



Sachstand

Prüffall, Verdachtsfall, Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung

Definitionen und Einordnung

Prüffall, Verdachtsfall, Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung

Definitionen und Einordnung

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 125/24
Abschluss der Arbeit:	28.11.2024
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Phänomenbereich Rechtsextremismus	4
3.	Einstufung als Prüffall, Verdachtsfall und Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung	4
3.1.	Prüffall	5
3.2.	Verdachtsfall	6
3.3.	Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung	7

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden nach den Definitionen und zugrundeliegenden Regelungen der Begriffe „rechtsextremistischer Verdachtsfall“ und „gesichert rechtsextrem“ gefragt. Da das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG)¹ nicht nach extremistischen Phänomenbereichen differenziert, sondern allgemein an extremistische Bestrebungen anknüpft, wird zur Beantwortung zunächst der Begriff des „Rechtsextremismus“ im Kontext verfassungsschützender Tätigkeit erläutert (unter 2.). Im Anschluss werden die Einstufungen als Prüffall, Verdachtsfall und Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung durch die Verfassungsschutzbehörden dargestellt (unter 3.). Der Sachstand konzentriert sich auf die Darstellung der bundesrechtlichen Vorgaben, Landesrecht wird nicht erörtert.

2. Phänomenbereich Rechtsextremismus

Bei den Begriffen „rechtsextrem“ bzw. „Rechtsextremismus“ handelt es sich um **Arbeitsbegriffe** des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), die der internen Organisation und Arbeitsweise dienen. Laut Verfassungsschutzbericht des Bundes stellen die Begriffe auf ein Weltbild ab, in dem „der Wert eines Menschen an seiner Ethnie, Nationalität, geografischen Herkunft oder auch an seiner vermeintlichen ‚Rasse‘ gemessen“ wird, wodurch „zentrale Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wie die Menschenwürde, das Rechtsstaats- oder das Demokratieprinzip verletzt und außer Kraft gesetzt“ werden.²

3. Einstufung als Prüffall, Verdachtsfall und Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung

Zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder (§ 1 Abs. 1 BVerfSchG) sind die Verfassungsschutzbehörden (§ 2 Abs. 1, 2 BVerfSchG, das BfV und die 16 Verfassungsschutzbehörden der Länder) mit der **Sammlung und Auswertung von Informationen** über die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten verfassungsfeindlichen Tätigkeiten und Bestrebungen betraut. Dazu gehören gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG Bestrebungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten sowie ungesetzliche Beeinträchtigungen der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder. Bestrebungen erfordern ein aktives, nicht jedoch notwendigerweise kämpferisch-aggressives oder illegales Vorgehen zur Realisierung eines bestimmten Ziels.³

1 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz ([Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG](#)) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 25.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332).

2 Bundesministerium des Innern und für Heimat, [Verfassungsschutzbericht 2023](#) vom 18.06.2024, S. 74.

3 OVG Münster, Urteil vom 13.05.2024 - 5 A 1216/22, Leitsatz 4, Rn. 167.

Im Hinblick auf das Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Bestrebung muss zudem eine gewisse **Erkenntnisdichte** gegeben sein, damit ein Beobachtungsauftrag des Verfassungsschutzes bejaht werden kann (§ 4 Abs. 1 S. 5 BVerfSchG: „Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 ist das Vorliegen **tatsächlicher Anhaltspunkte**“).⁴ Tatsächliche Anhaltspunkte liegen vor bei konkreten, in gewissem Umfang verdichteten Umständen, die bei vernünftiger Betrachtung auf das Vorliegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen hindeuten.⁵ Eine Gewissheit ist nicht erforderlich, aber es müssen mehr als bloße Vermutungen, Spekulationen, Mutmaßungen und Hypothesen vorliegen.⁶

Die Ausdrücke „Prüffall“, „extremistischer Verdachtsfall“ und „gesichert extremistische Bestrebung“ unterscheiden sich gerade im Hinblick auf die Erkenntnisdichte, mit der eine verfassungsfeindliche Ausrichtung nachgewiesen werden kann, also im Hinblick auf das Ausmaß der tatsächlichen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer extremistischen Bestrebung.⁷ Die Begriffe finden sich in dieser Form ausdrücklich weder im BVerfSchG noch in den Verfassungsschutzgesetzen⁸ der Länder.⁹ Es handelt sich vielmehr um **Kategorien der Verfassungsschutzbehörden des Bundes (BfV) und der Länder, die verschiedene Phasen der Beobachtung** bezeichnen.¹⁰

3.1. Prüffall

Nach einer Ansicht wird als „**Prüffall**“ die Phase bezeichnet, in der sich erste konkrete Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder Tätigkeiten ergeben (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 S. 5 BVerfSchG).¹¹ Die Qualität und Quantität der tatsächlichen Anhaltspunkte begründen jedoch noch keinen ausreichenden Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit; es existieren lediglich

4 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (372).

5 BVerwGE 137, 275, Rn. 28; OVG Münster, Urteil vom 12.02.2008 – 5 A 130/05, Rn. 270; Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 4 BVerfSchG Rn. 101.

6 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 4 BVerfSchG Rn. 101; Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (372).

7 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (372).

8 Siehe etwa die Regelungen der §§ 6 – 8 Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.8.2021 (Nds. GVBl. S. 564), die zwischen Beobachtungsobjekten, bei denen das Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Bestrebung belegt sein muss (§ 6 Abs. 1 S. 2), und Verdachtsobjekten (§ 7) differenzieren; siehe auch § 7 Abs. 1 und 2 Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin (VSG Bln) in der Fassung vom 25.06.2001 (GVBl. 2001, 235), wonach die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden von „tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht“ abhängen; und § 4 Abs. 2 Hessisches Verfassungsschutzgesetz (HVSG) in der Fassung vom 12.07.2023 (GVBl. S. 614), der die Prüfphase beschreibt: „Das Landesamt darf personenbezogene Daten aus allgemein zugänglichen Quellen erheben und verarbeiten, um zu prüfen, ob tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten (...) vorliegen.“

9 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (372); Hanschmann/Paskowski, Die Beobachtung von Abgeordneten und Parteien durch den Verfassungsschutz, Jura 2022, 1271.

10 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (372).

11 Lindner/Unterreitmeier, Beobachtung durch den Verfassungsschutz, DVBl. 2019, 819 (823); Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (373).

Informationssplitter.¹² In der Regel sammeln und beobachten die Verfassungsschutzbehörden in dieser Phase lediglich Informationen aus **öffentlich zugänglichen Quellen** (etwa Zeitungsartikel, öffentliche Publikationen und Aussagen); nachrichtendienstliche Mittel dürfen – sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dafür überhaupt gegeben sind – nur ausnahmsweise eingesetzt werden,¹³ etwa wenn nur auf diese Weise ein substantieller Erkenntnisfortschritt im Hinblick auf den verfassungsschutzrechtlichen Auftrag erzielt werden kann.¹⁴ Dabei muss die Tätigkeit des BfV stets dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen (vgl. § 8 Abs. 5 BVerfSchG).¹⁵ Da bereits das systematische Sammeln und Erfassen öffentlich zugänglicher personenbezogener Daten einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen kann, bedarf es auch hierzu einer gesetzlichen Grundlage.¹⁶ Dazu wird die Generalbefugnis des § 8 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 S. 5 BVerfSchG herangezogen.¹⁷

Nach anderer Ansicht ist der Prüffall den §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 S. 5 BVerfSchG im Sinne einer „Vorprüfung“ vorgelagert. Tatsächliche Anhaltspunkte liegen noch nicht vor, vielmehr wird noch geprüft, ob es Anhaltspunkte für das Vorliegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen gibt und somit die Voraussetzungen für eine Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden gegeben sind.¹⁸ Entsprechend dürften in dieser Phase nur öffentlich zugängliche Daten geprüft werden, diese jedoch nicht in einer grundrechtsrelevanten Art und Weise gesammelt und erfasst werden, und der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gänzlich ausgeschlossen sein.¹⁹

3.2. Verdachtsfall

Ergeben sich bei der Prüfung (unter 3.1.) tatsächliche Anhaltspunkte, die zwar den Grad der Gewissheit noch nicht erreichen, aber den Verdacht einer verfassungsfeindlichen Bestrebung (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) tragen, erfolgt eine **Einstufung als Verdachtsfall** (§ 8 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 4

-
- 12 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (373); VG Köln, Beschluss vom 26.02.2019, 13 L 202/19; Hanschmann/Paskowski, Die Beobachtung von Abgeordneten und Parteien durch den Verfassungsschutz, Jura 2022, 1271.
- 13 Lindner/Unterreitmeier, Beobachtung durch den Verfassungsschutz, DVBl. 2019, 819 (824).
- 14 So: Lindner/Unterreitmeier, Beobachtung durch den Verfassungsschutz, DVBl. 2019, 819 (824).
- 15 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 8 BVerfSchG Rn. 52.
- 16 BVerwG, Urteil vom 21.7.2010 - 6 C 22/09, Rn. 17 f.
- 17 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 8 BVerfSchG Rn. 1; Hanschmann/Paskowski, Die Beobachtung von Abgeordneten und Parteien durch den Verfassungsschutz, Jura 2022, 1271.
- 18 Hanschmann/Paskowski, Die Beobachtung von Abgeordneten und Parteien durch den Verfassungsschutz, Jura 2022, 1271; Gärditz, Beobachtung der AfD, VerfBlog 2021/02/01.
- 19 Hanschmann/Paskowski, Die Beobachtung von Abgeordneten und Parteien durch den Verfassungsschutz, Jura 2022, 1271; Warg, Der gesetzliche Auftrag der deutschen Nachrichtendienste, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, S. 509 ff.; Gärditz, Die Alternative für Deutschland und der Verfassungsschutz, VerfBlog 2019/02/17; zur Diskussion auch: Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (374).

Abs. 1 S. 5, 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG²⁰).²¹ Spätestens ab diesem Zeitpunkt werden auch weitergehende Befugnisse zu Ermittlungs- und Informationsmaßnahmen eingesetzt (sog. **nachrichtendienstliche Mittel**), wie etwa der Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen oder Bild- und Tonaufzeichnungen (vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 i. V. m. §§ 8a ff. BVerfSchG). Bei Auswahl und Einsatz der Mittel ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren (§ 8 Abs. 5 BVerfSchG).

Trotz der offenen Formulierung in § 8 Abs. 1 und 2 BVerfSchG („Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf (...)“), ist das BfV bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen zur Beobachtung verpflichtet, es hat lediglich ein Auswahlermessen hinsichtlich der Intensität und Mittel der Beobachtung.²² Da die Rechtsprechung davon ausgeht, dass bereits die – grundsätzlich nur behördeninterne – Entscheidung der Einstufung als Verdachtsfall eine potenzielle Rechtsverletzung darstellen kann, weil sie unmittelbar mit der Einstufung als Beobachtungsobjekt verbunden ist, können sich Betroffene gerichtlich gegen die Einstufungsentscheidung wenden.²³ Das Gericht prüft sodann, ob eine Rechtsverletzung im Einzelfall tatsächlich vorliegt oder die Maßnahme gerechtfertigt ist.

Bei Vorliegen „hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ muss zudem die Öffentlichkeit über das Vorliegen von Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG informiert werden (§ 16 Abs. 1 BVerfSchG). Die Phase des Vorliegens „hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte“ steht im Hinblick auf die Erkenntnisdichte gewissermaßen zwischen dem Verdachtsfall und dem Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung.²⁴

3.3. Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung

Das **Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung** ist anzunehmen, „wenn sich die tatsächlichen Anhaltspunkte und Verdachtsumstände derart verdichtet haben, dass sie die Bewertung des Personenzusammenschlusses als verfassungsfeindlich mit Gewissheit zulassen“.²⁵ Die Verdachtsphase muss also überschritten sein und eine **Überzeugung** hinsichtlich der extremistischen Bestrebungen vorliegen.²⁶ Bei Wegfall der Gewissheit erfolgt eine Abstufung zurück auf den Verdachtsfall.²⁷

20 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 13.05.2024 – 5 A 1216/22, Rn. 102.

21 Lindner/Unterreitmeier, Beobachtung durch den Verfassungsschutz, DVBl. 2019, 819 (824); Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (373).

22 OVG Münster, Urteil vom 13.05.2024 - 5 A 1216/22, Leitsatz 8, Rn. 254.

23 VG Köln, Urteil vom 08.03.2022 - 13 K 207/20, Rn. 130, für das Feststellungsinteresse gem. § 43 Abs. 1 VwGO.

24 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (377).

25 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (373); BVerwG, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12; VG Köln, Urteil vom 08.03.2022 - 13 K 207/20, Rn. 194.

26 VG Köln, Urteil vom 08.03.2022 - 13 K 207/20, Rn. 566.

27 VG Köln, Urteil vom 08.03.2022 - 13 K 207/20, Rn. 652.

Für die Frage der Zulässigkeit der Beobachtung spielt die Einstufung keine Rolle, es handelt sich lediglich um eine behördeninterne Klassifizierung,²⁸ Aufgrund der hohen Erkenntnisdichte ist jedoch im Einzelfall die Eingriffsschwelle für staatliches Handeln niedriger als beim Verdachtsfall.²⁹ Zudem ist die Öffentlichkeitsarbeit gem. § 16 BVerfSchG in dieser Phase uneingeschränkt möglich.³⁰

-
- 28 Hanschmann/Paskowski, Die Beobachtung von Abgeordneten und Parteien durch den Verfassungsschutz, Jura 2022, 1271.
- 29 BVerfG, Beschluss vom 24.05.2005 - 1 BvR 1072/01; Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (373); Huber, Die AfD – Facetten aktueller Rechtsprechung, NVwZ 2024, 119 (119).
- 30 Schneider, Prüffall, Verdachtsfall, erwiesen extremistische Bestrebung, DÖV 2022, 372 (377).