliegen könnte.

---

1 So z. B. VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 31: „[S]o genannter Prüffall [...]. Erst wenn sich über einen längeren Zeitraum Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen quantitativ und qualitativ so verdichtet hätten, dass die Prognose bzw. Annahme solcher Bestrebungen gerechtfertigt sei, werde im Verfassungsschutzbericht über die jeweilige Organisation berichtet [Verdachtsfall]“; Landesamt für Verfassungsschutz Bremen, Glossar der Verfassungsschutzbehörden, [https://www.verfassungsschutz.bremen.de/de-tail.php?gsid=bremen77.c.2076.de&template=20\\_glossar\\_d&lang=de&begriff=V](https://www.verfassungsschutz.bremen.de/de-tail.php?gsid=bremen77.c.2076.de&template=20_glossar_d&lang=de&begriff=V): „Verdachts-/Prüffälle – Hierunter werden Organisationen erfasst, die nicht eindeutig extremistisch sind, bei denen aber ‚tatsächliche Anhaltspunkte‘ für verfassungsfeindliche Bestrebungen vorliegen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG), so dass der Verfassungsschutz den entsprechenden Verdacht prüfen muss. Erhärtet sich der Verdacht, dass verfassungsfeindliche Bestrebungen vorliegen, so endet mit der Entscheidung darüber, dass der Personenzusammenschluss als Beobachtungsobjekt eingestuft wird, die Einstufung als Verdachtsfall“; siehe auch den „Tätigkeitsbericht 2015 und 2016 der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“, BT-Drs. 18/12500, S. 109, Nr. 8, zur Speicherung von „Prüffällen“: „Hier werden Daten zu Personen in Vorsorgedateien gespeichert, gegen die rechtlich im Zeitpunkt der Speicherung keine Negativprognose gestellt werden kann.“

2 Kölbl, in: Münchener Kommentar zur StPO, 1. Auflage 2016, § 158 Rn. 26: „Solange sich die Behörde dabei erst noch ein Bild macht, ob die Schwelle des § 152 Abs. 2 [StPO] erreicht ist, läuft in der Anzeigesache allenfalls ein im AR-Register [Allgemeines Register für sonstige Vorgänge] zu führender Überprüfungsvorgang. Dieser darf lediglich mit sondierenden Maßnahmen ohne Eingriffswirkung geführt werden, zB mit informatorischen Befragungen. Bleiben diese ‚Vorermittlungen‘ ergebnislos, sind sie ohne weiteres Procedere zu beenden. Die Vorermittlungsberechtigung ergibt sich im Übrigen aus den Rechtsgrundlagen des Legalitätsprinzips (§§ 152, 160, 163), deren Befugnis zur Prüfung eines Anfangsverdachts (wie der insofern exemplarische § 159 bestätigt) auch die Befugnis zu den dazu notwendigen Recherchen einschließt“ (Fußnoten und Verweise ausgelassen).

Die **historische Auslegung** von § 4 BVerfSchG kommt zu keinem anderen Ergebnis. In der ursprünglich vom Bundestag beschlossenen Fassung des BVerfSchG<sup>3</sup> aus dem Jahr 1950 war § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG noch nicht enthalten.<sup>4</sup> Der Gesetzgeber hat die Vorschrift erst 1990 in das BVerfSchG eingefügt („Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 ist das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte“).<sup>5</sup> § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG war im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht enthalten.<sup>6</sup> Erst die vom Vermittlungsausschuss ausgearbeitete Fassung enthielt diesen Zusatz.<sup>7</sup> In dieser Fassung haben Bundestag und Bundesrat das Gesetz beschlossen. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG ist seither unverändert. Aus den Beratungen des Vermittlungsausschusses<sup>8</sup> ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen der Gesetzgeber die Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte“ in § 4 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG gewählt hat und ob er sich bewusst gegen das Wort „Prüffall“ entschieden hat.

## 2.2. Öffentlichkeitsarbeit

Nach der bis 2015 geltenden Fassung des BVerfSchG hatte das BfV dem Bundesministerium des Innern über seine Tätigkeit zu berichten (§ 16 Abs. 1 BVerfSchG a.F.).<sup>9</sup> Das Gesetz enthielt **keine** ausdrückliche **Rechtsgrundlage** für den „Verfassungsschutz durch Aufklärung der Öffentlichkeit“ (so die amtliche Überschrift des § 16 BVerfSchG n.F.) durch das BfV selbst.

Seit der **Neufassung** von § 16 Abs. 1 BVerfSchG im Jahr **2015** kann das BfV „die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 [BVerfSchG] informieren, soweit hinreichend

---

3 Gesetz vom 27.9.1950 (BGBl. I S. 682).

4 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes (BT-Drs. 11/4306) – BT-Drs. 11/7235, S. 55 f.

5 Einführung durch Art. 2 des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954).

6 BT-Drs. 11/4306, S. 25-26.

7 Beschlussempfehlung des Ausschusses nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) zu dem Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes, BT-Drs. 11/7843, S. 4.

8 Protokoll der 4. Sitzung des Vermittlungsausschusses des Bundestages und Bundesrates vom 12.9.1990, Protokoll Nr. 4 (11/1990), S. 12-25.

9 In der Fassung von Art. 2 des Gesetzes vom 20.12.1990, BGBl. I S. 2954.

gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen [...]“<sup>10</sup> Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollte es diese Formulierung dem BfV ermöglichen, die Öffentlichkeit auch über **Verdachtsfälle** zu informieren.<sup>11</sup>

Der Gesetzgeber bezieht sich dabei auf ein **Urteil** des **Bundesverwaltungsgerichts**,<sup>12</sup> nach dem die vorherige Fassung des § 16 BVerfSchG keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Information über Verdachtsfälle gewesen sei. Mit der ausdrücklichen Aufnahme der „Verdachtsfallberichterstattung“ sei dies nunmehr möglich. Unter Verweis auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>13</sup> sei dies auch zulässig, „sofern die tatsächlichen Anhaltspunkte hinreichend gewichtig sind.“<sup>14</sup> Jedoch darf das BfV dabei nicht den Eindruck erwecken, dass es verfassungsfeindliche Bestrebungen einer Gruppierung bereits festgestellt hat. Daher muss die Berichterstattung zwischen Organisationen mit bewahrheitetem und solchen mit einem lediglich bestehenden Verdacht unterscheiden.<sup>15</sup> Die Vorschrift dürfte deswegen auch den umgekehrten Fall abdecken, dass das BfV in geeigneten Fällen klarstellt, dass eine Gruppierung eben **kein Verdachtsfall** ist.

Bei **Prüffällen** ist – bis zum Abschluss der Prüfung – unklar, ob „tatsächliche Anhaltspunkte“ für verfassungsfeindliche Bestrebungen vorliegen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG). Bei **Verdachtsfällen** hat sich bestätigt, dass „tatsächliche Anhaltspunkte“ vorliegen. In diesem Fall kann das BfV das betreffende Objekt auf Grundlage offener Quellen **beobachten**.<sup>16</sup> Sind die tatsächlichen Anhaltspunkte „hinreichend gewichtig“, kann das BfV darüber hinaus die Öffentlichkeit **informieren**. Insgesamt spricht daher viel dagegen, dass § 16 BVerfSchG eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür bietet, die Öffentlichkeit über „Prüffälle“ zu informieren.

### 3. Grundrechte

#### 3.1. Grundrecht der Chancengleichheit politischer Parteien

##### 3.1.1. Schutzbereich

Das Grundgesetz (GG) gewährt in Art. 21 den Parteien **Betätigungsfreiheit** und das Recht, „**gleichberechtigt** am politischen Wettbewerb teilzunehmen. Damit unvereinbar ist jede parteiübergreifende

---

10 Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17.11.2015, BGBl. I S. 1938.

11 Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, BT-Drs. 18/4654, S. 32.

12 BVerwG NVwZ 2014, 233.

13 BVerfGE 113, 63.

14 BT-Drs. 18/4654, S. 32.

15 BVerfGE 113, 63 (84).

16 BVerwG NVwZ 2014, 233; Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 4 Rn. 86 ff., § 8 Rn. 9.

---

Einwirkung von Staatsorganen als solchen zugunsten oder zulasten einzelner oder aller am politischen Wettbewerb beteiligten Parteien“.<sup>17</sup> Das Grundrecht schützt damit davor, dass staatliche Organe **negative Werturteile** über die Ziele und Betätigungen einer Partei äußern.<sup>18</sup>

### 3.1.2. Eingriff

**Berichte** des Verfassungsschutzes über Beobachtungen von Parteien greifen der Rechtsprechung zufolge in die Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit der Parteien ein. Ähnliches gilt für öffentliche **Äußerungen**, mit der eine – bislang nicht beobachtete Partei – mündlich als **verfassungsfeindlich** eingestuft wird:

„Denn auch durch die Information der Öffentlichkeit in einer Rede des für den Verfassungsschutz zuständigen Ministers über die Anordnung der förmlichen Beobachtung der Partei durch den Verfassungsschutz verbunden mit dem Vorwurf, die Klägerin verfolge verfassungsfeindliche Bestrebungen, werden die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und die Chancengleichheit im Wettbewerb der Parteien negativ betroffen und beeinflusst. Gerade die Bewertungen als verfassungsfeindlich [...] können im Wettbewerb um Wähler und Einfluss im gesellschaftlichen und staatlichen Bereich die Bürger veranlassen, sich von der Klägerin und ihrem Angebot als Partei abzuwenden. Diese Bewertungen setzen das Ansehen der Klägerin in der Öffentlichkeit herab und sind grundsätzlich geeignet, die politische und gesellschaftliche Isolierung (Warnfunktion) der als verfassungsfeindlich bezeichneten Gruppierung zu erreichen [...]). Auch solche mittelbaren Wirkungen der beanstandeten Äußerungen kommen einem Eingriff in die Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit der Klägerin als politische Partei gleich.“<sup>19</sup>

Die Bezeichnung als „**Prüffall**“ hat zwar eine geringere negative Wirkung als die Bezeichnung als „Verdachtsfall“ oder „verfassungsfeindlich“. Gleichwohl ist ein „Prüffall“ schon der Definition nach<sup>20</sup> etwas „**Verdächtigeres**“, als eine „normale“, nicht zu prüfende Partei. Ferner erinnert das Wort „Prüffall“ semantisch an „Problemfall“, „Vorfall“ oder „**Beobachtungsfall**“. Im Übrigen drückt „Prüffall“ einen statischen Zustand aus und damit eine **fortdauernde belastende Eigenschaft**. Im Vergleich dazu würde die Feststellung, dass „kein Verdacht besteht“, fortdauernd entlastende Wirkung entfalten (bis ggf. hinreichend belastende Umstände eintreten). Dabei fällt auch ins Gewicht, dass die Rechtsprechung bei politischen Parteien eine besondere Gefahr der **Stigmatisierung** sieht:

„Andererseits ist hiermit [Unterrichtung der Öffentlichkeit über Verdachtsfälle] die Gefahr voreiliger, sich nach intensiverer Informationssammlung im Nachhinein als unberechtigt erweisender öffentlicher Stigmatisierung und damit einer zum Schutz der Verfassung nicht

---

17 BVerfGE 138, 102.

18 VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 19, unter Bezug auf BVerfGE 136, 323 (333 Rn. 28).

19 VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 20.

20 Siehe oben Abschnitt 2.1.

erforderlichen, **demokratiestaatlich** sogar kontraproduktiven **Verzerrung des politischen Wettbewerbs** verbunden.“<sup>21</sup>

Auch hat die Rechtsprechung kritisch hervorgehoben, dass bereits die Beobachtung eines einzelnen Parteimitglieds eine stigmatisierende **Reflexwirkung** auf dessen Partei nach sich ziehen kann:

„Dies [Stigmatisierung] gilt im Falle des Antragstellers umso mehr, als die wiederholte Bekanntgabe seiner Beobachtung seine Handlungsoptionen im politischen Meinungsstreit erheblich beeinträchtigen dürfte und damit zumindest faktisch auch die von ihm repräsentierte Partei und insoweit – insbesondere mit Blick auf die anstehende Bundestagswahl – auch die Chancengleichheit von Parteien (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) und das in Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommende Gebot der **Neutralität des Staates** im Wahlkampf und die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen tangiert werden.“<sup>22</sup>

Dies spricht insgesamt dafür, dass die Bezeichnung als „Prüffall“ einen **Eingriff** in die Chancengleichheit der Parteien darstellt.

Dabei vermögen **zusätzliche Erläuterungen** des BfV, was „Prüffall“ im konkreten Fall rechtlich und tatsächlich bedeutet, die Intensität des Eingriffs verringern. Allerdings können solche Erläuterungen, selbst wenn sie umfassend sind, den Eingriff in aller Regel nicht verhindern. Die Einstufung als „Prüffall“ entfaltet seine Wirkung in den Medien und der öffentlichen Diskussion vor allem als Schlagwort. Diese Wirkung können zusätzliche Erläuterungen nicht ausreichend neutralisieren: Aufgrund ihrer vergleichsweisen Komplexität verbreiten sich Erläuterungen weniger leicht als ein Schlagwort. In ähnlicher Weise kann eine presserechtliche Gegendarstellung die Stigmatisierung einer bereits veröffentlichten Äußerung nicht vollständig beseitigen.<sup>23</sup> Ein Schaden lässt sich nur vollständig verhindern, wenn es zu der stigmatisierenden Äußerung im ersten Schritt erst gar nicht kommt.

### 3.1.3. Rechtfertigung

Der Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien lässt sich nur durch ein **Verfassungsgut** rechtfertigen. Fraglich ist, welchem Verfassungsgut die Einstufung als „Prüffall“ dient. Dabei geht es im Schwerpunkt wohl darum, die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, bis zu welchem Grad sich Anhaltspunkte einer verfassungswidrigen Tendenz verdichtet haben.<sup>24</sup> In diesem Fall geht es um

---

21 BVerwG NVwZ 2014, 233 (235 Rn. 25), in Bezug auf eine im Rat der Stadt Köln mit einer Fraktion vertretenen Gruppierung (Hervorhebung durch Autor); Siehe auch VG München, Beschluss vom 27.7.2017, Az. M 22 E 17.1861, juris Rn. 73: „Hinsichtlich des Rechts auf Gleichbehandlung von Parteien (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) ist schließlich festzustellen, dass durch die Beobachtung als solche weder die Werbung für Parteiziele unmittelbar berührt oder gar untersagt wird, noch sind – **anders als im Fall der Unterrichtung der Öffentlichkeit** über die Beobachtung – Auswirkungen auf das Wählerverhalten zu befürchten“ (Hervorhebung durch Autor).

22 VG München, Beschluss vom 27.7.2017, Az. M 22 E 17.1861, juris Rn. 86 (Hervorhebung durch Autor).

23 Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 23.2.2012, Az. 8 A 1303/11: Gegendarstellungsansprüche hätten „eine derartige Stigmatisierung nicht [...] ungeschehen machen oder ausgleichen können“.

24 Siehe zur Abgrenzung von Prüf- und Verdachtsfall oben Abschnitt 2.1.

das Verfassungsgut „**Verteidigung** von Grundsätzen und Wertvorgaben der **Verfassung** [...] mit Hilfe von Informationen an die Öffentlichkeit“. <sup>25</sup> Auf diesem Verfassungsgut lässt sich daher die Prüfung aufbauen, ob die öffentliche Bewertung konkreter Beobachtungsobjekte in Verfassungsschutzberichten gerechtfertigt ist. <sup>26</sup>

Bei der Einstufung als „Prüffall“ geht es hingegen **nicht** um **allgemeine Öffentlichkeitsarbeit**. Zwar ist auch diese ein Verfassungsgut: Der Rechtsprechung zufolge ist „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften [...] in Grenzen nicht nur **verfassungsrechtlich** zulässig, sondern auch **notwendig**“. <sup>27</sup> Allerdings geht es bei allgemeiner Öffentlichkeitsarbeit darum, den Bürger über Rechtsgrundlagen und die grundsätzliche Arbeitsweise der Behörden zu informieren. Die Einstufung einer konkreten Partei als Prüffall geht darüber deutlich hinaus.

Dabei ist der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu wahren. <sup>28</sup> Der Eingriff muss einem legitimen Ziel dienen, geeignet und erforderlich sein, und das angestrebte Ziel darf nicht außer Verhältnis zum Eingriff stehen.

Die Aufklärung der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Tendenzen ist grundsätzlich ein **legitimes Ziel**. <sup>29</sup> Eine Mitteilung über den Beobachtungsstatus einer Partei ist grundsätzlich **geeignet**, dieses Ziel zu erreichen.

Der Eingriff ist aber wohl **nicht erforderlich**, da ein milderer Mittel ersichtlich ist. Die Rechtsprechung führt zur Erforderlichkeit grundsätzlich aus:

„Innerhalb des Maßstabs der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Grundrechte ist es das Prinzip der Erforderlichkeit, welches dazu **verpflichtet**, permanent nach **Mitteln** zu **suchen**, welche die legitimen Zwecke des Eingriffs zwar ebenfalls erreichen, aber eine geringere Eingriffstiefe haben. Diese Pflicht richtet sich, einfach ausgedrückt, auf die Suche nach milderer, den Betroffenen weniger belastenden Mitteln.“ <sup>30</sup>

Bei einer anhaltenden öffentlichen Diskussion, ob eine politische Partei zu beobachten ist, steht die Exekutive zwar möglicherweise unter Druck, sich gegenüber der Öffentlichkeit zum eigenen Tätigwerden zu erklären. Dies könnte dafür sprechen, dass eine Mitteilung über den Beobachtungsstatus einer Partei erforderlich werden kann. Allerdings wäre die zu „Prüffall“ umgekehrte Aussage,

---

25 Vgl. BVerfG NJW 2005, 2912 (2914) – in Bezug auf einen Verfassungsschutzbericht, Hervorhebung durch Autor.

26 Siehe nur VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris.

27 BVerfGE 44, 125 (147), Hervorhebung durch Autor.

28 VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 59 f.

29 BVerfGE 44, 125 (147), siehe Zitat bei Fn. 27.

30 VG München, Beschluss vom 27.7.2017, Az. M 22 E 17.1861, juris Rn. 59 (Hervorhebung durch Autor).

nämlich nur, dass eine Partei eben „**kein Verdachtsfall**“ ist, wohl **weniger stigmatisierend**.<sup>31</sup> Gleichzeitig ist diese Aussage wohl gleich geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen: Die Öffentlichkeit ist darüber informiert, dass sich die Anhaltspunkte nicht zu einem Verdachtsfall verdichtet haben. Auch kann das BfV über diese Äußerung – soweit erforderlich – zeigen, dass es die öffentlich diskutierten Anhaltspunkte in den Blick genommen hat.

Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stellt, dass die Aussage „kein Verdachtsfall“ nicht gleich geeignet ist, die Öffentlichkeit über den Beobachtungsstatus aufzuklären, dürfte die Einstufung als Prüffall **außer Verhältnis** zum angestrebten Zweck stehen. Die Rechtsprechung hat eine öffentliche Bewertung von Beobachtungsobjekten bislang nur in **Verdachtsfällen** als verhältnismäßig angesehen, nicht aber in Fällen mit weniger Anhaltspunkten:<sup>32</sup>

„Das Bundesverfassungsgericht betont im Anschluss daran vor allem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Die tatsächlichen Anhaltspunkte müssten **hinreichend gewichtig** sein. Rechtfertigten sie nur den Schluss, dass **möglicherweise ein Verdacht** begründet sei, reichten sie als Grundlage einer **Grundrechtsbeeinträchtigung** nicht aus. Stünden die Bestrebungen noch nicht fest, begründeten tatsächliche Anhaltspunkte aber einen entsprechenden Verdacht, müsse dessen Intensität hinreichen, um die Veröffentlichung in Verfassungsschutzberichten auch angesichts der nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen zu rechtfertigen [...].“<sup>33</sup>

Ferner ist es nach der Rechtsprechung noch nicht einmal in einem Verdachtsfall automatisch gerechtfertigt, das Beobachtungsobjekt öffentlich zu benennen.<sup>34</sup>

#### 3.1.4. Gesetzesvorbehalt

Ungeachtet der Frage der Verhältnismäßigkeit bedarf ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien jedenfalls dann einer **gesetzlichen Grundlage**, wenn er durch das BfV erfolgt:

---

31 Siehe hierzu schon unter Abschnitt 3.1.2.

32 Siehe die Übersicht bei Mallmann, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 16 BVerfSchG Rn. 2a; VGH München, Urteil vom 6.7.2017, Az. 10 BV 16.1237, juris Rn. 45: „Die Berichterstattung würde sich allerdings dann als unverhältnismäßig darstellen, wenn nur vereinzelte oder wenig belastbare Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Bestrebungen vorlägen.“

33 BVerwG, Urteil vom 21.7.2010, Az. 6 C 22/09, juris Rn. 31 (unter Verweis auf BVerfG NJW 2005, 2912).

34 VG München, Beschluss vom 27.7.2017, Az. M 22 E 17.1861, juris Rn. 59: „Eine Gesamtabwägung ergibt, dass die Nachteile, die dem [beobachteten] Antragsteller – und aufgrund der faktischen Ausstrahlungswirkung auch der von ihm geführten Partei – durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit entstehen, die Vorteile, die die Information der Öffentlichkeit für die wirksame Aufklärung bzw. Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung bietet, unverhältnismäßig überwiegen. [...] Die Schwere des Eingriffs im Vergleich zu den Beeinträchtigungen durch eine Beobachtung ist [...] ungleich größer im Fall der Berichterstattung unter Namensnennung.“

---

„Führt das staatliche Informationshandeln [...] aber zu Beeinträchtigungen, die einen Grundrechtseingriff darstellen oder ihm gleichkommen, bedürfen sie der Rechtfertigung durch eine gesetzliche Ermächtigung [...].“<sup>35</sup>

Für die öffentliche Bezeichnung einer politischen Partei als „Prüffall“ enthält das BVerfSchG wohl **keine** gesetzliche **Ermächtigung**.<sup>36</sup>

### 3.2. Andere Grundrechte

Neben Art. 21 GG kommen noch das einer Partei „als juristischer Person nach Art. 19 Abs. 3 GG zustehende **allgemeine Persönlichkeitsrecht** (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie das Grundrecht der **Meinungsfreiheit** (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)“ in Betracht.<sup>37</sup> Das Verhältnis von Art. 21 GG zu anderen Grundrechten ist umstritten.<sup>38</sup> Dies kann aber dahinstehen, da eine Güterabwägung bei diesen Grundrechten wohl zu einem vergleichbaren Ergebnis käme.<sup>39</sup>

\*\*\*

---

35 VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 23 unter Verweis auf BVerfGE 113, 63 (78) und BVerwG NVwZ 2008, 1371 (1372 f. Rn. 21).

36 Siehe oben Abschnitt 2.2.

37 VGH München, Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 19.

38 Siehe z.B. Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition Stand: 15.11.2018, Art. 21 Rn. 12; Ipsen, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 28 ff.; Siehe auch VG München, Beschluss vom 27.7.2017, Az. M 22 E 17.1861, juris Rn. 52: „Darüber hinaus steht hier auch eine zumindest mittelbare Beeinträchtigung des Grundrechts der Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) und weiter des Rechts auf Chancengleichheit im Wettbewerb von politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) inmitten, geht man davon aus, wofür vieles spricht, dass sich der Antragsteller hierauf jedenfalls der Sache nach – auch wenn ggf. eine dogmatische Verortung in den Freiheitsgrundrechten zu suchen wäre – berufen kann (vgl. Maunz/Dürig, GG, Stand Dezember 2016, Art. 21 Rn. 263).“

39 Vgl. VGH München Urteil vom 22.10.2015, Az. 10 B 15.1609, juris Rn. 19.