

Gutachten zur Verknüpfung staatlicher Förderleistungen mit „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen“ der geförderten Träger*innen und deren Mitarbeiter*innen unter Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden

Autorin: RAin Dr. Anna Luczak

Im Auftrag von:

Bundesverband Mobile Beratung e.V.
Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter,
rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. (VBRG)
Bundesarbeitsgemeinschaft Demokratieentwicklung (BAGD)

Sowie mit Unterstützung von:

Aktion Courage e.V.
Aktionsbündnis Brandenburg gegen Gewalt,
Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit
Amadeu Antonio Stiftung
Bildungsstätte Anne Frank – Zentrum für
politische Bildung und Beratung Hessen
Cultures Interactive e.V.
Demos - Brandenburgisches Institut
für Gemeinwesenberatung
ezra - Beratung für Betroffene rechter, rassistischer
und antisemitischer Gewalt in Thüringen
LOBBI - Landesweite Opferberatung, Beistand und Information
für Betroffene rechter Gewalt in Mecklenburg-Vorpommern
MBT Hessen e.V.
Mobile Beratung in Nordrhein-Westfalen
MOBIT e.V. - Mobile Beratung in Thüringen
Für Demokratie – Gegen Rechtsextremismus
Netzwerk für Demokratie und Courage e.V. (NDC)
Netzwerk Tolerantes Sachsen
Opferperspektive e.V.
RAA Sachsen e.V.
VDK – Verein für demokratische Kultur in Berlin e.V.

Berlin/Dresden, 14.6.2018

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
A. Darstellung des hessischen Beispiels	5
I. Inhalt.....	5
II. Übertragbarkeit auf Förderungen auf Bundesebene	8
B. Auslegung des Begriffs „Sicherheitsbehördliche Überprüfung“	9
I. Sicherheitsüberprüfung.....	10
1. Inhalt einer Sicherheitsüberprüfung.....	11
2. Prüfungsmaßstab und -wirkung	12
3. Übermittlung und Speicherung der Daten aus der Sicherheitsüberprüfung.....	13
4. Sonderregeln für nicht-öffentliche Tätigkeitsgeber*innen	13
II. Zuverlässigkeitsüberprüfungen	14
1. Zwei Varianten von Zuverlässigkeitsüberprüfungen	14
2. Prüfungsmaßstab und -konsequenz	16
3. Übermittlungs- und Speicherkompetenz	16
III. Verfassungstreueprüfung	17
IV. Zusammenfassung und Vergleich	17
C. Wirkungen der Klausel	19
I. Rechtsprechung.....	19
II. Speicherungspraxis der Verfassungsschutzbehörden	20
1. Erhebung und Speicherung von Daten durch den Verfassungsschutz	21
2. Publikationen des Verfassungsschutzes	22
3. Rechtsprechung und Literatur zu Speicherungen des Verfassungsschutzes	24
3.1. Rechtsprechung zu Speicherungen der Verfassungsschutzbehörden	25
3.2. Literatur/Task Force	26
III. Zu erwartende Schwierigkeiten in der Praxis	28
1. Dauer der Überprüfungsverfahren bzw. etwaiger gerichtl. Auseinandersetzungen.....	28
2. Speicherung von Aktivitäten gegen Rechtsextremismus.....	29
3. Geheimhaltung der Herkunft der Information	30
4. Zwischenfazit zu Schwierigkeiten in der Praxis.....	30
D. Rechtliche Bewertung	31
I. Überblick	31
1. Unterschiedliche rechtliche Konstruktionen	31
2. Unterschiedliche Betroffene.....	32
3. Unterschiedliche Vorgaben und Konsequenzen.....	32
4. Folge für den Aufbau des Gutachtens	33
II. Gutachten	34
1. Geltung der Grundrechte in der Leistungsverwaltung	34
2. Geltung der Grundrechte für juristische Personen.....	35
3. Möglichkeit der „Einwilligung“ in Grundrechtseingriffe.....	36
4. Vorbehalt des Gesetzes	37
5. Überblick über relevante Grundrechte.....	37
5.1 Informationelle Selbstbestimmung - Art. 2 Abs. 1 GG	38
5.2 Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit – Art. 5, 8 und 9 GG	39
5.3 Berufsfreiheit – Art. 12 GG.....	41
5.4 Gleichheitsgrundsatz – Art. 3 Abs. 1 GG	42
6. Grundprinzipien, insbesondere Verhältnismäßigkeitsprinzip.....	42
6.1 Legitimer Zweck	43
6.2 Entgegenstehende Interessen der Betroffenen.....	44
ZUSAMMENFASSUNG	47

Gutachten zur Verknüpfung staatlicher Förderleistungen mit „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen“ der geförderten Träger*innen und deren Mitarbeiter*innen unter Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden

Autorin: RAin Dr. Anna Luczak

Aktuell gibt es im Bereich der Zuwendungen für die Demokratieförderung eine neue Entwicklung. Es ist offenbar geworden, dass Zuwendungsgeber*innen in Bund und Ländern die Zuwendungsempfänger*innen daraufhin überprüfen beziehungsweise überprüfen wollen, ob sie die „freiheitlich demokratische Grundordnung (fdGo) akzeptieren“.

Aus einer aktuellen Antwort des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf eine Kleine Anfrage aus dem Bundestag geht hervor, dass eine unbekannte Zahl von Projektträger*innen aus den Themenbereichen Antisemitismus, Islamischer Extremismus, Rassismus, Rechtsextremismus sowie Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft überprüft wurden. In dem Zeitraum seit 2015 waren es 51 Projektträger*innen, die im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ überprüft worden sind.¹

Die „Überprüfung auf mögliche verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse“ ist durch das Bundesamt für Verfassungsschutz erfolgt. Hintergrund war ein Rundschreiben² der Staatssekretärin des Bundesministeriums des Inneren Emily Haber, in dem den anderen Ministerien „angeboten“ wurde, das Bundesamt für Verfassungsschutz bei Entscheidungen über die Gewährung staatlicher Leistungen einzubeziehen.³ Das Bundesamt für Verfassungsschutz sollte „im Regelfall“ nur mitteilen, dass „verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse vorlägen“ und „im Einzelfall“ präzisieren, worum es sich dabei handle.⁴ Die Trägervereine, die sich um Förderung beworben hatten, waren über die Überprüfung nicht informiert worden und ihnen war keine Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt worden.⁵

¹ Antwort BMFSJ v. 9.05.2018 auf Kleine Anfrage BT-Drs. 19/1668 v. 17.04.2018.

² Veröffentlicht von: <https://fragdenstaat.de/blog/2018/exklusiv-ministerien-verfassungsschutz/>, abgerufen zuletzt 24.05.2018.

³ BMI, OS II 2 54003/5 1, S. 5.

⁴ Ebd., S. 6.

⁵ Antwort BMFSJ v. 9.05.2018 auf Kleine Anfrage BT-Drs. 19/1668 v. 17.04.2018, S. 4f.

Diese im Mai 2018 öffentlich gewordene Praxis des Bundes als Zuwendungsgeber findet ihre Entsprechung in einer vom Bundesland Hessen im Jahr 2017 geplanten Verknüpfung der Förderung mit so genannten „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen“. Hier sollte mit den Zuwendungsbescheiden Träger*innen auferlegt werden, dass die Träger*innen, letztempfangende Stellen und auch deren Mitarbeiter*innen überprüft werden, und bei Vorliegen einer Speicherung beim Verfassungsschutz eine Förderung ausgeschlossen sein.

Die Einbeziehung des Verfassungsschutzes in die Zuwendungsvergabe für Demokratie-Projekte ist nicht nur politisch problematisch, sondern auch rechtlich zu beanstanden.

Das Gutachten befasst sich anhand des Beispiels der im Jahr 2017 im Bundesland Hessen entwickelten Klausel für Zuwendungsvergaben mit der Rechtmäßigkeit solcher Überprüfungsverfahren im Zuwendungsverhältnis. Hierbei wird zunächst die Klausel als solche erläutert (A). Es folgt eine Darstellung der bisher in verschiedenen Zusammenhängen angewandten „Überprüfungsverfahren“, in die Verfassungsschutzbehörden einbezogen sind (B). Unter C. wird ausgeführt, welche faktische Wirkung eine Verknüpfung von Förderung und „Verfassungstreue-Prüfung“ hätte. Abschließend wird die Rechtmäßigkeit im Lichte der Verfassung bewertet (D).

A. Darstellung des hessischen Beispiels

I. Inhalt

Im Rahmen des Landesprogramms „Hessen – Aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ sollten nach dem Willen des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport im Jahr 2017 im Landesprogramm „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ so genannte „sicherheitsbehördliche Überprüfungen“ eingeführt werden. Die die Förderung empfangenden Träger*innen selbst, die letztempfangenden Stellen und die Mitarbeiter*innen sollten dabei unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes vom Zuweisungsgeber daraufhin „überprüft“ werden, ob sie für die freiheitlich-demokratische Grundordnung (im folgenden Text: fdGO) eintreten.

Der Wortlaut der für die „Zuweisungsvereinbarung“ geplanten Klausel lautet wie folgt:

Entscheidend für die Förderung durch den Zuweisungsgeber ist das uneingeschränkte Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGo) bei dem Zuweisungsnehmer, den Letztempfängern sowie den im Projekt beschäftigten Personen. Sollten sich diesbezüglich Zweifel ergeben, wird der Zuweisungsgeber vom Zuweisungsnehmer unverzüglich informiert. In begründeten Fällen wird die uneingeschränkte Akzeptanz der fdGo vom Zuweisungsgeber in geeigneter Weise geprüft.

Sollten nach erfolgter Prüfung begründete Zweifel an der uneingeschränkten Akzeptanz der fdGo bestehen (Organisation/Verein ist beim LfV Hessen gespeichert), ist eine Förderung im Sinne dieser Richtlinien ausgeschlossen. Sollte nach Bewilligung des Förderantrages festgestellt werden, dass das uneingeschränkte Eintreten für die fdGo nicht oder nicht mehr vorliegt, wird die Gewährung von Fördermitteln aufgehoben.

Vor Einstellung von Personal beim Zuweisungsnehmer bzw. Letztempfänger aus Mitteln dieser Zuweisung ist eine sicherheitsbehördliche Überprüfung erforderlich. Erst nach Vorliegen des Ergebnisses darf ein Arbeitsvertrag mit dem Zuweisungsnehmer geschlossen werden. Sollte die Überprüfung im Zeitpunkt vor der Einstellung eine entsprechende Speicherung bei der Verfassungsschutzbehörde ergeben, kommt es zu keiner Vertragsunterzeichnung. In begründeten Einzelfällen wird zudem eine sicherheitsbehördliche Wiederholungsprüfung für das eingestellte Personal durchgeführt.

Vorab einer Vertragsunterzeichnung ist im Zusammenhang mit der sicherheitsbehördlichen Überprüfung im Zeitpunkt der Einstellung eine dementsprechende Sensibilisierung

des zukünftigen Personals vorzunehmen. Hierzu ist im Rahmen des Arbeitsvertrags zu erläutern, dass das uneingeschränkte Eintreten für die fdGo auch für jeden Mitarbeiter gilt und bei begründeten Zweifeln oder Zuwiderhandlungen – beispielsweise in Form von verfassungsfeindlichen Bestrebungen aller Art – das Arbeitsverhältnis gekündigt sowie notfalls konsequent der Gerichtsweg beschritten wird.

Nach Protesten von Seiten der Trägervereine nahm die Landesregierung von diesen Plänen insoweit Abstand, als für bereits geförderte Träger diese Vorgabe nicht gelten soll.⁶

Parallel zu den Plänen, gegenüber Zuwendungsempfänger*innen Vorgaben zur „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ des Personals zu machen, brachten die Regierungsparteien CDU und Grüne im November 2017 einen Gesetzentwurf für eine Änderung des Gesetzes zum Verfassungsschutz in Hessen ein.⁷ Nach diesem Gesetzentwurf sollte dem Landesamt für Verfassungsschutz Hessen die Kompetenz eingeräumt werden, in Zusammenhang mit der Förderung von Demokratieprojekten Informationen an andere Behörden zu übermitteln.

Der Wortlaut der entsprechenden Regelung im Gesetzentwurf lautet wie folgt:

§ 21 Abs. 1 Das Landesamt darf Informationen einschließlich personenbezogener Daten, auch wenn sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an inländische öffentliche Stellen übermitteln, wenn der Empfänger die Informationen benötigt

[...]

Nr. 2 zur Erfüllung anderer ihm zugewiesener Aufgaben, sofern er dabei auch zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beizutragen oder Gesichtspunkte der öffentlichen Sicherheit oder auswärtige Belange zu würdigen hat, insbesondere bei

i) der Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen,

aa) die in mit Landesmitteln geförderten Beratungsstellen zur Prävention und Intervention gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen oder in mit Landesmitteln geförderten Projekten eingesetzt sind oder eingesetzt werden sollen,

bb) die als Mitwirkende in beratenden Gremien zur Prävention und Intervention gegen

⁶ Pressemitteilung des Innenministeriums Hessen vom 12.12.2017, <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/aenderungen-der-extremismuspraevention-geplant>, zuletzt aufgerufen 28.03.2018

⁷ Hessischer Landtag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen, Drs. 19/5412.

*verfassungsfeindliche Bestrebungen tätig sind oder tätig werden sollen,
mit deren Einwilligung.*

Im Dezember 2017 brachten dieselben Regierungsfractionen einen Änderungsantrag zu diesem Gesetzentwurf ein.⁸ Danach soll Buchst. i) der neu gefasste Regelung § 21 Abs. 1 Nr. 2 i) folgenden geänderten Wortlaut haben:

i) der anlassbezogenen Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen, mit denen die Landesregierung zusammenarbeitet

aa) in begründeten Einzelfällen,

bb) anlässlich der erstmaligen Förderung von Organisationen mit Landesmitteln, sofern diese in Arbeitsbereichen zur Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen tätig werden sollen,

mit deren Einwilligung und der Möglichkeit zur Stellungnahme.

Im März 2018 brachte die SPD im hessischen Landtag einen Änderungsantrag zum Gesetzesentwurf ein, wonach keine entsprechende Regelung eingeführt werden soll.⁹

Das Gesetz ist weiterhin in der Beratung, zuletzt wurde es in der Innenausschusssitzung von Mai 2018 von der Tagesordnung abgesetzt.¹⁰

In den Änderungsantrag von Dezember 2017¹¹ hatten die Fraktionen von CDU und Grünen zusätzlich eine Änderung des § 13 a des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes eingebracht, die eine Kompetenz für Polizeibehörden beinhaltet, ebenfalls in Zusammenhang mit Förderungen „Zuverlässigkeitsüberprüfungen“ durchzuführen.

Eine gesetzliche Regelung eines Verfahrens für die in der geplanten hessischen Klausel vorgeschriebene „sicherheitsbehördliche Überprüfung“ gibt es im Land Hessen nicht. Es sind auch keine gesetzgeberischen Entwürfe für eine Verfahrensregelung bekannt.

⁸ Hessischer Landtag, Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen, Drs. 19/5782.

⁹ Hessischer Landtag: Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen, Drucksache 19/6168, S. 5: „Abs. 1 Nr. 2 i wird aufgehoben“.

¹⁰ Hessischer Landtag, Beschlussprotokoll 96. Sitzung des Innenausschusses, INA 19/96 – 09.05.2018, S. 4.

¹¹ Hessischer Landtag, Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen, Drs. 19/5782.

II. Übertragbarkeit auf Förderungen auf Bundesebene

Die Einführung neuer Vorgaben für Zuweisungsempfänger*innen und neuer Kompetenzen zur Weitergabe von personenbezogenen Information durch den Verfassungsschutz an die über die Förderung entscheidenden Behörde kann rein rechtlich auch über das Bundesland Hessen geschehen. Auch in anderen Ländern und auf Bundesebene bestünde die Möglichkeit, entsprechende Regelungen zu treffen.

Wie die in der Einleitung zitierte Antwort des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend auf die Kleine Anfrage zeigt, ist die Einbeziehung des Verfassungsschutzes in Förderungsentscheidungen bereits Praxis auf Bundesebene. Auch hier gibt es keine gesetzliche Grundlage für ein Überprüfungsverfahren. Es ist daher von bundesweiter Bedeutung, zu klären, ob solche Überprüfungen in Zusammenhang mit Förderungen rechtlich haltbar sind.

B. Auslegung des Begriffs „Sicherheitsbehördliche Überprüfung“

Wie dargestellt sollte nach den Planungen in Hessen durch eine „sicherheitsbehördliche Überprüfung“ unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes die „Akzeptanz der fdGo“ von Zuweisungsempfänger*innen und deren Mitarbeiter*innen ermittelt werden. Um bewerten zu können, ob und in welcher Weise eine Verknüpfung der Förderung mit einer derartigen „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ gegen Gesetze oder Verfassungsrecht verstößt, ist zunächst zu klären, was der Begriff der „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ überhaupt meint.

Der Begriff ist in deutschen Gesetzen bislang nicht enthalten. Es gibt auch keine aus der Rechtsprechung abzuleitende Definition, die Anwendung finden könnte. Zwar findet sich der Begriff in einigen Urteilen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in allen diesen Urteilen geht es allerdings um Kontrollen durch Sicherheitsbehörden in anderen Staaten (die asylrechtlich als Anzeichen für eine Verfolgungsgefahr gelten können).¹²

Auch der Begriff „Sicherheitsbehörden“ als solcher ist nicht gesetzlich definiert. Landläufig wird er als Oberbegriff für alle Behörden verwendet, die im Feld der Gefahrenabwehr repressiv und präventiv tätig sind.

Neben den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sind dies auch der Auslandsgeheimdienst BND, der Militärische Abschirmdienst sowie Ordnungsämter und Polizeibehörden, einschließlich des Zollkriminalamts.

Das Adjektiv im Begriff der „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ deutet damit auf die Einbeziehung einer Vielzahl von Behörden hin. Da jedoch im Wortlaut der hessischen Klausel konkret auf das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen verwiesen ist, ist davon auszugehen, dass eine Überprüfung durch diese Behörde und nicht durch eine Vielzahl von Sicherheitsbehörden gemeint sein soll. Allenfalls könnte vor dem Hintergrund, dass in dem letzten Änderungsantrag zur hessischen Gesetzesänderung zusätzlich eine Kompetenz zur Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Polizei vorgesehen ist, in Betracht kommen, dass neben Verfassungsschutz- auch Polizeibehörden einbezogen werden sollen. Hier ist aber mindestens fraglich, ob die Polizei in Hinblick auf die „Akzeptanz der fdGo“ überhaupt über Erkenntnisse verfügt.

¹² Siehe z.B. nur VG Ansbach, Urt. v. 29.07.2005, AN 10 K 05.30432; Hess VGH, Beschl. v. 3.02.1999, 7 UE 665/97.A, - zitiert nach *juris*.

Um zu klären, was mit einer „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ gemeint sein könnte, die sich auf die „Akzeptanz der fdGo“ beziehen soll, wird zunächst dargestellt, welche derartigen Überprüfungsverfahren in Deutschland bislang existieren. Hier sind zwei verschiedene Formen zu nennen: bei sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten die so genannte *Sicherheitsüberprüfung* mit drei verschiedenen Graden (I) sowie in unterschiedlichen Bereichen so genannte *Zuverlässigkeitsüberprüfungen* von je nach Bereich sehr unterschiedlichem Umfang (II). In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist auch die vormals im Bereich des Beamtenrechts angewandte so genannte *Verfassungstreueprüfung* und Überprüfungen im Zusammenhang mit der Verleihung der Staatsbürgerschaft (III).

Im Folgenden wird jeweils dargestellt, wie die jeweiligen Prüfungen nach den normierten Verfahrensregeln ablaufen (1), was der Maßstab für die Prüfung und die Wirkung einer negativen Feststellung sind (2) sowie welche Regelungen für Datenübermittlung und Speicherung gelten (3).

Da die „sicherheitsbehördliche Überprüfung“ nach der Klausel im Kontext einer „Akzeptanz der fdGo“ steht, werden jeweils die entsprechenden Prüfungsinhalte wiedergegeben. Hinsichtlich der an den jeweiligen Prüfungen beteiligten Stellen wird besonderes Augenmerk auf die Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden gelegt.

Abschließend werden die existierenden Formen von Prüfungen mit VS-Bezug der geplanten „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ gegenübergestellt (V).

I. Sicherheitsüberprüfung

Sicherheitsüberprüfungen gibt es nach § 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG)¹³ bei Personen, die sicherheitsempfindliche Tätigkeiten ausüben. „Sicherheitsempfindlich“ sind Tätigkeiten, die zum Beispiel Zugangsmöglichkeiten zu Verschlusssachen eröffnen oder die in sicherheitsempfindlichen Bereichen stattfinden. Solche Bereiche sind zum Beispiel lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtungen oder der „militärische Sicherheitsbereich“.

Üblicherweise betreffen solche Sicherheitsüberprüfungen also Mitarbeiter*innen in staatlichen Behörden, die mit der Geheimhaltung unterliegenden Dokumenten Umgang

¹³ Es werden im Folgenden die Vorgaben aus dem SÜG des Bundes dargestellt, im Land Hessen gelten mit dem HSÜG weitergehend gleichlautende Regelungen.

haben, zum Beispiel in Ministerien oder auch beim Verfassungsschutz oder anderen Geheimdiensten, oder die in Sicherheitsbereichen arbeiten.¹⁴

Die für die Sicherheitsüberprüfung „zuständige Stelle“ ist der/die Geheimschutzbeauftragte bzw. Sicherheitsbevollmächtigte der Behörde, bei der die Person mit der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden soll. Nach § 3 SÜG ist die Verfassungsschutz-/Geheimdienstbehörde des Bundes oder des Landes, in dem die Behörde angesiedelt ist, „mitwirkende Stelle“. „Mitwirkung“ bedeutet faktisch, dass die Verfassungsschutzbehörde das Verfahren durchführt, denn gemäß § 12 SÜG übernimmt sie – mit Ausnahme der Feststellung einer früheren Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der DDR – nach Übergabe der so genannten Sicherheitserklärung von der zuständigen Stelle an sie (§ 13 Abs. 6 S. 4 SÜG) sämtliche Überprüfungsmaßnahmen.

Allerdings ist die abschließende Entscheidung, ob ein „Sicherheitsrisiko“ vorliegt oder nicht, den „zuständigen Stellen“, den Geheimschutzbeauftragten, überlassen.

Die Kompetenz des Bundesamts für Verfassungsschutz als „mitwirkende Stelle“ bei Sicherheitsüberprüfungen nach dem SÜG auf Bundesebene tätig zu werden, ergibt sich aus § 3 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG).

Auf Landesebene finden sich entsprechende Regelungen, in Hessen ist die entsprechende Regelung in § 2 Abs. 5 Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (LVerfSchG Hess) enthalten.

1. Inhalt einer Sicherheitsüberprüfung

Es gibt drei verschiedene Stufen der Sicherheitsüberprüfung (§§ 8-10 Sicherheitsüberprüfungsgesetz/SÜG). Die jeweilige Art der durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung richtet sich nach dem Grad der Sicherheitsempfindlichkeit, die die Tätigkeit mit sich bringt, bzw. dem Geheimhaltungsgrad der Verschlussachen, zu denen Zugang bestehen soll.

In allen drei Formen der Sicherheitsüberprüfung muss zunächst von der betroffenen Person dem Geheimschutzbeauftragten der Behörde, für die die Person tätig werden soll, eine umfangreiche „Sicherheitserklärung“ abgegeben werden, die nicht nur Punkte wie Beruf bzw. Familienstand oder Bestehen einer auf Dauer angelegten Gemeinschaft umfasst, sondern auch Arbeitgeber, Personalien aller im Haushalt lebenden Personen im Alter von über 18 Jahren, laufende oder in den vergangenen fünf Jahren abgeschlossene

¹⁴ Siehe zum Kreis der betroffenen Personen im Einzelnen § 2 SÜG.

Insolvenzverfahren oder „Wohnsitzen, Aufenthalt, Reisen, nahen Angehörigen und sonstigen Beziehungen in und zu Staaten, in denen nach Feststellung des Bundesministeriums des Innern besondere Sicherheitsrisiken für die mit sicherheitsempfindlicher Tätigkeit befassten Personen zu besorgen sind“. In den Sicherheitsüberprüfungen der zweiten und dritten Stufe kommen Angaben zu den Adressen eigener Internetseiten und den Mitgliedschaften in sozialen Netzwerken und zu allen Ausbildungs- und Beschäftigungszeiten, Wehr- oder Zivildienstzeiten mit Angabe der Ausbildungsstätten, Beschäftigungsstellen sowie deren Anschriften sowie zum Aufenthaltsort bei Zeiten von über dreimonatigen Nichtbeschäftigung hinzu.

Das Formular der von der betroffenen Person abzugebenden Sicherheitserklärung übermittelt dann die „zuständige Stelle“ (s.o. der/die zukünftige Tätigkeitsgeber*in) an die „mitwirkende Stelle“ (s.o. die Verfassungsschutzbehörde auf der Ebene des/der Tätigkeitsgebers/in).

Von der Verfassungsschutzbehörde werden nach § 12 Abs. 1 SÜG die im Bundeszentralregister für strafrechtliche Verurteilungen sowie die von Polizeien und anderen Nachrichtendiensten zu der Person gespeicherten Daten abgefragt und die Angaben aus der Erklärung „unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder“ „sicherheitsmäßig bewertet“.

Bei den Sicherheitsüberprüfungen höheren Grades (§§ 9 und 10 SÜG) kommen weitere Maßnahmen hinzu wie die Identitätsprüfung, Anfragen bei den Polizeidienststellen an den letzten Wohnsitzen (§ 12 Abs. 2 SÜG) oder die Befragung von „geeigneten Auskunftspersonen“ zu den Betroffenen (§ 12 Abs. 3 SÜG).

2. Prüfungsmaßstab und -wirkung

Das Ergebnis ihrer Bewertungen aufgrund der Maßnahmen teilt die „mitwirkende Stelle“ (Verfassungsschutzbehörde) der „zuständigen Stelle“ (dem Geheimschutzbeauftragten des/der Tätigkeitsgebers/in) mit, wobei auch schon „Bedenken“ und bei der Annahme eines Risikos die Gründe mitgeteilt werden (§ 14 Abs. 1 und 2 SÜG). Nach dieser Mitteilung entscheidet dann die für die Tätigkeit zuständige Stelle, ob ein Sicherheitsrisiko vorliegt, das der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit der betroffenen Person entgegensteht (§ 14 Abs. 3 SÜG). Für die Annahme von Zweifel/Gefährdung verlangt das Gesetz das Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte“.

Die Sicherheitsüberprüfung ist unabdingbare Voraussetzung für die Aufnahme einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit im Sinne des Gesetzes. Solange die Prüfung nicht abgeschlossen ist, darf die betroffene Person ihre Tätigkeit bei der/dem Tätigkeitsgeber*in nicht aufnehmen (§ 14 Abs. 5 SÜG). In der Regel findet nach fünf/zehn Jahren eine erneute Sicherheitsüberprüfung statt (§§ 17, 28 SÜG). Zwischenberichte der mitwirkenden oder angefragten Behörden sind nicht vorgesehen.

3. Übermittlung und Speicherung der Daten aus der Sicherheitsüberprüfung

Die Kompetenz der Verfassungsschutz- und Polizeibehörden bzw. des Bundesamts für Justiz hinsichtlich der Eintragungen im Bundeszentralregister an die „mitwirkende Stelle“ im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen personenbezogene Daten zu übermitteln, ergibt sich aus den jeweiligen Verfassungsschutz- und Polizeigesetzen.

Die Daten, die während einer Sicherheitsüberprüfung erhoben werden, werden grundsätzlich in zwei verschiedenen Akten gespeichert (§ 18 SÜG). Alle die Sicherheitsüberprüfung betreffenden Informationen werden in einer sogenannten „Sicherheitsakte“ bei der zuständigen Stelle gespeichert. Informationen, die das Sicherheitsüberprüfungsverfahren sowie weitere Einzelheiten (wie das Ausscheiden aus der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit oder das Ende einer Ehe) betreffen, werden in einer „Sicherheitsüberprüfungsakte“ genannten Akte bei der „mitwirkenden Stelle“ gespeichert. Für die Aufbewahrung der Akten und die Löschung dazu gespeicherter Daten gelten je nach Fallgestaltung unterschiedliche, aber klar bestimmte Fristen (§§ 19, 22 SÜG).

4. Sonderregeln für nicht-öffentliche Tätigkeitsgeber*innen

Für den Fall, dass nicht-öffentliche Stellen mit der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit in Verbindung stehen, gelten Sonderregelungen (§§ 24 SÜG ff). Hier tritt die nicht-öffentliche Stelle in das Geflecht der „zuständigen“ und „mitwirkenden“ Stelle hinzu. Die betroffene Person gibt ihre Sicherheiterklärung gemäß § 26 SÜG dann dieser nicht-öffentlichen Stelle gegenüber ab, die sie wiederum an die zuständige Stelle weiterleitet.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Überprüfung gilt Folgendes: Wenn die Sicherheitsüberprüfung negativ ausfällt, teilt die „zuständige Stelle“ gemäß § 27 S. 2 SÜG der nicht-öffentlichen Stelle, bei der die Tätigkeit stattfinden sollte, die Erkenntnisse nicht mit, die zu dem negativen Ergebnis geführt haben. Nach § 29 SÜG muss die nicht-öffentliche

Stelle außerdem auch nach Abschluss der Prüfung der zuständigen Stelle bestimmte weitere Erkenntnisse zur Person mitteilen.

II. Zuverlässigkeitsüberprüfungen

Der Rechtsbegriff „Zuverlässigkeitsüberprüfung“ findet sich in sehr viel mehr Bereichen als der Begriff der „Sicherheitsüberprüfung“. Der Umfang der Zuverlässigkeitsüberprüfungen ist bereichsspezifisch sehr unterschiedlich. So wird zum Beispiel nach § 38 Gewerbeordnung die Zuverlässigkeit von Gewerbetreibenden bestimmter Geschäftszweige wie dem Handel mit Gebrauchtfahrzeugen oder Edelmetallen überprüft, indem der das Gewerbe zulassende Behörde ein strafrechtliches Führungszeugnis und ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister vorgelegt werden muss.

Erkenntnisse des Verfassungsschutzes spielen dabei keine Rolle. Diese Gruppe von Zuverlässigkeitsüberprüfungen ist daher im Kontext dieses Gutachtens nicht relevant.

1. Zwei Varianten von Zuverlässigkeitsüberprüfungen

In anderen Fällen von Zuverlässigkeitsüberprüfungen spielt hingegen auch die Frage, ob die zu überprüfende Person „Bestrebungen gegen die verfassungsmäßige Ordnung verfolgt“ eine Rolle. Bei den Zuverlässigkeitsüberprüfungen, bei denen es auch um das Verhältnis der überprüften Person zur verfassungsmäßigen Ordnung geht, sind zwei Varianten von Überprüfungen zu unterscheiden.

In der ersten Variante hat die zuständige Behörde über die Zuverlässigkeit zu entscheiden und darf zu diesem Zweck Anfragen bei Verfassungsschutzbehörden stellen. In der zweiten Variante haben die angefragten Verfassungsschutzbehörden zudem so genannte „Nachberichtspflichten“ und haben daher auch die Kompetenz zur Speicherung der personenbezogenen Daten.

1. Variante: „Einfache Anfrage“

Im Rahmen der Feststellung der Zuverlässigkeit zum Beispiel bei der Gewährung einer Erlaubnis zum gewerbsmäßigen Umgang mit Sprengstoff (§§ 7, 8, 8a Sprengstoffgesetz) oder einem Waffenschein (§§ 4, 5 Waffengesetz) ist eine Anfrage der über die Gewährung von Erlaubnissen zuständigen Behörden bei den Verfassungsschutzbehörden möglich. Im Bereich des Sprengstoffgesetzes ist diese Anfrage obligatorisch (§ 8a Abs.

5 N.r 4 SprengstoffG). Im Bereich des Waffengesetzes wurde eine entsprechende Gesetzesänderung im Jahr 2017 abgelehnt¹⁵.

Die Verfassungsschutzbehörden teilen in den genannten Verfahren auf entsprechende Anfragen der zuständigen Behörde Erkenntnisse mit, die Bewertung obliegt der zuständigen Behörde.

2. Variante: „Anfrage mit Nachberichtspflicht“

Eine weiter gehende Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden im Rahmen von Zuverlässigkeitsüberprüfungen ist hingegen im Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (AtomG), dem Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) oder Hafensicherheitsgesetzen vorgesehen.

In diesen Bereichen dient die Zuverlässigkeitsüberprüfung zum Beispiel im Atomgesetz dazu, Schutz vor unbefugten Handlungen zu gewähren, die zu einer Entwendung oder Freisetzung radioaktiver Stoffe führen können (§ 12b Abs. 1 AtomG). Abstrakt formuliert geht es dabei um den „personellen Sabotageschutz“¹⁶.

In Bezug auf das AtomG ist anzumerken, dass die Anfrage beim Verfassungsschutz nicht obligatorisch ist, sondern der Umfang der Überprüfung und die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden Behörden im Sinne der Verhältnismäßigkeit nach § 12b Abs. 3 S. 2 AtomG unter Berücksichtigung der Art der Anlage oder Einrichtung, insbesondere der Art und Menge der darin vorhandenen radioaktiven Stoffe, der Art der Tätigkeit, des Umfangs der Zutrittsberechtigung und der Verantwortung des Betroffenen verhältnismäßig abzustufen ist.

Die Einbeziehung der Verfassungsschutzbehörden ist auch bei dieser Form von Zuverlässigkeitsüberprüfung insgesamt nicht so weitgehend wie im Bereich der unter I. dargestellten Sicherheitsüberprüfungen, sie sind keine „mitwirkenden Stellen“ im Sinne des SÜG. Allerdings gibt es über so genannte Nachberichtspflichten eine längerfristige Einbeziehung der Verfassungsschutzbehörden auch nach der ersten Beantwortung einer ersten Anfrage.

¹⁵ Es gibt allerdings eine aktuelle Bundesrats-Gesetzesinitiative des Landes Hessen, BR-Drs. 58/18 v. 22.02.18.

¹⁶ Siehe zu diesem Begriff: Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 1. Auflage 2007, S. 142ff.

2. Prüfungsmaßstab und -konsequenz

Wie bei den Sicherheitsüberprüfungen ist der auf den Bereich der „fdGo-Akzeptanz“ bezogene Maßstab für die Bewertung der Zuverlässigkeit in den meisten Fällen das Vorliegen von „tatsächlichen Anhaltspunkten“ dafür, dass die Person „Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind“ (siehe z.B. § 8a Abs. 2 Nr. 3 SprengstoffG, § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG, § 7 S. 1 Abs. 1a Nr. 3 LuftSichG). Wenn solche tatsächlichen Anhaltspunkte vorliegen, darf zum Beispiel nach dem LuftSichG kein Zugang zum Sicherheitsbereich des Flugplatzgeländes gewährt werden (§ 7 Abs. 6 LuftSichG).

3. Übermittlungs- und Speicherkompetenz

In beiden Varianten sind die Kompetenzen für Übermittlungen und Entgegennahme der Informationen jeweils gesetzlich geregelt.

In der Variante der einfachen Prüfung gibt es keine Ermächtigung für die Speicherung der Daten aus der Anfrage.

In der zweiten Variante, den Prüfungen mit Nachberichtspflicht, haben die angefragten Behörden hingegen eine Speicherkompetenz. So sind nach § 12 b Abs. 7 AtomG Polizei-, Ausländer- und Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, der für die Prüfung zuständigen Behörde auch nach der ersten Beantwortung der Anfrage unverzüglich jegliche Informationen mitzuteilen, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsam sind. Zu diesem Zweck dürfen sie über die Beantwortung der Anfrage hinaus die Personalien sowie die Aktenfundstelle speichern, Verfassungsschutzbehörden dürfen dies auch im gemeinsam geführten Datei-System (NADIS, siehe nachfolgend C.II.1) tun.

Hinsichtlich der Speicherdauer gelten für beide, die fragende und die angefragte Behörde mit Nachberichtspflicht, Fristen. So ist beispielhaft in § 12 b Abs. 8 AtomG geregelt, dass die zuständige Behörde die personenbezogenen Daten spätestens fünf Jahre und sechs Monate nach Erlass der Entscheidung und die zum Nachbericht verpflichteten Behörden diese Daten spätestens fünf Jahre und sechs Monate nach Beantwortung der Frage löschen müssen. Eine negative Entscheidung muss die zuständige Behörde den angefragten Behörden umgehend mitteilen, die dann die personenbezogenen Daten löschen müssen. § 7 Abs. 11 LuftSichG sieht entsprechend je nach Verfahrensverlauf abgestufte Fristen für die zuständige und die angefragte Behörde vor.

III. Verfassungstreueprüfung

Inzwischen abgeschafft ist die so genannte „Verfassungstreueprüfung“, die in den 1970er Jahren eingeführt worden war¹⁷. Dieser Prüfung wurden Personen unterzogen, die sich auf Beamten-Stellen (zum Beispiel als Lehrer*innen) beworben hatten. Es gab in der Folge eine Vielzahl von Aufsehen erregenden Verfahren wegen Nicht-Einstellungen oder sogar Entlassungen. In Niedersachsen wurde zwischenzeitlich eine Kommission eingesetzt, um die Folgen dieser Praxis aufzuarbeiten.¹⁸

Aktuell werden solche Prüfungen noch bei Einbürgerungen gemacht. Die „Verfassungstreuepflicht“ ergibt sich hier aus §§ 10, 11 Staatsangehörigkeitsgesetz, die entsprechende Übermittlungskompetenz aus § 37 Abs. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz. Der Ablauf ist wie bei Zuverlässigkeitsüberprüfungen ohne Nachberichtspflicht so, dass die für die Einbürgerung zuständige Stelle beim Verfassungsschutz anfragt und daraufhin unterrichtet wird.

IV. Zusammenfassung und Vergleich

Der Überblick über die bisher existierenden Verfahren, bei denen Erkenntnisse von Verfassungsschutzbehörden hinzugezogen werden, macht deutlich, dass die bekannten Überprüfungsverfahren dem Schutz sehr gewichtiger Rechtsgüter dienen. Es geht zum einen darum, ernsthaften Gefahren zu begegnen, wie der Gefahr, dass radioaktive Stoffe in falsche Hände geraten oder gewaltsame Angriffe im Luftverkehr stattfinden. Zum anderen sollen vor der Gewährung einer grundlegenden Rechtsposition wie der des Beamtenstatus sichergestellt werden, dass die Person sich dafür eignet.

Je weniger schwerwiegend die Gefahr beziehungsweise je weniger grundlegend die Rechtsposition, um so weniger wird der Verfassungsschutz in Prüfungen einbezogen. So sind seine Erkenntnisse zum Beispiel bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung in Bezug auf besondere Formen des Gewerbes nach der Gewerbeordnung gar nicht abzufragen und selbst im Bereich des Waffengesetzes ist die Abfrage nicht obligatorisch.

Der Überblick zeigt außerdem, dass jeweils sehr austarierte gesetzliche Festlegungen zum Ablauf des Verfahrens, zum Prüfungsmaßstab sowie zu Übermittlungs- und Speicherungskompetenzen bestehen. In Bezug auf den Verfahrensablauf sind die Zuständigkeiten klar abgegrenzt – den Verfassungsschutzbehörden kommt allenfalls der

¹⁷ Runderlass der Ministerpräsidenten u. aller Landesminister v. 18.02.1972 - II A 1, 1.20.01 – 0/72.

¹⁸ Rübke, Niedersächsische Landesbeauftragte für die Aufarbeitung der Schicksale im Zusammenhang mit dem sogenannten Radikalenerlass, Berufsverbote in Niedersachsen 1972-1991, 2018.

Status als mitwirkende Behörde zu, eine Entscheidungskompetenz haben sie nicht. Zum Prüfungsmaßstab sehen die Sicherheits-/Zuverlässigkeitsüberprüfungen vor, dass „tatsächliche Anhaltspunkte“ für ein Sicherheitsrisiko vorliegen müssen (siehe z.B. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SÜG). Vor allem aber gibt es bei den bisherigen Verfahren jeweils Rechtsgrundlagen für Übermittlung und Speicherung der Daten, die im Rahmen der Prüfungen erhoben werden.

Die in der hessischen Klausel Nr. 9 enthaltene Vorgabe entspricht diesen bisher existierenden Überprüfungsverfahren nicht.

Selbst wenn § 21 Hess VerfSchG Geltung erlangen und dem Verfassungsschutz eine Übermittlungskompetenz zugebilligt würde, gäbe es noch keine den bisherigen Regelungen entsprechende Überprüfungs- und Speicherungskompetenz in einem geordneten Verfahren mit einem klaren Prüfungsmaßstab.

C. Wirkungen der Klausel

Zur Einordnung der geplanten „Prüfungen“ im Rahmen von Förderungen von Demokratieprojekten unter Einbeziehung von Informationen des Verfassungsschutzes ist außerdem von Bedeutung, was deren Konsequenzen für die Praxis sein könnten.

Es werden dazu zunächst gerichtliche Entscheidungen dazu aufgeführt, was in anderen Fällen zur Annahme von Sicherheitsrisiken im Sinne des SÜG oder der Verneinung einer Zuverlässigkeit im Sinne der entsprechenden Gesetze geführt hat (I). Sodann wird dargestellt, welche Erkenntnisse der Verfassungsschutz speichert, in welchen Fällen also damit zu rechnen wäre, dass beim Verfassungsschutz Informationen vorliegen (II). Abschließend wird dann gezeigt, welche praktischen Schwierigkeiten eine Überprüfung unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes mit sich bringen würde (III).

I. Rechtsprechung

Eine Recherche zu Rechtsprechung hinsichtlich der Versagung von Zuverlässigkeit hat ergeben, dass sich die meisten aktuellen Urteile zu derartigen Überprüfungsverfahren auf die Entziehung von waffenrechtlichen Erlaubnissen wegen Zugehörigkeit zur so genannten Reichsbürger-Bewegung beziehen.¹⁹ In vielen dieser Fälle waren aber Verfassungsschutzbehörden gar nicht an dem Verfahren beteiligt, sondern nahmen die Verfahren bei kommunalen Behörden ihren Ausgang und ihr Ende. Die kommunalen Behörden hatten von der Ideologie der Betroffenen dadurch Kenntnis erlangt, dass die Betroffenen in Briefen an die Behörden die Existenz der Bundesrepublik bestritten hatten. Den wenigen anderen Fällen, in denen sich Verwaltungsgerichte mit „Überprüfungsentscheidungen“ zu befassen hatten, sind Beispiele zu entnehmen wie die Begründung einer Ausweisungsverfügung mit Unterstützungshandlungen für die PKK „auf niedrigstem Niveau“ oder die Mitgliedschaft bei „Milli Görüs“.²⁰

Aus der Rechtsprechung zu entnehmen sind Beispiele für negative Entscheidungen von Sicherheitsüberprüfungen, die geringfügige Anlässe hatten, wie zum Beispiel dass eine MAD-Beamtin mit einem Wert von 2,54 Promille mit dem Auto zur Arbeit gefahren war²¹ oder weil gegen den Schwager eines Übersetzers beim Bundesamt für Verfassungs-

¹⁹ Siehe beispielhaft: BayVGH, Beschl. v. 5.10.2017, 21 CS 17.1300.

²⁰ In beiden Fällen waren die entscheidenden Gerichte der Ansicht, dass die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden für die Annahme von „Sicherheitsrisiken“ nicht ausreichen: VG Berlin, Urt. v. 24.01.2018, Az. 13 K 279.16, Milli Görüs; VG Stuttgart, Urt. 29.11.2010, 11 K 1763/10, PKK.

²¹ LAG Köln, Urt. v. 8.07.2010, Az. 13 Sa 152/10.

schutz wegen Menschenhandels ermittelt wurde.²² Besonders hervorzuheben ist ein Fall, in dem ein Betroffener eine Tätigkeit nicht aufnehmen durfte – nicht weil die Prüfung eine negative Erkenntnis zu Tage gebracht hat, sondern weil die Sicherheitsüberprüfung gar nicht durchgeführt wurde, weil seine (nach dem Gesetz bei seiner Überprüfung auch zu überprüfende) Ehefrau im Ausland lebte.²³

Insgesamt ist aus den Urteilen abzulesen, dass gegen eine Entscheidung in einem Sicherheits- oder Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren angestrebte gerichtliche Verfahren sich oftmals über eine lange Zeitspanne strecken. Es kann bis zu zwei Jahre dauern, bis überhaupt eine erste Entscheidung eines Gerichts vorliegt. Da gegen die Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts eine höhere Instanz angerufen werden kann, kann bis zu einer endgültigen Entscheidung sehr viel Zeit vergehen. In einem Fall einer Ausweisung eines so genannten „Hasspredigers“ erging zum Beispiel das abschließende Urteil über die Rechtmäßigkeit der auf die negative Einschätzung des Verfassungsschutzes gestützten Ausweisung ganze zehn Jahre nach ihrem Erlass.²⁴ Arbeitsrechtliche Klagen in Bezug auf Kündigungen aufgrund negativer Entscheidungen in Sicherheits-/Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren können ebenfalls mehrere Jahre dauern.

II. Speicherungspraxis der Verfassungsschutzbehörden

Die Rechtsprechung hat sich mit Überprüfungen von Zuweisungsnehmer*innen von Demokratieprojekten noch nicht befasst. Um abschätzen zu können, welche Art von Speicherungen des Verfassungsschutzes in einer „sicherheitsbehördlichen Überprüfung“ herangezogen werden und zu einer Ablehnung oder Rücknahme einer Bewilligung führen könnten, wird nachfolgend dargestellt, was der Verfassungsschutz im Bereich politischer Aktivitäten gegen den Rechtsextremismus speichert.

Hierzu wird zunächst der gesetzliche Rahmen dargestellt, mit welchen Mitteln Verfassungsschutzbehörden generell Daten erheben und sammeln und wie lang sie Daten speichern dürfen (1).

Zur anschließenden Feststellung, was die Verfassungsschutzbehörden im hier relevanten Bereich speichern, wird zum einen auf die eigenen Veröffentlichungen des Verfassungsschutzes zurückgegriffen (2) und zum anderen die Rechtsprechung und andere

²² LAG Köln, Urt. v. 6.11.2013, 3 Sa 423/13.

²³ VG Berlin, Urt. v. 10.01.2017, 4 K 214.14.

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.01.2015, Az. 3 B 16.09, „Hass-Prediger“.

Veröffentlichungen daraufhin untersucht, was sie zu der Frage ergeben, welche Sachverhalte die Verfassungsschutzbehörden speichern (3).

1. Erhebung und Speicherung von Daten durch den Verfassungsschutz

Der Auftrag des Verfassungsschutzes ist die Beobachtung „verfassungsfeindlicher Bestrebungen“. Um dem Beobachtungsauftrag zu entsprechen, sammeln die Verfassungsschutzbehörden Informationen und werten diese aus. Die Verfassungsschutzbehörden erheben Informationen, indem sie allgemein zugängliche öffentlichen Quellen auswerten, sie dürfen aber auch verdeckte Methoden zur Informationsgewinnung anwenden. In § 3 Abs. 2 S. 1 LVerfSchG Hessen heißt es beispielhaft: *„Das Landesamt für Verfassungsschutz darf mit nachrichtendienstlichen Mitteln, insbesondere durch Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observation, Bild- und Tonaufzeichnung und die Verwendung von Tarnpapieren und Tarnkennzeichen Informationen verdeckt erheben.“*

Die Verfassungsschutzbehörden sammeln bzw. speichern die erhobenen Daten in Akten sowie in elektronischen Speichermedien. Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder speisen auch personenbezogene Informationen in das elektronische Speicherungssystem „NADIS“ ein, auf das alle beteiligten Behörden Zugriff haben. Gespeichert werden nach der Praxis der Verfassungsschutzbehörden Daten, „wenn [sie] auch nur als Mosaikstein“²⁵ Relevanz haben können.

Zur Speicherdauer gelten unterschiedliche Fristen, je nach dem ob Minderjährige oder Erwachsene betroffen sind. Für den Fall personenbezogener Daten von Erwachsenen in Zusammenhang mit „verfassungsfeindlichen Bestrebungen“ enthält § 6 Abs. 5 des hessischen Verfassungsschutzgesetzes exemplarisch folgende Regelung:

„Das Landesamt für Verfassungsschutz prüft bei der Einzelfallbearbeitung und im Übrigen nach von ihm festgesetzten angemessenen Fristen, spätestens jedoch nach fünf Jahren, ob gespeicherte personenbezogene Daten zur Aufgabenerfüllung noch erforderlich sind.“ Als Obergrenze sind zehn Jahre festgelegt, allerdings kann auch nach Ablauf von zehn Jahren „ausnahmsweise eine andere Entscheidung“ getroffen werden (§ 6 Abs. 5 S. 2 LVerfSchG Hessen).

Wichtig ist allerdings zu beachten, dass diese Zehn-Jahres-Höchstfrist nach dem Gesetz erst ab Speicherung „der letzten relevanten Information“ beginnt zu laufen. Faktisch hat

²⁵ Roth in: Sicherheitsrecht des Bundes BVerfSchG §§ 3, 4 Rn. 91.

das zur Konsequenz, dass Einzelinformationen sehr viel länger als zehn Jahre gespeichert werden. Der Ablauf kann beispielhaft so sein: Zusätzlich zu einer Information vom 1.2.2010 wird am 31.01.2015 eine neue Information hinzugefügt. Auch die erste Information muss dann erst im Jahr 2025 gelöscht werden, nicht schon im Jahr 2020.

Dass die weitere Speicherung von Informationen theoretisch auch vor Ablauf der Höchstfrist, schon bei der ersten vom Gesetz vorgesehenen Erforderlichkeits-Prüfung nach fünf Jahren, gelöscht werden, ist in der Praxis eher selten. So schreibt Bernadette Droste, eine von zwei Kommentatorinnen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, dass „gespeicherte personenbezogene Daten in gut 95 % der Fälle auch nach fünf Jahren für die Facharbeit weiterhin erforderlich sind und daher gespeichert bleiben“²⁶.

2. Publikationen des Verfassungsschutzes

Um darzustellen, was der Verfassungsschutz im Bereich politischer Aktivitäten gegen den Rechtsextremismus speichert, wird zunächst auf die Texte zum Bereich „Anti-Faschismus“ und „Anti-Rassismus“ im zuletzt veröffentlichten Bericht des Landesamts für Verfassungsschutz Hessen eingegangen.

Vorbemerkung 1: Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass in den veröffentlichten Berichten nicht jegliche Daten veröffentlicht werden dürfen. Ein Verfassungsschutzbericht ist „kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit“²⁷, sondern kann sich sehr abträglich auf das Bild der Betroffenen in der Öffentlichkeit auswirken. Daher ist eine Veröffentlichung nur unter sehr viel engeren Voraussetzungen erlaubt,²⁸ als es eine Speicherung in nicht-öffentlichen Dateien ist. Mit anderen Worten ausgedrückt spiegelt das, was im Verfassungsschutzbericht erscheint, nur einen Bruchteil dessen wider, was beim Verfassungsschutz tatsächlich gespeichert ist. Sofern (wie es bislang in Hessen der Fall ist) keine gesetzliche Rechtsgrundlage für Berichte auch über Verdachtsfälle existiert, darf nur über verfassungsfeindliche Bestrebungen berichtet werden, bei denen der Verfassungsschutz im Streitfall diese Bestrebungen sicher belegen kann.²⁹ Aus dem Beobachtungsauftrag des Verfassungsschutzes ergibt sich gleichzeitig, dass die Sammlung von Daten zu reinen Verdachtsfällen aber durchaus erlaubt ist.

²⁶ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 1. Auflage, 2007, S. 423.

²⁷ VG München, Beschl. v. 28.10.2011, Az. 22 E 11.3568, a.i.d.a.

²⁸ BVerwGE 113, 63, 77.

²⁹ OVG Bremen, Urt. 19.04.2016, Az. 1 LB 25/14 (zu einem Fall der Erwähnung im Bereich „Rechtsextremismus“).

Vorbemerkung 2: In der Politikwissenschaft werden unter den Begriffen „Anti-Faschismus“ und „Anti-Rassismus“ politische Theorien und Aktivitäten verstanden, die sich gegen Erscheinungsformen von Faschismus, gegen Rassismus, Antisemitismus und andere Ungleichwertigkeitsvorstellungen richten. Der Verfassungsschutz verwendet diese Begriffe hingegen in tendenziöser Art und Weise. Dies vorangestellt ist der letzte veröffentlichte Bericht des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen³⁰ in Zitaten auszugsweise wiederzugeben.

Zum Begriff Antifaschismus ist im Jahresbericht 2016 des Landesamts für Verfassungsschutz Hessen Folgendes vermerkt: *„Antifaschismus’ als Begriff wird auch von Demokraten verwendet, um ihre Ablehnung des Rechtsextremismus zum Ausdruck zu bringen. Mehrheitlich nehmen jedoch Linksextremisten diesen Begriff für sich in Anspruch.“*³¹

Der Verfassungsschutz Hessen vertritt die Auffassung, dass „Extremisten“ verdeckt demokratische Proteste „unterwandern“: *„Mittel- und langfristig ist für Linksextremisten die Teilhabe an der politischen Meinungsbildung der ‚Mehrheitsgesellschaft’ ein Ziel, was sie vor allem mit Hilfe der Instrumentalisierung des Themas ‚Antifaschismus’ zu erreichen suchen. Umgekehrt sehen Demokraten in ihrem Schulterschluss mit linksextremistischen Gruppierungen – insbesondere bei Aktivitäten gegen ‚Rechte’ – mitunter nichts ‚Verwerfliches’ und erkennen den Extremismusgehalt des ‚Anti-Agierens’ nicht. Dass Linksextremisten eigene Ziele verfolgen und hierzu scheinbar sachorientiert mit demokratischen Kräften zusammenarbeiten, bleibt letzteren mitunter verborgen. Eine deutliche Abgrenzung der nichtextremistischen bzw. demokratischen Organisationen gegenüber linksextremistischen Mitdemonstrierenden und/oder Bündnispartnern findet in der Regel nicht statt. So können linksextremistische Sichtweisen in die Mitte der Gesellschaft eingebracht werden.“*³²

Als Einzelgeschehnis erwähnt der Bericht unter anderem eine Störung eines Wahlkampfstandes der AfD in Kassel, bei dem mit Luftschlangen und Konfetti geworfen und der Stand mit einem Absperrband eingezäunt wurde, um so die „Hetze [der AfD] symbolisch zu unterbinden“. Im Bericht ist außerdem das Beispiel erwähnt, dass es Demonstrationen in Dreieich, in Limburg und am Frankfurter Flughafen gab. Anlass für

³⁰ Nachzulesen unter: <https://lfv.hessen.de/sites/lfv.hessen.de/files/Bericht2016>, zuletzt abgerufen am 2.04.2018.

³¹ <https://lfv.hessen.de/sites/lfv.hessen.de/files/Bericht2016/glossar.html>, zuletzt abgerufen am 2.04.2018.

³² <https://lfv.hessen.de/sites/lfv.hessen.de/files/Bericht2016/Linksextremismus.html#c4>, zuletzt abgerufen am 2.04.2018.

die Demonstration in Dreieich war, dass es Schüsse auf die dortige Flüchtlingsunterkunft gegeben hatte, wobei ein Bewohner im Schlaf leicht am Bein verletzt worden war.³³

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die These des Verfassungsschutzes, dass es im Bereich des „Antifaschismus“ eine Unterwanderung demokratischer Protestformen gibt, die Abgrenzung zwischen „extremistischen“ und „nicht-extremistischen“ Äußerungen oder Aktionen sehr schwierig macht.

Die vorgenannten Beispiele aus dem Verfassungsschutzbericht Hessen machen deutlich, dass für Bürger*innen nicht ohne weiteres erkennbar sein dürfte, welche Aktionen in den Fokus des Landesamts für Verfassungsschutz gelangen und welche nicht. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass der Verfassungsschutz in Hessen keine reinen Verdachtsfälle in seinem Bericht veröffentlichen darf. Faktisch ist daher davon auszugehen, dass schon geringfügigere Anlässe gespeichert werden.

Es ist zu befürchten, dass nach der dem Bericht zu entnehmenden Hypothese des Verfassungsschutzes einer „Unterwanderung“ demokratischer Aktivitäten gegen Rassismus und rechte Ideologie auch Personen und Aktivitäten in den Fokus des Verfassungsschutzes gelangen, die sich explizit auf dem Boden des Grundgesetzes um Teilhabe an der politischen Meinungsbildung in der Gesellschaft bemühen. Aufgrund der Auffassung des Verfassungsschutzes, dass „extremistisches“ Handeln sich teilweise demokratischer Formen bedient, könnten auch Handlungen und Äußerungen, die nach verfassungsrechtlichen Maßstäben eine zulässige Form der Machtkritik oder Auseinandersetzung mit anderen politischen Meinungen im Rahmen der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit darstellen, zu Speicherungen beim Verfassungsschutz führen.

In Bezug auf die Hypothese der „Unterwanderung“ demokratischen Vorgehens gegen Rassismus und rechtsextreme Ideologie deckt sich das zitierte Verständnis des hessischen Verfassungsschutzes mit dem des Bundesamts.³⁴

3. Rechtsprechung und Literatur zu Speicherungen des Verfassungsschutzes

Wie dargestellt bilden die öffentlichen Verlautbarungen der Verfassungsschutzbehörden nicht alles ab, wozu sie Informationen sammeln und speichern. Darüber, was gespeichert

³³ Sämtliche Beispiele aus dem Text unter:
<https://lfv.hessen.de/sites/lfv.hessen.de/files/Bericht2016/Linksextremismus.html>, zuletzt abgerufen am 2.04.2018.

³⁴ Siehe <http://www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar>, zuletzt abgerufen am 2.04.2018.

wird, können einzelne Urteile Auskunft geben, in denen sich Gerichte mit Auskunfts- oder Löschungsansprüchen von Betroffenen befasst haben (3.1). Instruktiv sind auch die Berichte von Datenschutzbeauftragten und andere Erhebungen (3.2).

3.1. Rechtsprechung zu Speicherungen der Verfassungsschutzbehörden

Gerichte haben in Zusammenhang mit Erwähnungen in Verfassungsschutzberichten, aber auch in Bezug auf die Rechtmäßigkeit einzelner Speicherungen oder der Verweigerungen von Auskünften über Speicherungen festgestellt, welche Sachverhalte Verfassungsschutzbehörden speichern. Die Darstellung bezieht dabei Beispiele aus dem gesamte Bundesgebiet ein, da es insgesamt nur wenige Urteile zu diesem Feld gibt.

Es finden sich in Urteilen zum Beispiel Hinweise darauf, dass das Halten von Vorträgen³⁵, die Anmeldung von Versammlungen³⁶ oder auch nur die Teilnahme an Versammlungen³⁷ gespeichert worden waren.

Die These von nur „vorgeblich“ nicht-extremistischen Aktivitäten wird auch in der Erwähnung der Antifaschistischen Informations-, Dokumentations- und Archivstelle e.V. (a.i.d.a.) im Jahresbericht des Bayerischen Verfassungsschutzes aufgestellt und ist im Urteil des Verwaltungsgerichts München dazu nachzulesen. Der a.i.d.a. betreffende Teil des Verfassungsschutzberichts lautete wie folgt: *„Ziel des Vereins ist es, Informationen über ‚neokonservative, extrem rechte und faschistische Gruppierungen‘ sowie Material zum Thema Antifaschismus zu sammeln und dieses Material interessierten Kreisen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus versucht der Verein, seine Haltung zum Themenfeld Antifaschismus durch Vortragstätigkeit und die Mitwirkung in Initiativen gegen Rechtsextremismus zu verbreiten und gibt vor, hierbei politische Bildungsarbeit zu leisten. [...] Die Aktivitäten werden maßgeblich geprägt durch Personen, die dem linksextremistischen Spektrum zuzurechnen sind.“*³⁸ Das über diesen Eintrag zu entscheidende Gericht hielt fest, dass diese Formulierung nicht zulässig sei, da unklar bleibe, warum die Personen als linksextremistisch eingeordnet werden würden und welche Funktionen sie in dem Verein wahrnahmen.³⁹ Das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz musste daraufhin unter anderem a.i.d.a. betreffende Passagen in den Verfassungsschutzberichten 2009 – 2011 schwärzen.

³⁵ VG Kassel, Urt. v. 19.09.2017, Az. 4 K 641/13.KS.

³⁶ VG Berlin, Beschl. v. 06.06.2007, Az. 27 A 146.07.

³⁷ VG Hannover, Urt. v. 07.07.2016, Az. 10 A 5548/11, Rn. 24f.

³⁸ VG München, Beschl. v. 28.10.2011, Az. 22 E 11.3568, Rn. 12.

³⁹ VG München, Beschl. v. 28.10.2011, Az. 22 E 11.3568, Rn. 47.

In zwei anderen Fällen ist im Rahmen der gerichtlichen Auseinandersetzung bis zuletzt unklar geblieben, was der Verfassungsschutz alles speichert, da nur Teile dessen offen gelegt wurden, was gespeichert war.

In einem Fall scheiterte ein Kläger, nachdem alle offen gelegten Daten im Rahmen der gerichtlichen Auseinandersetzung gelöscht worden waren, mit seinem weiteren Begehren, dass auch alle weiteren, ihm vom Verfassungsschutz mit Verweis auf Geheimhaltungsgründe nicht mitgeteilten, weiter gespeicherten Daten gelöscht werden sollten.⁴⁰ Das Gericht vertrat die Auffassung, dass der Antrag auf Löschung zu unbestimmt sei, eben weil die Daten nicht bekannt seien.

In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, das ebenfalls einen Lösungsanspruch nicht offenbarter Daten mit der Begründung ablehnte, dass es wegen der Geheimhaltung der Herkunft der Daten die Richtigkeit oder Unrichtigkeit von deren Speicherung nicht feststellen könne.⁴¹ Obwohl der Betroffene eidesstattlich versichert hatte,⁴² weder Mitglied noch Sympathisant einer als verfassungswidrig eingestuften Gruppe gewesen zu sein noch jemals an einer ihrer Veranstaltungen teilgenommen zu haben, hielt das Gericht den Sachverhalt nicht für aufklärbar und sprach dem Bundesamt das Recht zu, die Daten weiter zu speichern.

Die dargestellten Fälle machen deutlich, was eine Vielzahl von Fällen gemeinsam haben:

Die Verfassungsschutzbehörden speichern erstens Aktivitäten (wie die Teilnahme an Demonstrationen oder das Halten von Vorträgen), die eine Ausübung von Grundrechten darstellen. Zweitens legen die Verfassungsschutzbehörden vielfach nicht alles offen, was sie speichern, und erst recht nicht, aus welchen Quellen ihre Informationen stammen. In der Rechtsprechung führt dies oftmals dazu, dass über Richtigkeit oder Unrichtigkeit gespeicherter Sachverhalte wegen „Beweisnot“ nicht entschieden wird.

3.2. Literatur/Task Force

Auch aus Berichten Datenschutzbeauftragter und sonstiger mit der Überprüfung der Speicherpraxis von Verfassungsschutzbehörden beauftragter Stellen ergibt sich, dass die Verfassungsschutzbehörden sehr extensiv und teilweise rechtswidrig speichern.

⁴⁰ VG Hannover, Urt. v. 07.07.2016, Az. 10 A 5548/11, Rn. 36ff.

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 27.09.2006, Az. 3 C 34/05.

⁴² Ebd., Rn. 7.

So bestätigte ein im Jahr 2014 erstellter Bericht der so genannten „Task Force Verfassungsschutz“ des Landes Niedersachsen⁴³ den Befund, dass eine Vielzahl von objektiv betrachtet verfassungsrechtlich unbedenklichen Aktivitäten in Dateien des Verfassungsschutzes gespeichert werden. Der genannte Bericht der Task Force war in einer Stichprobe von 9.004 Personenspeicherungen nur bei einem Anteil von 61,12 % der Ansicht, dass eine weitere Speicherung zu empfehlen war. Fast 2.000 Personenspeicherungen hat die Task Force beanstandet.⁴⁴

Die Task Force hatte festgestellt, dass die Abgrenzung extremistischer Aktionsformen zu bürgerlichem, zivilgesellschaftlichem Protest ein ernsthaftes Problemfeld darstelle. Die Task Force beanstandete in diesem Zusammenhang, dass die Daten von Teilnehmer*innen einer Sitzblockade gegen einen rechtsextremistischen Trauermarsch in Bad Nenndorf gespeichert worden waren sowie die Daten von Personen, deren Namen auf Mitglieder- oder E-Mail-Verteilerlisten auftauchten oder die ihren Wohnsitz in „linken Szeneobjekten“ hatten, ohne dass sich weitere Erkenntnisse zu ihrer Einbindung in die Szene ergeben hätten.⁴⁵

Auch Datenschutzbeauftragte haben Speicherungen bei Verfassungsschutzbehörden beanstandet: Der Datenschutzbeauftragte des Bundes hat zum Beispiel bei einer gemeinsamen Projektdatei des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des BKA, in der ausschließlich gewaltbereite extremistische Personen gespeichert werden sollten, schwerwiegende Rechtsverstöße festgestellt.⁴⁶ Er begründete dies so: *„Auch Personen, die gewaltsam handeln, in dem sie sich etwa an Schienen, Werkstore etc. ketten oder durch Sitzblockaden den Verkehr behindern und damit eine strafbare Nötigung begehen könnten, dürfen aufgrund dieser Straftat nicht per se vom BfV erfasst werden. Nicht aus jeder Straftat folgt automatisch ein tatsächlicher Anhaltspunkt für eine Bestrebung im Sinne des BVerfSchG gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, der ein Tätigwerden des BfV legitimiert. Andernfalls würde auch jede Körperverletzung, jeder Raubüberfall oder jede Nötigung im Straßenverkehr das BfV zum Tätigwerden berechtigen.“*

⁴³ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Abschlussbericht der Task Force zur Überprüfung der Speicherung personenbezogener Daten durch den Niedersächsischen Verfassungsschutz, 2014.

⁴⁴ Ebd., S. 14.

⁴⁵ Ebd., S. 25ff.

⁴⁶ BfDS, Tätigkeitsbericht 2013/2014, S. 96f.

III. Zu erwartende Schwierigkeiten in der Praxis

Aus der dargestellten Praxis der existierenden Überprüfungsverfahren und der Speicherungen durch Verfassungsschutzbehörden ergeben sich drei besonders hervorzuhebende Punkte. Sollte die Förderung so ausgestaltet werden, dass Informationen von Verfassungsschutzbehörden die Entscheidung über die Gewährung beziehungsweise Rückforderung von Förderungen vorgeben sollten, wären Probleme in Bezug auf die zeitlichen Abläufe (1), die inhaltliche Ausrichtung der VS-Speicherungen (2) und die beschränkte Angreifbarkeit der auf VS-Speicherungen gestützten Entscheidungen wegen der Geheimhaltung der VS-Quellen (3) vorprogrammiert.

1. Dauer der Überprüfungsverfahren bzw. etwaiger gerichtlicher Auseinandersetzungen

Ein sehr praktisches Problem würde in diesem Fall die Dauer der Überprüfungsverfahren (beziehungsweise etwaig sich anschließender gerichtlicher Auseinandersetzungen) bedeuten.

Es ist derzeit üblich, dass Förderungen nur für jeweils ein Jahr bewilligt werden. Die Bewilligungsbescheide ergehen dabei oftmals erst kurz vor oder sogar nach Beginn des Bewilligungszeitraums. Die Einstellungsverfahren für Mitarbeitende in den geförderten Projekten können daher ohnehin immer erst sehr kurzfristig geschlossen werden. Das Vorschalten einer Überprüfung bedeutet insoweit bereits eine Verzögerung, die die Aufnahme der Arbeit am Projekt behindert.

Erst recht gilt das für den Fall, dass Eintragungen über die oder den Bewerber*in vorhanden sind, die oder der eingestellt werden soll. Entweder wird dann ein neues Bewerbungsverfahren einschließlich Überprüfung der oder des neuen Kandidant*in durchgeführt werden müssen, für das noch weniger Zeit sein wird. Oder es schließt sich eine verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung über die Richtigkeit der mitgeteilten Eintragung an, die mehrere Jahre dauern kann. Selbst wenn ein gerichtliches Eilverfahren angestrebt werden sollte, wird eine Entscheidung kaum so rechtzeitig ergehen, dass der oder die Bewerber*in noch während des Bewilligungszeitraums die Arbeit aufnehmen kann.

Dieselbe Problematik in anderer Form ergibt sich natürlich erst recht in dem Fall, dass der die Förderung beantragende Verein als solcher beim Verfassungsschutz gespeichert

ist. Auch diese Möglichkeit ist nicht rein theoretischer Natur, wie es das Beispiel der Erwähnung von a.i.d.a. im Verfassungsschutzbericht Bayern⁴⁷ zeigt.

Ob in der Vergangenheit auf Bundesebene bereits Förderungen wegen Speicherungen beim Bundesamt für Verfassungsschutz nicht bewilligt worden sind, ist unklar.⁴⁸ Die Vereine, die sich um Förderungen beworben hatten, wurden über die Überprüfung nicht informiert und ihnen wurde keine Stellungnahmemöglichkeit eingeräumt.⁴⁹

2. Speicherung von Aktivitäten gegen Rechtsextremismus

Aufgrund der Speicherungspraxis der Verfassungsschutzbehörden ist zu befürchten, dass eine Vielzahl von Personen und auch Gruppen, die sich im Bereich des Anti-Faschismus und Anti-Rassismus betätigen, aufgrund dessen beim Verfassungsschutz gespeichert worden sind.

Wie unter C.II ausgeführt, vertritt der Verfassungsschutz Hessen wie andere Verfassungsschutzbehörden die Auffassung, dass sich „Linksextremisten“ verdeckt an bürgergesellschaftlichen Engagements gegen Rechtsextremismus beteiligen. Aus dieser These von verdecktem Agieren folgt wie dargestellt⁵⁰ eine Abgrenzungsproblematik. Denn nach der These der Verfassungsschutzbehörden ist an Äußerungen oder Aktivitäten als solchen nicht abzulesen, ob jemand „wirklich“ oder nur vorgeblich mit demokratischen Mitteln agiert.

Die genannten Beispiele, dass Personen gespeichert werden, weil sie auf einer E-Mail-Verteiler-Liste auftauchen oder an einer Sitzblockade teilgenommen haben, zeigen, dass die These von der „Unterwanderung“ bürgergesellschaftlichen Protestes die sehr große Gefahr birgt, dass jegliches Engagement im Bereich Anti-Faschismus zu Speicherungen beim Verfassungsschutz führen kann.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass (wie die zitierte Evaluation der Speicherungen beim Verfassungsschutz Niedersachsen offenbarte) mindestens ein Fünftel der Speicherungen zu beanstanden ist.

⁴⁷ VG München, Beschl. v. 28.10.2011, Az. 22 E 11.3568, a.i.d.a.

⁴⁸ Die entsprechende Frage in der Kleinen Anfrage BT-Drs. 19/1668 ist in der Antwort BMFSJ v. 9.05.2018 nicht konkret beantwortet worden: S. 3f.

⁴⁹ Antwort BMFSJ v. 9.05.2018 auf Kleine Anfrage BT-Drs. 19/1668 v. 17.04.2018, S. 4f.

⁵⁰ Diese Abgrenzungsproblematik thematisiert auch die Task Force des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport: Abschlussbericht zur Überprüfung der Speicherung personenbezogener Daten durch den Niedersächsischen Verfassungsschutz, 2014.

3. Geheimhaltung der Herkunft der Information

Für den Fall, dass Speicherungen existieren, ergibt sich aus der Praxis der Verfassungsschutzbehörden die zusätzliche Problematik, dass eine Auseinandersetzung über die Richtigkeit der Speicherung nicht nur lange dauern kann (siehe 1.), sondern in solchen Auseinandersetzungen die Betroffenen sehr häufig in Beweisnot geraten. Wie in Hinblick auf die Praxis der Verfassungsschutzbehörden unter C.II.3.1 ausgeführt, beruft sich der Verfassungsschutz in gerichtlichen Auseinandersetzungen sehr häufig auf Geheimhaltungsgründe und begründet nicht, woher seine Informationen stammen.

Sofern also Personen aufgrund einer Teilnahme an Demonstrationen oder der Aufnahme ihrer E-Mail-Adresse in einen Verteiler gespeichert werden, liegt es nahe, dass sie in entsprechenden Beweis-Schwierigkeiten kommen können. Denn zu widerlegen, dass man sich nur den Anschein demokratischen Vorgehens gibt und heimlich andere Ziele verfolgt, ist ohnehin schwierig. Da aber Verfassungsschutzbehörden oftmals nicht einmal darlegen, aus welche Quellen die Informationen stammen, ist dies noch schwieriger. Bei unbekanntem Quellen für die Information, dass jemand „verdeckt extremistisch“ agiere, wird es kaum möglich sein, zu beweisen, dass die Informationen falsch sind.

4. Zwischenfazit zu Schwierigkeiten in der Praxis

Nach alledem ist eindeutig zu statuieren, dass eine Verknüpfung der Entscheidung über eine Förderung mit der Frage, ob Eintragungen beim Verfassungsschutz vorhanden sind, große Schwierigkeiten für die geförderten Trägervereine mit sich bringen würde.

Zum einen ist zu befürchten, dass potentielle Mitarbeiter*innen vor einer Bewerbung bei Trägervereinen zurückschrecken werden, wenn sie wissen, dass sie aufgrund ihrer Bewerbung „sicherheitsbehördlich“ überprüft werden. Sofern die Trägervereine selbst oder diejenigen, die sie als Mitarbeiter*innen bei den geförderten Projekte einstellen wollen, gegen Rechtsextremismus aktiv geworden sind, müssen sie befürchten, dass sie deswegen beim Verfassungsschutz gespeichert worden sind. Folgen wären, dass aufgrund dieser Speicherungen Einstellungsverfahren nicht rechtzeitig abgeschlossen werden könnten und dass Trägervereine bzw. deren Personal in gerichtlichen Verfahren, in denen über die Zulässigkeit von Speicherungen und die Rechtmäßigkeit von darauf gestützte Entscheidungen über ihre „Zuverlässigkeit“ verhandelt wird, in Beweisnot geraten und deshalb unterliegen.

D. Rechtliche Bewertung

Nach der Auseinandersetzung mit den erwartbaren praktischen Folgen einer Verknüpfung von Förderungen von Demokratie-Projekten mit „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen“ unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes wird nun die rechtliche Bewertung folgen. Auf einen Überblick über Fragestellung und Aufbau des Gutachtens (I) folgt die Erläuterung, welche verfassungsrechtlichen Grundsätze derartigen Überprüfungen entgegenstehen (II).

I. Überblick

Vor der rechtlichen Bewertung der Rechtmäßigkeit der Einbeziehung von Einschätzungen des Verfassungsschutzes in Förderverhältnisse ist zunächst das Feld der bisherigen Praxis abzustecken. Die Praxis des Bundes und die Pläne im Bundesland Hessen haben unterschiedliche rechtliche Konstruktionen (1), die Überprüfungen betreffen unterschiedliche Personenkreise (2) und sollen sich in unterschiedlicher Form auswirken (3). Daraus resultiert, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Fallgestaltungen im Raum steht. Damit die Grundfragen nicht in der Komplexität dieser verschiedenen Fallgestaltungen untergehen, ist das Gutachten auf die Darstellung einzelner verfassungsrechtlicher Fragestellungen fokussiert (4).

1. Unterschiedliche rechtliche Konstruktionen

Die Pläne des Bundeslandes Hessen und die Praxis des Bundes haben unterschiedliche Formen offengelegt, wie der Verfassungsschutz in ein Förderverfahren einbezogen werden kann. Im Bund wurden nach dem „Haber-Rundschreiben“⁵¹ Anfragen beim Bundesamt für Verfassungsschutz gestellt, ohne das gegenüber den Förderungsbe-
werber*innen offen zu legen.⁵²

In Hessen sollte die Überprüfung in Form einer mit der Empfangsbestätigung der Bewilligung zu unterzeichnenden „Vereinbarung“ Teil des Zuweisungsverhältnisses werden. Eine andere verfahrensrechtliche Variante wäre es, den Zuweisungsbescheid mit Nebenbestimmungen zu versehen statt eine Zuweisungsvereinbarung zu schließen.

⁵¹ BMI, OS II 2 54003/5 1, veröffentlicht von: <https://fragdenstaat.de/blog/2018/exklusiv-ministerien-verfassungsschutz/>, abgerufen zuletzt 24.05.2018.

⁵² Antwort BMFSJ v. 9.05.2018 auf Kleine Anfrage BT-Drs. 19/1668 v. 17.04.2018.

2. Unterschiedliche Betroffene

Nach den bislang vorliegenden Informationen über die Praxis des Bundes ist unklar, ob nur eine bislang unbekannte Anzahl von Trägervereinen (mindestens 51) Gegenstand der Überprüfungen unter Einbeziehung des Bundesamts für Verfassungsschutz waren oder – wie es das „Haber-Rundschreiben“ nahe legt⁵³ – auch bei diesen beschäftigte oder mit diesen Trägervereinen zusammenarbeitende Einzelpersonen. In Hessen sollten nach der Klausel ausdrücklich auch Bewerber*innen für die Mitarbeit in den geförderten Projekten und die bereits dort Beschäftigten überprüft werden.

3. Unterschiedliche Vorgaben und Konsequenzen

Durch die Praxis des Bundes und die Planungen in Hessen stehen außerdem verschiedene Modelle im Raum, welche Vorgaben mit den Überprüfungen für die Trägervereine einhergehen und welche Konsequenzen die Überprüfung für wen haben sollen.

Über die Praxis des Bundes ist bislang wenig bekannt. In der Antwort auf die bereits zitierte Kleine Anfrage heißt es dazu: *„Im Rahmen des Bundesprogramms ‚Demokratie leben!‘ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurden insgesamt 51 Projektträger anlassbezogen einer Überprüfung auf mögliche verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse unterzogen. Davon erfolgte in 46 Fällen die Überprüfung im Rahmen von Interessenbekundungsverfahren durch das Bundesamt für Verfassungsschutz. In fünf Fällen erfolgte eine Überprüfung nach Aufnahme der Förderung, ebenfalls durch das Bundesamt für Verfassungsschutz.“*⁵⁴ Weiter heißt es, dass die Projektträger weder über die anstehende Prüfung informiert worden seien,⁵⁵ noch ihnen im Fall eine „Beanstandung“ Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden sei.⁵⁶

Aus diesen Antworten folgt, dass sowohl eine Nicht-Gewähr als auch ein Förderungs-Widerruf stattgefunden haben kann, ohne dass die Trägervereine davon wussten, dass Informationen des Bundesamtes für Verfassungsschutz eingeholt wurden.

Im hessischen Modell war eine Beeinflussung der ersten Entscheidung über die Förderung durch Informationen des hessischen Landesamts für Verfassungsschutz ebenfalls eine der mehreren möglichen Auswirkungen. Es sollte außerdem auch noch nach einer ersten Gewähr von Förderung Wiederholungsprüfungen geben können. In

⁵³ BMI, OS II 2 54003/5 1, S. 4 spricht von „Organisationen und Einzelpersonen, die [...] in den Genuss staatlicher Leistungen gelangen.“

⁵⁴ Antwort BMFSJ v. 9.05.2018 auf Kleine Anfrage BT-Drs. 19/1668 v. 17.04.2018, S. 2.

⁵⁵ Ebd. S. 4.

⁵⁶ Ebd. S. 5.

Zusammenhang mit der Überprüfung auch von Bewerber*innen und Mitarbeiter*innen bei den geförderten Projekten in Hessen waren weitere Verpflichtungen für die Vereine/Organisationen vorgesehen.

Die in Hessen geplante Klausel Nr. 9⁵⁷ beinhaltet insoweit drei verschiedene Vorgaben, die Auswirkungen auf die Trägervereine und/oder deren bestehendes oder zukünftiges Personal haben:

- Keine Förderung oder Widerruf der Förderung bei Speicherung der Trägervereine beim Landesamt für Verfassungsschutz
- Keine Förderung ohne sicherheitsbehördliche Überprüfung für Bewerber*innen und Mitarbeiter*innen
- Keine Förderung, wenn Einstellung oder Weiterbeschäftigung von Personen, zu denen es Speicherungen beim Landesamt für Verfassungsschutz gibt, einschließlich der Verpflichtung der Trägervereine, ggfs. arbeitsrechtliche Verfahren durchführen zu müssen.

4. Folge für den Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten hat zum Ziel, die generelle Zulässigkeit einer Verknüpfung von Förderungen mit „Sicherheitseinschätzungen“ des Verfassungsschutzes zu klären. Jede einzelne Variante der Ausgestaltung mit ihren möglichen Folgen für jede der betroffenen Personengruppen singular zu betrachten, würde eine unübersichtliche Verästelung der rechtlichen Begutachtung zu Folge haben.

So sind zum Beispiel öffentlich rechtliche Verträge (also Fälle von „Zuweisungsvereinbarungen“) an anderer Stelle im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt als Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten. Im Rahmen der rechtlichen Prüfung ist außerdem anders zu bewerten, ob ein Trägerverein betroffen ist, der sich in Kenntnis der damit einhergehenden Überprüfung um eine Förderung bewirbt, oder ein*e Mitarbeiter*in dieses Vereins, die unfreiwillig der Überprüfung ausgesetzt wird. Auch die mit der Überprüfung einhergehenden unterschiedlichen Verpflichtungen und Konsequenzen sind aus juristischer Perspektive unterschiedlich zu bewerten.

Alle Fallgestaltungen haben aber gemeinsam, dass sie im Lichte der Grundrechte zu bewerten sind. Um Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der rechtlichen

⁵⁷ Der genaue Wortlaut findet sich unter A.I.

Erwägungen zu gewährleisten, werden im Folgenden die verfassungsrechtlichen Vorgaben überblicksartig dargestellt, die einer Einbeziehung des Verfassungsschutzes in die Entscheidung über Förderungen von Demokratie-Projekten entgegenstehen.

Sollte es dazu kommen, dass einem Trägerverein in Zukunft tatsächlich aufgrund einer von Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder mitgeteilten Speicherung durch den jeweiligen Förderungsgeber auf Landes- oder Bundesebene eine Förderung verweigert oder sogar eine bewilligte Förderung widerrufen wird, würden in einem Rechtsstreit darüber die abstrakten Erwägungen auf verschiedenen Ebenen der juristischen Prüfung eine Rolle spielen.⁵⁸

II. Gutachten

Für die juristische Bewertung der unter I. im Einzelnen dargestellten Fallgestaltungen sind allgemein folgende Fragen von Bedeutung:

- Geltung der Grundrechte im Bereich der Leistungsverwaltung (1)
- Geltung der Grundrechte für juristische Personen (2)
- Möglichkeit einer „Einwilligung“ in Grundrechtseingriffe (3)
- Vorbehalt des Gesetzes (4)
- Überblick über relevante Grundrechte (5)
- Verhältnismäßigkeitsprinzip (6)

Bei der Darstellung werden zur Veranschaulichung jeweils Beispiele aus den nach der aktuellen Diskussion relevanten Fallgestaltungen herangezogen.

1. Geltung der Grundrechte in der Leistungsverwaltung

Selbstverständlich gelten Grundrechte auch im Bereich der Subventionierung und Förderung. Es ist nicht so, dass der Staat die von ihm erbrachten Leistungen nach dem

⁵⁸ Dass die konkrete Fragestellung, ob es zum Beispiel um die Rechtmäßigkeit eines Widerrufsbescheids oder die Rechtmäßigkeit einer Förderrichtlinie geht, den Aufbau des Gutachtens maßgeblich bestimmen, zeigen die Gutachten, die in Zusammenhang mit der so genannten Bekenntnis-Klausel, auch „Extremismus-“ oder „Demokratieklausel“ bzw. „Demokratieerklärung“ genannt, erstellt wurden: Georgii, Ausarbeitung des Wiss. Dienstes des BT: Bekenntnisklausel im Zuwendungsbereich, WD 3 – 3000 – 505/10, 13.01.2011; Battis: Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 29.11.2010; Ossenbühl: Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes, Februar 2011, Juristischer Dienst des Sächsischen Landtags: Rechtgutachten zur sog. Demokratie-Klausel, 5.10.2011.

Zufallsprinzip vergeben und die Leistungsvergabe an willkürliche Bedingungen knüpfen dürfte. Auch in der „Leistungsverwaltung“ muss der Staat sich an höherrangiges Recht halten.

Der Unterschied zur „Eingriffsverwaltung“ liegt allein darin, dass Grundrechtseingriffe in der „Leistungsverwaltung“ aus Sicht des Staates leichter zu rechtfertigen sind. Dass die staatlichen Direktiven in der Eingriffsverwaltung für die Betroffenen unausweichlich, die staatlichen Direktiven in der Leistungsverwaltung für die Leistungsempfänger aber durch Verzicht auf die Leistung zu umgehen sind, führt zu Unterschieden in der Bewertung, welche Eingriffe zulässig sind und welche nicht. Für einen zwangsweisen Eingriff muss der Staat schwerer wiegende, schützenswerte Interessen nachweisen, als für einen Eingriff, der für die Betroffenen auch zu umgehen ist.

Denn ob ein staatlicher Grundrechtseingriff zulässig ist oder nicht, ergibt sich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (siehe nachfolgend 5) aus einer Gegenüberstellung von Legitimität des Interesses des Staates an der Vorgabe auf der einen und der Schwere der Rechtseinschränkung durch die Vorgabe bei den Betroffenen auf der anderen Seite. Hierbei ist zu gewichten, inwieweit die Betroffenen von der Leistung abhängig sind.⁵⁹

Abschließend ist zu betonen, dass diese Einschränkungen nur für Grundrechtseingriffe bei den direkten Leistungsempfänger*innen gelten. In Bezug auf Bewerber*innen bei und Mitarbeiter*innen in den geförderten Projekten ist festzuhalten, dass sie in keinem direkten Verhältnis zum Staat stehen, sondern als Dritte betroffen sind. Für sie stellt sich die Überprüfung daher ohne weiteres als Maßnahme der Eingriffsverwaltung und nicht als Teil der Leistungsverwaltung dar.

2. Geltung der Grundrechte für juristische Personen

Die Trägervereine sind keine natürlichen Personen, stehen aber als so genannte juristische Personen unter dem Schutz von Grundrechten, sofern der Wesensgehalt der Grundrechte auf sie anwendbar ist. Für die Vereinigungsfreiheit ist zum Beispiel anerkannt, dass dieses Grundrecht auf alle freiwilligen Zusammenschlüsse natürlicher und/oder juristischer Personen anwendbar ist, die einen gemeinsamen Zweck verfolgen, auf (bestimmte) Dauer angelegt sind und ein Mindestmaß an Organisation aufweisen können.⁶⁰ Auch für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Anwendbarkeit anerkannt.⁶¹

⁵⁹ Entsch. Art. 11 Spätaussiedler

⁶⁰ Siehe § 2 Abs. 1 VereinsG.

⁶¹ OVG Niedersachsen, Beschl. v. 15.05.2009, Az. 10 ME 385/08, Rn. 23 – *juris*.

Bei der Berufsfreiheit kommt es darauf an, ob die Tätigkeit der juristischen Person ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise wie von einer natürlichen Person ausgeübt werden kann⁶² und ein „ökonomischer Grundbezug“⁶³ vorliegt.

3. Möglichkeit der „Einwilligung“ in Grundrechtseingriffe

Die von Hessen geplante Konstruktion einer „Zuweisungsvereinbarung“ suggeriert, dass die Trägervereine in die Überprüfung einwilligen und sich sogar mit den an eine negativ verlaufende Überprüfung anschließenden Konsequenzen einverstanden erklären.

Auch in den Gesetzentwürfen des Bundeslandes Hessen, in denen dem Verfassungsschutz eine Ermächtigung zur Datenübermittlung im Rahmen solcher Überprüfungen erteilt werden soll, ist von „Einwilligung“ die Rede.

Verfassungsrechtlich ist eine Einwilligung in einen Grundrechtseingriff durchaus denkbar. Nur bestimmte Positionen, wie das Recht auf Leben, sind unverzichtbar.

Es gilt aber, dass es unzulässig sein kann, wenn der Staat eine Einwilligung in einen Grundrechtsverzicht dadurch herbeiführt, dass er eine Leistung dafür verspricht. Auch solche „influenzierende Einwirkungen“, mit denen der Verzicht auf ein Grundrecht mit einem Vorteil verknüpft wird, stellen Eingriffe in Grundrechte dar.

In der hessischen Form sollten Zuweisungsverfügung und „Zuweisungsvereinbarung“ so verknüpft werden, dass die „Empfangsbestätigung“ hinsichtlich der Zuweisungsverfügung nur gleichzeitig mit einer Zustimmung zur „Zuweisungsvereinbarung“ unterzeichnet werden konnte. So sollte die Zuweisung daher nur in Zusammenhang mit der Vereinbarung gültig werden. Im Ergebnis stellten sich die Vorgaben der „Vereinbarung“ als ebenso zwingend dar, wie es Nebenbestimmungen zu einer Zuweisungsverfügung wären.

In dieser hessischen Konstruktion der „Zuweisungsvereinbarung“ kann demnach die Einwilligung nicht als freiwillig bewertet werden, sondern nur als durch den Anreiz der Förderung beeinflusst. Der in der „Einwilligung“ in die Vereinbarung suggerierte „Verzicht“ auf die Grundrechtsposition wäre daher nicht wirksam.

⁶² BVerwGE 95, 15-21, Fundstelle *juris*: Rn. 20; BVerfGE 21, 261-271, Fundstelle *juris*: Rn. 15.

⁶³ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2010, 850-853, Fundstelle *juris*: Rn. 6 m.w.N.

4. Vorbehalt des Gesetzes

Bei Eingriffen des Staates in Grundrechte gilt nach Art. 20 GG der Gesetzesvorbehalt. Danach bedürfen staatliche Handlungen, die Grundrechte betreffen, einer gesetzlichen Ermächtigung.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Grundsatz so formuliert, dass die Entscheidung aller grundsätzlichen Fragen, die den Bürger unmittelbar betreffen, durch Gesetz erfolgen muss.⁶⁴

Datenübermittlungen wie die Übermittlung von Speicherungen beim Verfassungsschutz an Förderungsgeber greifen, wie nachfolgend unter 4. dargestellt, mindestens in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss daher auf beiden Seiten, der Daten übermittelnden und der Daten empfangenden, eine gesetzliche Ermächtigung dafür bestehen. Es gilt das so genannte „Doppeltür-Modell“⁶⁵: „Ein Datenaustausch vollzieht sich durch die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten.“⁶⁶

Dasselbe gilt auch für die Speicherung der übermittelten Daten bei der Behörde, die diese vorher noch nicht hatte.⁶⁷

5. Überblick über relevante Grundrechte

Wie unter I. dargestellt stecken in der Praxis des Bundes und den Planungen aus Hessen unterschiedliche einzelne Vorgaben für Trägervereine und deren (zukünftiges und bestehendes) Personal. Es geht darum, dass sie Überprüfungen unterzogen werden, teilweise sogar wiederholt.

⁶⁴ BVerfGE 40, 237, 249.

⁶⁵ Poscher/Rusteberg: Die Aufgabe des Verfassungsschutzes, KJ 2014, S. 57-71.

⁶⁶ BVerfGE 130, 151, 184.

⁶⁷ Dazu lässt sich aus der Antwort des BMFSJ v. 9.05.2018 auf Kleine Anfrage BT-Drs. 19/1668 v. 17.04.2018 ablesen, dass mindestens die Tatsache einer durchgeführten Überprüfung beim BMFSJ gespeichert wurde. Ob Speicherungen zu den Anfragen des BMFSJ beim Bundesamt für Verfassungsschutz erfolgten, ist nach der Antwort offen.

In der Konstellation einer Speicherung von Mitarbeitenden soll nach der hessischen Planung den Trägervereinen aufgegeben sein, diese nicht einzustellen oder ihnen sogar zu kündigen und gegebenenfalls arbeitsrechtliche Streitigkeiten durchzuführen.

Wenn die Überprüfung ergibt, dass Speicherungen zu den von der Überprüfung Betroffenen vorhanden sind, oder ein Trägerverein die Vorgaben für den Umgang mit den Beschäftigten bei Vorliegen einer Speicherung von Beschäftigten nicht einhält, soll die Förderung erst gar nicht gewährt oder entzogen werden.

Jede einzelne der genannten Konstellation ist grundrechtsrelevant.

Datenübermittlung und -speicherung als solche betreffen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (5.1). Indem das Nichtvorliegen einer Speicherung beim Verfassungsschutz zur Voraussetzung für eine Förderung gemacht wird, werden Betroffene in der freien Ausübung ihrer Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit beschränkt (5.2). Die Vorgabe, dass das Personal überprüft werden muss und im Fall einer Speicherung nicht beschäftigt werden darf, ist in Hinblick auf die Berufsfreiheit von Bedeutung (5.3). Dadurch, dass Trägervereine gefördert werden, wenn keine Speicherung vorliegt, und die Förderung nicht gewährt wird, wenn eine Speicherung vorliegt, ist auch das Gleichbehandlungsgebot tangiert (5.4).

5.1 Informationelle Selbstbestimmung - Art. 2 Abs. 1 GG

Informationelle Selbstbestimmung ist ein Grundrecht, das das Bundesverfassungsgericht aus der allgemeinen Handlungsfreiheit in Zusammenspiel mit der Menschenwürdegarantie anlässlich des Volkszählungsgesetzes aus dem Jahr 1983 abgeleitet hat.⁶⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung statuiert, dass die freie Entfaltung der Persönlichkeit unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz der Bürger*innen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe ihrer persönlichen Daten voraussetzt.

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung her, das die Befugnis der Bürger*innen gewährleistet, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung ihrer persönlichen Daten zu bestimmen.

⁶⁸ BVerfGE 65, 1, 42, 43.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der zitierten Entscheidung dieses Grundrecht als elementar für die Gesellschaft bezeichnet, mit der Begründung, dass Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit der Bürger*innen begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen könne, welche ihn oder sie betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, könne wesentlich darin gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist betroffen, wenn zwischen Zuweisungsgeber und Verfassungsschutz im Rahmen der Überprüfung Daten über die Träger-Vereine und deren Personal übermittelt werden. Auch die Speicherung dieser Daten stellt einen Eingriff in das Grundrecht dar.

5.2 Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit – Art. 5, 8 und 9 GG

Das Bundesverfassungsgericht hat in der bereits zitierten Grundentscheidung zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeführt, dass die Erhebung und Speicherung von Daten zu grundrechtsrelevanten Handlungen mittelbar Auswirkungen auf die jeweiligen Grundrechte hat.

Auch solche Regelungen, die Grundrechtsträger*innen nicht direkt an der Grundrechtsausübung behindern, aber an die Grundrechtsausübung nachteilige Rechtsfolgen knüpfen, sind grundrechtsrelevant. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen staatliche Maßnahmen, die eine mittelbare oder faktische Wirkung auf Grundrechte entfalten, die der Wirkung eines direkten Eingriffs gleichkommen, wie ein direkter Eingriff behandelt werden⁶⁹.

Wörtlich heißt es zu indirekten Wirkungen von Datenerhebung und -speicherung in der Entscheidung zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung: *„Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm*

⁶⁹ BVerfGE 105, 252, 273.

dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8 und 9 GG) verzichten.“⁷⁰

In der Entscheidung erwähnt das Bundesverfassungsgericht zwar nur die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der Grundgedanke lässt sich aber auch auf die Meinungsäußerungsfreiheit übertragen.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang entschieden, dass von einer Betroffenheit der Meinungsfreiheit auszugehen ist, wenn eine staatliche Maßnahme geeignet ist, die Bereitschaft zu mindern, zukünftig von Grundrecht Gebrauch zu machen.⁷¹

In einem Urteil von 2012 zur mittelbaren Wirkung von Förderungsentscheidungen hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in diesem Sinne Folgendes festgehalten: *„Versagt der Staat [...] einer Organisation die Gewährung von Subventionen wegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen, stigmatisiert er diese Organisation. Er bewertet damit deren politische Ansichten und deren politisches Wirken. [...] Die Vereinigungsfreiheit des Artikels 9 Abs. 1 GG gewährleistet nicht nur die Bildung von Vereinigungen, sondern schützt auch deren Tätigkeit. In diese Tätigkeit greift der Staat mittelbar ein, wenn er miteinander im politischen Wettbewerb stehende Organisationen finanziell unterschiedlich subventioniert. Handelt es sich hierbei um Mittel von bedeutsamem Umfang, beschränkt das die Wirkungsmöglichkeiten der Organisation im Vergleich zu ihren Konkurrenten erheblich.“⁷²*

Die Übermittlung und Speicherung zur Mitgliedschaft in Zusammenschlüssen, zur Teilnahme an Versammlungen und zur Äußerung von Meinungen sind also als generell relevant in Bezug auf diese Grundrechte zu betrachten. Dies gilt insbesondere, weil nach den hessischen Planungen zu diesen Bereichen übermittelte Informationen den Anlass dafür bieten sollen, Förderung nicht zu gewähren beziehungsweise Förderentscheidungen zu widerrufen oder Förderungsgeber zu verpflichten, Personen nicht einzustellen oder ihnen zu kündigen.

Es ist daher naheliegend, dass sowohl Trägervereine als auch Personen, die im Rahmen geförderter Projekte mitarbeiten wollen, sich bestimmter politischer Handlungen enthalten würden, um nicht zu riskieren, dass eine entsprechende Speicherung vorgenom-

⁷⁰ BVerfGE 65, 1, 42, 43.

⁷¹ BVerfGE 86, 1, 10, Fundstelle *juris*: Rn. 35.

⁷² OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.03.2012, Az. 6 B 19.11, Rn. 51f - *juris*.

men und – mit den beschriebenen Konsequenzen an den Förderungsgeber weitergeleitet wird. Wie bereits dargestellt wird aufgrund der „Unterwanderungs“-These der Verfassungsschutzbehörden ein weites Feld völlig rechtskonformer Grundrechts-Betätigungsformen von diesen als speicherungswürdig bewertet. Wer unter allen Umständen vermeiden will, gespeichert zu werden, muss sich daher stark einschränken.

5.3 Berufsfreiheit – Art. 12 GG

Die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG beinhaltet das Recht, seinen Beruf frei zu wählen und auszuüben. Art. 12 Abs. 1 GG gewährt dabei zwar keinen Schutz vor Konkurrenz und auch keinen Rechtsanspruch auf die Sicherung einer wirtschaftlich ungefährdeten Tätigkeit. Eine Veränderung des Wettbewerbs im Rahmen der staatlichen Leistungsverwaltung, durch die einzelne „Konkurrenten“ erheblich benachteiligt werden, beeinträchtigt aber die Berufsfreiheit.⁷³ Die Verknüpfung eines Eintrags bei Verfassungsschutzbehörden mit einer Förderung stellt einen derartigen erheblichen Nachteil im Verhältnis zu Trägervereinen dar, zu denen es bei den Verfassungsschutzbehörden keinen Eintrag gibt.

Ein Widerruf der Förderung führt dazu, dass der betroffene Trägerverein seine Tätigkeit an dem geförderten Projekt einstellen muss. In vielen Fällen ist die Umsetzung geförderter Projekte die einzige Tätigkeit, der die Trägervereine nachgehen. Bei einem Widerruf sind sie an der Berufsausübung gehindert. Die Berufsfreiheit der Trägervereine ist auch dadurch betroffen, dass sie ihr Personal nicht mehr frei auswählen dürfen, sondern alle Bewerber*innen zunächst überprüft werden sollen. Nicht nur wird eine Vielzahl von Bewerber*innen abgeschreckt. Aufgrund der (wie unter C.I. dargestellt) oftmals langen Dauer von Überprüfungen und gegebenenfalls anschließenden gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Rechtmäßigkeit von Speicherungen werden die Träger*innen vor allem Schwierigkeiten haben, überhaupt Mitarbeiter*innen zu einem Zeitpunkt einzustellen, zu dem sie noch an den Projekten mitwirken können, die nur für jeweils ein Haushaltsjahr gefördert sind. Die berufliche Tätigkeit der Trägervereine ist auch betroffen, wenn sie Mitarbeitenden kündigen und sogar arbeitsrechtliche Streitigkeiten führen müssen.

Auch die Bewerber*innen und Mitarbeiter*innen bei geförderten Projekten selbst sind in ihrer Berufsfreiheit betroffen, wenn sie sich einer Überprüfung durch den Zuweisungsgeber unterziehen müssen, während derer Informationen (mindestens) beim

⁷³ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2010, 850-853, Fundstelle *juris*: Rn. 8.

Verfassungsschutz erhoben und ihre Einstellung zur fdGO bewertet wird, und sich dann daraus Vorgaben für die (künftigen) Arbeitgeber*in ergeben. Der Zugang zu Arbeitsstellen in im Rahmen der jeweiligen Programme geförderten Projekten wird durch die Hürde „Überprüfung“ beschränkt.

5.4 Gleichheitsgrundsatz – Art. 3 Abs. 1 GG

Aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG leitet das Bundesverfassungsgericht die Maßgabe ab, dass ein so genannter gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss verboten ist, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Wenn Trägervereine, zu denen beim Verfassungsschutz eine Erkenntnis gespeichert ist, keine Zuwendungen erhalten sollen, sind sie gegenüber solchen, bei denen das nicht der Fall ist, benachteiligt.

6. Grundprinzipien, insbesondere Verhältnismäßigkeitsprinzip

Ob Eingriffe in diese Grundrechte aus verfassungsrechtlicher Sicht gerechtfertigt sein können, hängt davon ab, ob bestimmte Grundprinzipien eingehalten werden. Eines dieser Grundprinzipien ist der Vorbehalt des Gesetzes, zu dem unter 4. Ausführungen gemacht wurden. Ein anderes Prinzip ist das Bestimmtheitsgebot,⁷⁴ dem die Formulierungen in der hessischen Klausel in der geplanten Form nicht genügen würden.

Das elementare Prinzip, an dem eine Verknüpfung von Förderentscheidung mit dem Vorliegen von Speicherungen beim Verfassungsschutz zu messen wäre, ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Kurz zusammengefasst beinhaltet dieses Prinzip die Vorgabe, dass das mit der Beeinträchtigung verfolgte staatliche Interesse höher zu bewerten sein muss als das Interesse des Betroffenen von der Beeinträchtigung seiner Grundrechtsposition verschont zu bleiben.

Eine allgemeine Betrachtung von staatlichem Interesse an der Verknüpfung von Förderungsentscheidung mit Erkenntnissen des Verfassungsschutzes und die damit einhergehenden Beeinträchtigungen der vorgenannten Grundrechte zeigt, dass eine Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe durch das verfolgte Ziel (6.1) nicht in Frage

⁷⁴ Zur Unbestimmtheit der so genannten „Demokratieerklärung“/ „Extremismusklausel“ siehe VG Dresden, Urt. v. 25.04.2011, Az. 1 K 1755/11 - *juris*.

kommt, weil die Einschränkung der Grundrechtspositionen der Betroffenen zu schwerwiegend (6.2) wäre.

6.1 Legitimer Zweck

Der Staat als Zuweisungsgeber mag mit der Einbeziehung von Informationen des Verfassungsschutzes in das Zuwendungsverhältnis zwar einen legitimen Zweck verfolgen. Es kann als legitimer Zweck gelten, dass der Förderungsgeber Leistungen nur an Projekte ausschütten will, die die staatliche Grundordnung stützen. Dass der Zuweisungsgeber sich allgemein mit der politischen Ausrichtung der mit Durchführung der Projekte betrauten Trägervereine befasst, kann daher noch zulässig sein.

Es ist jedoch kaum begründbar, dass dieser Zweck nun gerade mit der Abfrage von Informationen des Verfassungsschutzes verfolgt werden muss.

Wie unter C.II.1 dargestellt, steht dem Verfassungsschutz eine Vielzahl von Maßnahmen auch heimlicher Natur zur Verfügung, mit denen er Daten über von ihm beobachtete (natürliche und juristische) Personen erheben darf. Wie ebenfalls bereits dargestellt (C.II.2-3), speichert der Verfassungsschutz zudem eine Vielzahl von Daten, die in Zusammenhang mit politischen Aktivitäten wie Demonstrationen oder Meinungsäußerungen stehen.

Hinzu kommt, dass – wie die Rechtsprechungsübersicht gezeigt hat – bereits sehr geringfügige Verdachts-Momente und solche ohne direkten Bezug zu einer „verfassungsfeindlichen“ Bestrebung gespeichert werden. Die unter C.II.2 dargestellte These von Verfassungsschutzbehörden, dass der bürgerliche Protest verdeckt „extremistisch unterwandert“ werde, führt sogar dazu, dass legale Aktionen und Verlautbarungen und Meinungsäußerungen gespeichert werden. Die Verfassungsschutzbehörden heben in diesem Zusammenhang den Bereich des „Antifaschismus“ besonders hervor. Es steht daher zu befürchten, dass zu Organisationen und Vereinen, die in diesem Feld tätig sind, umfangreiche Speicherungen (auch zu völlig verfassungskonformen politischen Aktivitäten) beim Verfassungsschutz existieren.

Allgemein ist außerdem in die Abwägung einzustellen, dass es bei der Förderung von Demokratieprojekten meist um die Gewähr von beschränkten Mitteln für einen sehr beschränkten Zeitraum geht. Es geht daher – anders als bei den bisher eingeführten Verfahren zur Überprüfung der Einstellung zur Verfassung – nicht um die Vermeidung grundlegender Nachteile auf Seiten des Staates.

Der mit der Überprüfung verfolgte Zweck ist als sehr viel geringfügiger zu bewerten, als das Ziel einer Vermeidung von Angriffen auf die Infrastruktur, die mit den Überprüfungen nach AtomG oder LuftSichG verfolgt wird, oder der Zweck, sicherzustellen, dass nur Personen den Status als Beamte oder Staatsbürger*innen erhalten, die für dessen Ordnung einstehen.

Sowohl die Trägervereine als auch deren Personal erhalten nur zeitlich und finanziell begrenzte Leistungen. Wenn es zu Problemen kommt, kann die Leistung für den nächsten Förderzeitraum ohnehin ohne weiteres nicht mehr gewährt werden.

Die „Gefahr“, die in einer etwaig „FdGo“-kritischen Haltung besteht, ist ebenfalls nur geringfügig, da die regelmäßig in den Förderbescheiden enthaltenen inhaltlichen Festlegungen für die Verwendung der Förderung es ohnehin nicht möglich machen, die Mittel anders als vorgesehen zu verwenden. Wer gegen diese inhaltlichen Festlegungen verstößt, muss mit dem Widerruf der Förderung auch während des Förderzeitraums rechnen.

Zwischen-Fazit: Das gewählte Mittel einer Abfrage von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes erscheint wenig geeignet, den verfolgten Zweck zu erreichen, die Sicherstellung einer „FdGo“-konformen Verwendung der staatlichen Mittel für Demokratie-Projekte. Viel eher zielführend ist eine Überprüfung der Einhaltung der inhaltlichen Vorgaben für die Umsetzung der Projekte.

6.2 Entgegenstehende Interessen der Betroffenen

Dem gegenüber sind die Interessen der Betroffenen daran, dass ihre Grundrechtspositionen nicht eingeschränkt werden, als bedeutender einzustufen.

Wie dargestellt, können nach Ansicht des Verfassungsgerichts Datenerhebung und -speicherung schon als solche zu einer Selbstbeschränkung von Grundrechtsberechtigten führen. Eine solche Selbstbeschränkung hinsichtlich Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat wiederum Auswirkungen auf das demokratische Gefüge als solches, das freie Partizipation voraussetzt.

Es ist daher als schwerwiegend einzustufen, dass aufgrund einer Verknüpfung von Speicherung beim Verfassungsschutz und Förderungsentzug eine weit gehende Selbstbeschränkung von Organisationen und Vereinen zu befürchten wäre, die wegen des drohenden Förderungsentzug um jeden Preis vermeiden wollen, dass der Verfassungs-

schutz Aktivitäten, etwa im Rahmen bürgerlicher Protestformen, als „verdeckt extremistisch“ einstufen würde.

Eine Verweigerung von Förderung mit der Begründung, dass beim Verfassungsschutz Erkenntnisse zu „extremistischen“ Bestrebungen vorliegen, bedeutet darüber hinaus eine schwer wiegende Stigmatisierung des betroffenen Vereins.

Die mit der geplanten hessischen Klausel verbundenen Auswirkungen auf die Arbeitsverhältnisse bei den Trägervereinen sind ebenfalls sehr schwer wiegend.

Aufgrund der Speicherungspraxis der Verfassungsschutzbehörden wäre es weder für Mitarbeiter*innen noch für Zuwendungsempfänger*innen irgendwie absehbar, welche Handlung einer/eines Mitarbeiter*in als „nicht-fdGo-konform“ bewertet werden könnte. Die Arbeit am Projekt ist dadurch stark erschwert, da die Planbarkeit nicht gewährleistet ist.

Die Überprüfung von Bewerber*innen könnte dazu führen, dass die Trägervereine während des laufenden Förderzeitraums überhaupt kein Personal einstellen können. Die Vorgabe, sogar arbeitsrechtliche Verfahren führen zu müssen, birgt eigene Fallen. Trägervereine könnten gezwungen sein, sich dabei auf nicht offene Informationen des Verfassungsschutzes zu berufen.

Erst recht gelten diese Erwägungen in Bezug auf die Rechtspositionen der zukünftigen und aktuellen Mitarbeiter*innen in den Projekten. Sie werden einer Überprüfung unterzogen und dann möglicherweise nicht eingestellt oder gekündigt, ohne dass sie selbst im Verhältnis zum Förderungsgeber stehen. Naturgemäß werden vom Verfassungsschutz über natürliche Personen sehr viel intimere Informationen erhoben als über Organisationen und Vereine. Da der Verfassungsschutz wie dargestellt sehr viele Informationen über eine sehr lange Dauer speichert, ist zu befürchten, dass bei einer Abfrage umfangreiche Erkenntnisse über die politische Vita der Betroffenen an den Förderungsgeber gelangen würden.

Diese Grundrechtseinschränkung auf Seiten der Bewerber*innen und Mitarbeiter*innen würde auf jeden Fall außer Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen, sicherzustellen, dass die Umsetzung der Projekte konform mit der „FdGo“ verläuft. Denn die Arbeitnehmer*innen haben im Vergleich zu den geförderten Träger*innen einen noch beschränkteren Gestaltungsspielraum. Selbst wenn sie in ihrer Freizeit also an internen Treffen anderer Gruppierungen teilnehmen oder ihre persönlichen politischen Meinungen äußern, hat dies

für das geförderte Projekt keine direkte Auswirkung. Erst recht gilt das für Personen, die sich gerade erst für die Mitarbeit beworben haben.

Insgesamt können diese Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit nur zu dem Schluss führen, dass es allein sachgerecht ist, die Arbeit der Projekte anhand von formulierten Qualitätsstandards, Anträgen und Verwendungsnachweisen, Projektkonzepten etc. zu bewerten und nicht die Einschätzung des Verfassungsschutzes zu den sonstigen Aktivitäten der mit dem Projekt befassten Trägervereine oder der am Projekt Mitarbeitenden.

ZUSAMMENFASSUNG

- Aktuell gibt es im Bereich der Zuwendungen für die Demokratieförderung eine neue Entwicklung. In Bund und Ländern wurden bereits und sollen Trägervereine, die solche Förderungen beantragen, und auch deren Personal unter Einbeziehung der Verfassungsschutzbehörden daraufhin überprüft werden, ob sie die „freiheitlich demokratische Grundordnung (fdGo) akzeptieren“. In Hessen sollte eine solche Überprüfung zum Beispiel Teil einer „Fördervereinbarung“ werden.
- Es gibt keine rechtliche Grundlage für derartige Überprüfungen im Bereich der Demokratieförderung. Im Gegensatz dazu gibt es in anderen Bereichen – wie zum Beispiel bei der Einstellung von Personal für Geheimdienste oder in Atomanlagen – gesetzlich normierte Überprüfungsverfahren, bei denen der Verfassungsschutz einbezogen wird.⁷⁵
- Die Rechtsprechung zu Überprüfungsverfahren unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes zeigt, dass oftmals geringfügige oder sehr abstrakte Anlässe zur Annahme von „Sicherheitsrisiken“ und damit zu negativen Entscheidungen in der Überprüfung führen.
- Die Überprüfung von Trägervereinen und deren Personal begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Sowohl für die Vereine selbst als auch deren Personal gehen die Überprüfungen, so wie sie auf Bund- und Landesebene derzeit bereits durchgeführt werden oder geplant sind, mit Beeinträchtigungen von deren Grundrechten einher. Grundrechte gelten auch in der Leistungsverwaltung und auch für Vereine als juristische Personen.
- Die in einer Überprüfung und eventuellen Versagung von Förderung aufgrund von Speicherungen beim Verfassungsschutz liegenden Grundrechtseingriffe sind und wären – gemessen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Die Zweck-Mittel-Relation ist nicht gewahrt, wenn für die Entscheidung, ob zeitlich und finanziell begrenzte Leistungen gewährt werden, schwerwiegend in Rechtspositionen eingegriffen wird. Um die Vereinbarkeit der Projekte mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu gewährleisten, ist es das nach

75 Bei diesen gesetzlich normierten Überprüfungsverfahren geht es darum, ernsthaften Gefahren zu begegnen (wie z.B. der Gefahr, dass radioaktive Stoffe in falsche Hände geraten oder gewaltsame Angriffe im Luftverkehr stattfinden), oder darum, vor der Gewährung einer grundlegenden Rechtsposition (wie z.B. der Staatsbürgerschaft) die Übereinstimmung mit der Verfassung zu klären. Die gesetzlichen Regelungen für diese Überprüfungsverfahren enthalten sehr austarierte Festlegungen zum Ablauf des Verfahrens, zum Prüfungsmaßstab sowie zu Übermittlungs- und Speicherkompetenzen.

der Zweck-Mittel-Relation geeignete Mittel, die Arbeit eines durch den Bund oder die Länder geförderten Demokratie-Projekts anhand von durch den Mittelgeber formulierten Qualitätsstandards, Verwendungsnachweisen, Projektkonzepten etc. zu bewerten – anstatt die Einschätzung des Verfassungsschutzes zu Haltungen und Aktivitäten außerhalb der Arbeit am Projekt einzuholen.

- Aufgrund der Speicherungspraxis der Verfassungsschutzbehörden ist zu befürchten, dass eine Vielzahl von Personen und auch Gruppen, die sich im Bereich der Demokratieförderung betätigen, beim Verfassungsschutz gespeichert worden sind. Denn Verfassungsschutzbehörden vertreten u.a. die Auffassung, dass sich „Linksextremisten“ verdeckt an bürgergesellschaftlichen Engagements gegen Rechtsextremismus beteiligen.⁷⁶ Daraus folgt eine Abgrenzungsproblematik, die – so haben es externe Evaluierungen durch staatliche Stellen wie Datenschutzbeauftragte ergeben⁷⁷ – zur Speicherung einer Vielzahl von objektiv betrachtet verfassungsrechtlich unbedenklichen Aktivitäten in Dateien des Verfassungsschutzes führt.
- Gerichtliche Auseinandersetzungen über die Rechtmäßigkeit von Speicherungen sind oftmals langwierig und weisen besondere Schwierigkeiten auf. So legen die Verfassungsschutzbehörden auch in Gerichtsverfahren vielfach nicht alle gespeicherten Erkenntnisse offen, – und erst recht nicht, aus welchen Quellen ihre Informationen stammen. Die Betroffenen geraten dadurch oftmals vor Gericht in „Beweisnot“ und in einen strukturellen Nachteil.
- Aufgrund der Grundrechtsrelevanz der Überprüfungen gilt der Vorbehalt des Gesetzes: sowohl auf Seiten der Daten übermittelnden als auch auf Seiten der Daten erhaltenden staatlichen Stelle müsste es eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für derartige Überprüfungen von Vereinen und deren Mitarbeiter*innen geben.
- Die bislang umgesetzten und geplanten Überprüfungsverfahren haben und hätten Relevanz für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, mittelbar für die Grundrechte der Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Betroffen sind und wären auch Berufsfreiheit und Gleichheitsgrundsatz.

76 siehe C.II.2.

77 siehe C.II.3.