



Verfassungskonformität des Ausschlusses staatlicher Geldleistungen für verfassungsfeindliche Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte

A. Auftrag	2
B. Stellungnahme	2
I. Rechtlicher Rahmen der staatlichen Finanzierung der Personalkosten von Abgeordneten und Fraktionen	3
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	3
2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	5
II. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines einfachgesetzlichen Finanzierungsausschlusses für verfassungsfeindliche Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte	6
1. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	7
2. Sperrwirkung des Parteienprivilegs	11
3. Zwischenergebnis	16
III. Ausgestaltung eines einfachgesetzlichen Finanzierungsausschlusses in Rheinland-Pfalz	17
1. Erkenntnisquellen zur Beurteilung der Verfassungsfeindlichkeit	17
2. Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten	23
3. Zwischenergebnis	24
IV. Verfassungskonformität einer Zuverlässigkeitsprüfung für Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte	24
1. Rechtlicher Maßstab einer Unzuverlässigkeit wegen Verfassungsfeindlichkeit	24
2. Zulässigkeit der Einführung einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz	36
3. Zwischenergebnis	44
C. Gesamtergebnis	45

A. Auftrag

Medienberichten zufolge soll eine nicht unerhebliche Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten und Fraktionen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene über einen extremistischen Hintergrund verfügen.¹ So besteht beispielsweise der Verdacht, dass Personen beschäftigt werden, die Mitglieder in vom Verfassungsschutz als gesichert extremistisch einstufen und beobachteten Vereinigungen sind. Dies hat eine bundesweite Debatte darüber entfacht, wie sich Parlamente besser vor potentiellen „Verfassungsfeinden“² schützen können.³ In diesem Zusammenhang wird auch erwogen, die staatliche Finanzierung der Abgeordneten und Fraktionen bei einer Beschäftigung verfassungsfeindlichen Personals einzuschränken.

Vor diesem Hintergrund hat der Präsident des Landtags um eine gutachterliche Prüfung durch den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, ob und inwieweit es verfassungsrechtlich zulässig sei, eine einfachgesetzliche Rechtsgrundlage im rheinland-pfälzischen Abgeordneten- und Fraktionsgesetz einzuführen, mit der die Ansprüche von Abgeordneten und Fraktionen auf staatliche Geldleistungen im Falle einer Beschäftigung verfassungsfeindlicher Personen ausgeschlossen werden könnten.

B. Stellungnahme

Zur Prüfung der Zulässigkeit der Einführung eines einfachgesetzlichen Ausschlusses staatlicher Geldleistungen für verfassungsfeindliche Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte wird im Folgenden vorab der rechtliche Rahmen der staatlichen Finanzierung der Personalkosten von Abgeordneten und Fraktionen dargestellt (hierzu I). Hiervon ausgehend sollen zunächst etwaige grundsätzliche Bedenken gegen einen Ausschluss der Finanzierung verfassungsfeindlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeräumt werden (hierzu II). Anschließend wird herausgearbei-

¹ So bspw. Recherchen des ARD-Politikmagazins REPORT MAINZ und des Bayerischen Rundfunks, vgl. www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/afd-rlp-burschenschaften-rechtsextrem-100.html; www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/afd-im-bundestag-mehr-als-100-rechtsextreme-mitarbeiter, zuletzt abgerufen am 12.11.2024.

² Der in der politischen Debatte gebräuchliche Begriff der „Verfassungsfeindlichkeit“ wird nachfolgend zur Beschreibung derjenigen Personen verwendet, deren Beschäftigung nicht länger staatlicherseits finanziert werden soll. Lediglich klarstellend sei darauf verwiesen, dass es sich bei dem Begriff der „Verfassungsfeindlichkeit“ um keinen (tauglichen) Rechtsbegriff handeln dürfte, vgl. hierzu umfassend *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 23.

³ Zu dieser Thematik haben einige Parlamente bereits Rechtsgutachten eingeholt, vgl. nur *Ogorek*, Rechtsgutachten zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen gegenüber Beschäftigten von Abgeordneten oder Fraktionen mit extremistischen Verbindungen, 08.07.2024; *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024; *Gärditz*, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024.

tet, wie eine entsprechende Regelung im rheinland-pfälzischen Abgeordneten- und Fraktionsgesetz ausgestaltet werden könnte (hierzu III). Hierzu wird mit Blick auf Regelungsansätze in anderen Bundesländern der Frage nachgegangen, anhand welcher Erkenntnisse beurteilt werden soll, ob eine Person verfassungsfeindlich ist. Dabei wird gezeigt, dass sich ein Finanzierungsausschluss am zweckmäßigsten durch die einfachgesetzliche Verankerung einer mit einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz verbundenen Zuverlässigkeitsprüfung bewerkstelligen lässt, mit der die staatliche Finanzierung von der Zuverlässigkeit der jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig gemacht wird. Eine solche Regelung wäre freilich im Einzelnen verfassungskonform auszugestalten (hierzu IV).

I. Rechtlicher Rahmen der staatlichen Finanzierung der Personalkosten von Abgeordneten und Fraktionen

Die Gewährung staatlicher Geldleistungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist Teil der allen Abgeordneten und Fraktionen gleichermaßen zustehenden Amtsausstattung. Die Amtsausstattung der Abgeordneten und Fraktionen findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Abgeordneten- und Fraktionsstatus (hierzu 1) und wird einfachgesetzlich durch das Abgeordneten- und Fraktionsgesetz ausgestaltet (hierzu 2).

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Abgeordneten- und Fraktionsstatus ist verfassungsrechtlich in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 und Art. 85a der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) verankert. Nach Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV sind die vom Volk gewählten Abgeordneten des Landtags Vertreter des ganzen Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Die Abgeordneten sind – vom Vertrauen der Wählerinnen und Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger eines freien Mandats und, gemeinsam mit der Gesamtheit der Mitglieder des Parlaments, Vertreter des ganzen Volkes.⁴ Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV garantiert den Abgeordneten einen eigenen repräsentativen verfassungsrechtlichen Status.⁵ Aus diesem folgen alle zur Wahrnehmung des Mandats erforderlichen, als Statusrechte bezeichneten, Mitwirkungsbefugnisse.⁶ Zu diesen gehört auch das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu Fraktionen zusammenzuschließen.⁷ Der Status der Fraktionen hat in Art. 85a LV eine ausdrückliche Regelung erfahren.⁸ Den Fraktionen kommt nach Art. 85a

⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (172) Rn. 93.

⁵ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 79 LV Rn. 61.

⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.03.2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 (381 f.) Rn. 43; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 79 LV Rn. 62.

⁷ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 GG Rn. 184; *Müller/Drossel*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 GG Rn. 196.

⁸ VerfGH RP, Urt. v. 30.10.2020 – VGH O 52/20 –, juris Rn. 33; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 85a LV Rn. 8.

Abs. 2 Satz 1 LV die Aufgabe zu, insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mitzuwirken. Als Vereinigungen von Abgeordneten leiten sie ihre verfassungsrechtliche Rechtsposition vornehmlich aus der Rechtsstellung der in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten ab,⁹ auch wenn geschäftsordnungsrechtlich zumeist eine Kollektivierung von Abgeordnetenrechten erfolgt, durch die den Fraktionen weitergehende Mitwirkungsbefugnisse eingeräumt werden als den einzelnen Abgeordneten.¹⁰

Sowohl der Status der Abgeordneten als auch der Status der Fraktionen ist ein solcher der Freiheit und Gleichheit. Als Träger eines freien Mandats sind die Abgeordneten befugt, selbst über die Art und Weise der Ausübung ihres Mandats zu bestimmen.¹¹ Das freie Mandat sichert ihnen unter anderem eine freie Willens- und Entscheidungsbildung.¹² Es schützt sie bei ihrer Mandatsausübung vor jeglicher Fremdbestimmung, vor allem einer politisch motivierten Einflussnahme durch staatliche Stellen.¹³ Den Fraktionen steht infolge der Mandatsfreiheit ihrer Mitglieder die Fraktionsautonomie, also das Recht zur unabhängigen Regelung ihrer eigenen inneren Angelegenheiten, zu.¹⁴ Darüber hinaus sind alle Abgeordneten mit Rücksicht auf die Gleichheit der Wahl, durch die sie ihr Mandat erlangen (vgl. Art. 76 Abs. 1 LV), und das Prinzip der Kollektivrepräsentation, nach dem die Vertretung des Volkes dem Parlament als Ganzem, das heißt der Gesamtheit der Mitglieder als Repräsentanten, zugewiesen ist (vgl. Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV),¹⁵ gleichermaßen dazu berufen, am gesamten Prozess der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken.¹⁶ Die Abgeordneten sind in ihren Rechten und Pflichten daher formal gleichgestellt.¹⁷ Für die Fraktionen folgt hieraus der Grundsatz ihrer Gleichbehandlung.¹⁸ Der Abgeordneten- und

⁹ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 GG Rn. 184; *Müller/Drossel*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 GG Rn. 196.

¹⁰ Vgl. *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition (Stand 15.01.2024), Art. 38 GG Rn. 189; *Lontzek/Dietsche*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 55 AbgG Rn. 7.

¹¹ Vgl. *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition (Stand 15.01.2024), Art. 38 GG Rn. 123.

¹² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (172) Rn. 92, 94.

¹³ Vgl. *Kluckert*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Band, 2. Aufl. 2022, § 35 Rn. 32; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 79 LV Rn. 56; *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 38 GG Rn. 46.

¹⁴ *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition (Stand 15.01.2024), Art. 38 GG Rn. 195; *Grzeszick*, Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, NVwZ 2017, 985 (988).

¹⁵ *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 79 LV Rn. 55.

¹⁶ Vgl. BVerfG, e.A. v. 05.07.2023 – 2 BvE 4/23 –, BVerfGE 166, 304 (329) Rn. 88; Urt. v. 22.03.2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 (383) Rn. 48; Urt. v. 13.06.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 (218); *Gärditz*, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 16.

¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.07.2023 – 2 BvE 4/23 –, BVerfGE 166, 304 (329) Rn. 88; Urt. v. 22.03.2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 (383) Rn. 48; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 79 LV Rn. 62.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.1995 – 2 BvH 1/95 –, BVerfGE 93, 195 (204).

Fraktionsstatus wird in wirtschaftlicher Hinsicht durch verfassungsrechtlich gesondert festgeschriebene Finanzierungsansprüche flankiert. Die Abgeordneten haben nach Art. 97 Abs. 1 LV Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und auf eine zur Ausübung des Mandats erforderliche Ausstattung nach Maßgabe eines Landesgesetzes. Den Fraktionen ist gemäß Art. 85a Abs. 3 Satz 1 LV zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Das Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof ist nach Art. 85a Abs. 3 Satz 2 LV durch Gesetz zu regeln. Mit diesen Ansprüchen sollen Abgeordnete und Fraktionen in die Lage versetzt werden, ihre finanziellen Interessen bei allen politischen Entscheidungen außer Acht zu lassen, um die sich aus ihrem verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten in wirtschaftlicher Freiheit wahrnehmen zu können.¹⁹

Die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen sind allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Sie können durch Gesetz oder Einzelakt beschränkt werden. Voraussetzung eines jeden Eingriffs in Rechte der Abgeordneten und Fraktionen ist stets, dass dieser zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang gerechtfertigt ist. Anerkannte Rechtsgüter in diesem Sinne sind zum Beispiel die Funktions- und Repräsentationsfähigkeit des Parlaments. Zur Rechtfertigung kann nach dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts ein Parlamentsgesetz erforderlich sein.²⁰ Nach der Wesentlichkeitsdoktrin des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber nämlich verpflichtet, die wesentlichen Entscheidungen in allen grundlegenden normativen Bereichen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen.²¹ Dabei hat er den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit gerecht zu werden.²² Die Betroffenen müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können; die gesetzesausführende Verwaltung muss für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden.²³ Schließlich haben sämtliche Eingriffe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren,²⁴ wobei die kollidierenden Rechtsgüter im Rahmen der Angemessenheitsprüfung unter Herstellung praktischer Konkordanz in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind.

2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

Einfachgesetzlich sind die für die staatliche Finanzierung der Personalkosten der Abgeordneten und Fraktionen allein relevanten Ausstattungsansprüche im Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz (Abgeordnetengesetz – AbgG) und im Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz – FraktG) ausgestaltet. Der Amtsausstattungsanspruch der Abgeordneten ergibt sich aus § 6 AbgG. Danach

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.07.1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 (103); *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition (Stand 15.01.2024), Art. 48 GG Rn. 15.

²⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (184) Rn. 126.

²¹ BVerfG, Urt. v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19 –, NVwZ 2023, 496 (501 f.) Rn. 182.

²² BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (184) Rn. 126.

²³ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (184) Rn. 126.

²⁴ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 38.

erhalten die Abgeordneten zur Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 AbgG). Auf Antrag werden ihnen insoweit auch Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit erstattet (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 AbgG). Die Erstattung ist der Höhe nach jährlich auf einen Betrag begrenzt, der dem Zwölfwachen des Tabellenentgelts in Vollzeit Beschäftigter des Landes in der Entgeltgruppe TV-L E 11 (Stufe 3) entspricht (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 1 AbgG). Nicht erstattungsfähig sind Aufwendungen für die Beschäftigung von (ehemaligen) Ehepartnerinnen oder Ehepartnern, Lebenspartnerinnen oder Lebenspartnern sowie von Personen, die mit der oder dem Abgeordneten bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert sind (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 7 AbgG). Das Nähere, insbesondere über den Nachweis der Beschäftigung, die Angemessenheit der Aufwendungen, die erstattungsfähigen Nebenleistungen sowie die Abrechnung der Aufwendungen, bestimmt der Präsident im Einvernehmen mit dem Ältestenrat (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 8 AbgG). Eine entsprechende Regelung findet sich für Fraktionen in § 2 FraktG. Hierin ist festgelegt, dass Fraktionen zur sachgemäßen und effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Art. 85a LV in Verbindung mit dem FraktG Geld- und Sachleistungen erhalten (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 FraktG). Eine Verwendung dieser Leistungen für andere Zwecke, etwa für Zwecke, für die Abgeordnete eine Amtsausstattung erhalten, oder für Parteiaufgaben, ist unzulässig (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG). Die Geldleistungen werden den Fraktionen monatlich im Voraus ausgezahlt (vgl. § 2 Abs. 5 FraktG). Sie setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Steigerungsbetrag für jedes Fraktionsmitglied und einem Oppositionszuschlag zusammen (vgl. § 2 Abs. 3a Satz 1 FraktG). Die Höhe dieser Beträge wird im Haushaltsplan festgesetzt (vgl. § 2 Abs. 3a Satz 2 FraktG).

II. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines einfachgesetzlichen Finanzierungsausschlusses für verfassungsfeindliche Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte

Ausgehend von diesem rechtlichen Rahmen bedarf zunächst einer näheren Betrachtung, ob und inwieweit die Einführung einer Regelung im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz, mit der die Ausstattungsansprüche für die Beschäftigung von verfassungsfeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgeschlossen werden, indem entsprechende Aufwandserstattungen für Abgeordnete versagt und Geldleistungen für Fraktionen gekürzt werden, überhaupt verfassungsrechtlich zulässig ist. Denn ein solcher Finanzierungsausschluss begründet einen mittelbar-faktischen Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus. Das freie Mandat sowie die Fraktionsautonomie gewährleisten nämlich auch das Recht der Abgeordneten und Fraktionen auf eine freie und von staatlicher Einflussnahme unabhängige Entscheidung über die Auswahl ihres Personals.²⁵ Diese Auswahlentscheidung wird mittelbar beeinträchtigt, wenn staatliche Geldleistungen für die entgeltliche Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

²⁵ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 36 f.

von deren persönlichen und außerhalb des Einflussbereichs der Abgeordneten und Fraktionen liegenden Umständen abhängig gemacht wird.²⁶ Es ist daher zu prüfen, ob sich dieser Eingriff in den Abgeordneten- und Fraktionsstatus verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. Dies setzt voraus, dass der Eingriff nicht von vornherein unverhältnismäßig ist (hierzu 1). Sofern die Verfassungsfeindlichkeit der Beschäftigten aus einer Parteimitgliedschaft hergeleitet werden soll, stellt sich ferner die Frage, ob ein Ausschluss der Geldleistungen mit dem Parteienprivileg vereinbar ist (hierzu 2).

1. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Zu klären ist, ob eine einfachgesetzliche Regelung zum Ausschluss staatlicher Geldleistungen für verfassungsfeindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer verhältnismäßigen Ausgestaltung zugänglich ist. Erforderlich hierfür ist, dass der hiermit verbundene Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus einem legitimen Zweck dient, zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich ist und schlussendlich in einer Art und Weise ausgestaltet werden kann, die das freie Mandat bzw. die Fraktionsautonomie nicht unangemessen beschneidet.

a. Legitimer Zweck

Der mit dem Ausschluss der Finanzierung verfassungsfeindlicher Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigter verbundene Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus müsste einen legitimen Zweck verfolgen.

Einen solchen, von der Verfassung legitimierten Zweck bildet der Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang. Denn die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus kann durch kollidierende Verfassungsgüter begrenzt werden.²⁷ Zu den Verfassungsgütern in diesem Sinne zählt auch die freiheitliche demokratische Grundordnung.²⁸ In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine Beschränkung von Freiheitsrechten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zulässig sein kann, weil das Grundgesetz sich für eine streitbare Demokratie entschieden hat.²⁹ Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt, die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 Grundgesetz – GG –).³⁰ Das Prinzip der streitbaren Demokratie darf allerdings nicht als unspezifische,

²⁶ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 37.

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (179) Rn. 111.

²⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (179) Rn. 112.

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (179) Rn. 112.

³⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (179) Rn. 112; Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/1 –, NVwZ 2023, 496 (509) Rn. 246; Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 GG Rn. 179; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 38 GG Rn. 48; Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 9.

pauschale Eingriffsermächtigung missverstanden werden.³¹ Ob ein Eingriff mit dem Zweck des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerechtfertigt werden kann, ist vielmehr im jeweiligen Einzelfall anhand der Auslegung der konkreten „streitbaren“ Verfassungsbestimmungen zu klären.³² Maßnahmen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommen somit nur dann in Betracht, wenn sie sich in das grundgesetzlich angelegte System der wehrhaften Demokratie einfügen, insbesondere den Wertungen der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG hinreichend Rechnung tragen. Daneben ist zu beachten, dass Maßnahmen, mit denen Freiheitsrechte zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beschränkt werden, stets „zweischneidige Waffen“³³ darstellen, die zwar die Gegner der freiheitlichen demokratischen Grundordnung treffen, zugleich aber auch die freiheitliche demokratische Grundordnung selbst beeinträchtigen.³⁴ Sie sind insofern immer mit dem Risiko behaftet, dass sich die streitbare Demokratie gegen sich selbst wendet.³⁵ Zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorgenommene Eingriffe in Abgeordneten- und Fraktionsrechte unterliegen infolgedessen strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.³⁶

Gemessen hieran müsste der Finanzierungsausschluss für verfassungsfeindliches Personal auf den Schutz eines Rechtsguts von Verfassungsrang ausgerichtet sein. Bei der präzisen Bestimmung des insoweit einschlägigen Schutzgutes ist entscheidend, dass Abgeordnete- und Fraktionsbeschäftigte mit ihrer Anstellung in ein über die gewöhnliche Beziehung Dritter zum Parlament hinausgehendes spezifisches Näheverhältnis zum Parlament treten, das als Verfassungsorgan und Herzkammer der Demokratie für Gefahren für die öffentliche Sicherheit, einschließlich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, besonders anfällig und daher in erhöhtem Maße schutzbedürftig ist. Der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten ist deshalb ein generelles Risikopotenzial inhärent. Dies gilt losgelöst davon, mit welchen Aufgaben die Beschäftigten im Einzelnen betraut werden sollen, also auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die primär in den Wahlkreisen eingesetzt werden sollen. Der Finanzierungsausschluss für verfassungsfeindliches Personal soll Abgeordnete und Fraktionen dazu anhalten, ein solches Näheverhältnis zum Parlament nach Möglichkeit ausschließlich zu Personen zu begründen, die eine hinreichende Gewähr dafür bieten, dass sie diese Nähe nicht für verfassungsfeindliche Bestrebungen missbrauchen werden. Er dient mithin der Gewährleistung der Sicherheit des Parlamentsbetriebs durch eine Verhütung von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung. In erster Linie bezweckt der Finanzierungsausschluss demnach den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Dieses Schutzgut kann zur Rechtfertigung indes nur dann herangezogen werden, wenn sichergestellt ist, dass der Finanzierungsausschluss nicht dem grundgesetzlich angelegten System der wehrhaften Demokratie, das heißt den Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG, zuwiderläuft. Zwar dürfte der Ausschluss der

³¹ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (180) Rn. 114.

³² BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (180) Rn. 114.

³³ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (159) Rn. 405.

³⁴ *Morlok*, Kein Geld für verfassungsfeindliche Parteien?, ZRP 2017, 66 (68 f.).

³⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (181) Rn. 117; Urt. v. 15.12.1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69 –, BVerfGE 30, 1 (45).

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (181) Rn. 118.

Geldleistungen regelmäßig auch mittelbar-faktische Eingriffe in die über die Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG in besonderem Maße geschützte Meinungs-, Vereinigungs- und Parteienfreiheit der betroffenen (angehenden) Beschäftigten und Vereinigungen nach sich ziehen, weil sich die Verfassungsfeindlichkeit meist nur aus Meinungsäußerungen oder Vereinigungsmitgliedschaften, beispielsweise einer Mitgliedschaft in einer noch nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Partei, ableiten lassen wird.³⁷ Solche Eingriffe können jedoch ihrerseits zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerechtfertigt sein, sofern die Wertungen der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG sowohl bei der Ausgestaltung der Rechtsgrundlage des Finanzierungsausschlusses als auch bei ihrer Anwendung im Einzelfall berücksichtigt werden (hierzu näher Punkt B. IV. 1. b.). Eine dem Finanzierungsausschluss von vornherein entgegenstehende Sperrwirkung dürfte diesen Vorschriften daher nicht zukommen (zum Parteienprivileg siehe umfassend Punkt B. II. 2.).

Der primäre legitime Zweck des Finanzierungsausschluss besteht folglich im Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

b. Geeignetheit

Der Ausschluss der Finanzierung verfassungsfeindlicher Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigter müsste sich auch dazu eignen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen. Geeignet ist eine Maßnahme bereits dann, wenn mit ihrer Hilfe die Erreichung des verfolgten Zwecks zumindest gefördert werden kann.³⁸ Dabei ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber zur Beurteilung der Geeignetheit ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.³⁹ Eine Versagung der Übernahme der Personalkosten für verfassungsfeindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mag zwar nicht dazu führen, dass die Abgeordneten und Fraktionen die betroffenen Personen nicht (mehr) beschäftigen dürfen. Sie müssen sich die hierfür nötigen Gelder aber künftig anderweitig beschaffen, etwa auf ihre aus früheren staatlichen Leistungen gebildeten Rücklagen zurückgreifen. Der Finanzierungsausschluss bewirkt dementsprechend, dass die Beschäftigung verfassungsfeindlichen Personals, wenn auch nicht unterbunden, jedenfalls nicht länger staatlicherseits gefördert wird. Da die Mittel für sonstiges Personal weiterhin uneingeschränkt übernommen werden, wird dadurch zugleich ein finanzieller Anreiz geschaffen, von einer Beschäftigung verfassungsfeindlicher Personen abzusehen. Vor diesem Hintergrund dürfte sich die Annahme, der Finanzierungsausschluss trage zur Verwirklichung eines umfassenden Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bei, durchaus in den Grenzen des dem Gesetzgeber eingeräumten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums halten.⁴⁰ Dies

³⁷ Vgl. *Streinz*, in: *Huber/Voßkuhle*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 105; *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 55 ff.

³⁸ Vgl. *VerfGH BW*, Urt. v. 04.04.2022 – 1 GR 69/21 –, *NVwZ-RR* 2022, 403 (406) Rn. 64; *Sodan*, in: *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 3. Band, 2. Aufl. 2022, § 87 Rn. 12.

³⁹ Vgl. *Sodan*, in: *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 3. Band, 2. Aufl. 2022, § 87 Rn. 12.

⁴⁰ In diese Richtung auch *BVerfG*, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/1 –, *NVwZ* 2023, 496 (509) Rn. 246; a.A.

allein genügt, um die Kürzung der Finanzmittel für verfassungsfeindliches Personal als eine geeignete Maßnahme zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anzusehen.

c. Erforderlichkeit

Darüber hinaus darf die Einschränkung der Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus nicht weiter reichen, als dies zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erforderlich ist. An der Erforderlichkeit fehlt es, wenn der durch die Maßnahme erzielte Schutz durch gleich geeignete mildere Mittel gewährleistet werden könnte.⁴¹ Auch insoweit ist dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zuzugestehen.⁴² In diesem Zusammenhang könnte man erwägen, ob sich der mit dem Ausschluss staatlicher Geldleistungen für die Beschäftigung verfassungsfeindlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewirkte Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht ebenso gut durch ein Bündel weniger eingriffsintensiver Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Parlamentsbetrieb verwirklichen ließe, beispielsweise einem Ausschluss des privilegierten Zutritts zu parlamentarischen Räumlichkeiten, des Zugangs zu parlamentarischen IT-Systemen, der Mitarbeit in sicherheitsrelevanten Ausschüssen und Gremien und/oder des Umgangs mit Verschlussachen. All diese Maßnahmen tragen ebenfalls dazu bei, das von verfassungsfeindlichen Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten ausgehende Sicherheitsrisiko für die freiheitliche demokratische Grundordnung zu reduzieren. Selbst in ihrer Gesamtheit vermögen sie dieses Risiko aber nicht vollständig auszuschließen. Sie ändern nämlich nichts daran, dass die verfassungsfeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem spezifischen Näheverhältnis zum Parlament beschäftigt sind, das als solches bereits ein Risikopotenzial birgt. Es erscheint deshalb durchaus vertretbar, wenn der Gesetzgeber einen finanziellen Anreiz für Abgeordnete und Fraktionen schaffen möchte, von vornherein keine Personen einzustellen, bei denen sich dieses Risikopotenzial zu einem personellen Sicherheitsrisiko verdichtet, weil sie die Nähe zum Parlament künftig womöglich für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen werden. Hierzu eignen sich die angeführten Maßnahmen anders als ein Ausschluss der staatlichen Finanzierung verfassungsfeindlichen Personals nicht. Angesichts dessen und da sonstige gleich geeignete mildere Mittel nicht ersichtlich sind, dürfte es mit Rücksicht auf den gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum nicht zu beanstanden sein, wenn davon ausgegangen wird, bei der Kürzung der Finanzmittel handele es sich um eine zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erforderliche Maßnahme.

wohl Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 70, der allerdings nicht (auch) auf das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, sondern (nur) auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments abstellt.

⁴¹ Vgl. Sodan, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 3. Band, 2. Aufl. 2022, § 87 Rn. 14.

⁴² Vgl. Sodan, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 3. Band, 2. Aufl. 2022, § 87 Rn. 17.

d. Angemessenheit

Schließlich müsste der Finanzierungsausschluss so ausgestaltet werden können, dass die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen nicht unangemessen beschränkt werden. Der Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus dürfte also nicht per se außer Verhältnis zu dem hiermit verfolgten Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen. Der Ausschluss staatlicher Geldleistungen für die Beschäftigung verfassungsfeindlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist zwar mit einem nicht unerheblichen Eingriff in das Recht der Abgeordneten und Fraktionen auf eine freie und von staatlicher Einflussnahme unabhängige Entscheidung über die Auswahl ihres Personals verbunden. Mit der Kürzung der Finanzmittel soll die Personalauswahl nämlich gerade zielgerichtet beeinflusst werden, damit Abgeordnete und Fraktionen möglichst keine Personen beschäftigen, von denen das Risiko eines Missbrauchs der spezifischen Nähe zum Parlament für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausgeht. Die Eingriffsintensität wird jedoch deutlich dadurch relativiert, dass der Finanzierungsausschluss kein Beschäftigungsverbot zur Folge hat. Es steht den Abgeordneten und Fraktionen mithin frei, die betroffenen Personen weiterhin ehrenamtlich oder auf eigene Kosten zu beschäftigen. Ihnen verbleibt ferner ein Anspruch auf staatliche Geldleistungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Beschäftigung nicht mit entsprechenden Risiken einhergeht. Zudem dient der Eingriff mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einem Schutzgut, dem vor allem im besonders gefährdeten parlamentarischen Raum ein hoher Stellenwert zukommt. Abhängig von der im Einzelfall bestehenden Risikolage kann dem Interesse am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung somit durchaus Vorrang vor den Rechten der Abgeordneten und Fraktionen gebühren. Eine gesetzliche Regelung zum Ausschluss staatlicher Geldleistungen für verfassungsfeindliches Personal dürfte sich daher nicht schon als von vornherein unangemessen erweisen. Sie muss aber gewährleisten, dass den Rechtsanwendenden ein ausreichender Spielraum verbleibt, um die kollidierenden Rechtsgüter auch im Einzelfall in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Insoweit muss insbesondere sichergestellt sein, dass nicht jede rein hypothetische Möglichkeit eines Missbrauchs der Parlamentsnähe auf einen Ausschluss staatlicher Geldleistungen hinausläuft (hierzu umfassend Punkt B. IV. 1. a.).

2. Sperrwirkung des Parteienprivilegs

Einer vertieften Prüfung unterzogen werden soll nachfolgend die Frage, ob das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung selbst dann noch zur Rechtfertigung eines Ausschlusses der staatlichen Geldleistungen für die Beschäftigung verfassungsfeindlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter herangezogen werden darf, wenn die Verfassungsfeindlichkeit aus der Mitgliedschaft in einer noch nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Partei hergeleitet werden soll. Denn in diesem Fall erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass dem Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus die in Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 GG verankerte Sperrwirkung des Parteienprivilegs entgegensteht.

a. Herleitung des Parteienprivilegs

Das Parteienprivileg lässt sich verfassungsrechtlich aus Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 GG herleiten. Diese Regelung bestimmt, dass Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig sind (vgl. Art. 21 Abs. 2 GG), wobei über die Frage der Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht entscheidet (vgl. Art. 21 Abs. 4 GG). Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 GG entfaltet dabei eine doppelte Schutzwirkung: Geschützt werden sollen zum einen die freiheitliche demokratische Grundordnung des Staates, zum anderen aber auch die Parteien, einschließlich solcher, die verfassungsfeindlich sind, solange die Verfassungswidrigkeit noch nicht verfassungsgerichtlich festgestellt worden ist.⁴³ Politische Parteien genießen demnach eine erhöhte Schutz- und Bestandsgarantie.⁴⁴ Sie können im Gegensatz zu anderen Vereinigungen (Art. 9 Abs. 2 GG) ausschließlich vom Bundesverfassungsgericht verboten werden („Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts“⁴⁵).⁴⁶ Bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht ist ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin ausgeschlossen, mag sich diese gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch noch so feindlich verhalten.⁴⁷ Die Partei darf zwar politisch bekämpft werden, sie soll aber in ihrer politischen Aktivität von jeder Behinderung frei sein.⁴⁸ Das Grundgesetz nimmt in seiner gegenwärtigen Form die Gefahr, die in der Tätigkeit einer Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit liegt, um der politischen Freiheit willen in Kauf.⁴⁹ Von dem Parteienprivileg geht somit eine Sperrwirkung aus, der zufolge bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts niemand die Verfassungswidrigkeit der Partei rechtlich geltend machen kann.⁵⁰ Soweit die Sperrwirkung des Parteienprivilegs greift, strahlt sie auf die gesamte Rechtsordnung aus; die betroffenen Eingriffsmaßnahmen werden in jeglichen Rechtsbereichen insgesamt unzulässig.⁵¹

⁴³ Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 571.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16 –, juris Rn. 6; Beschl. v. 18.03.2003 – 2 BvB 1, 2, 3/01 –, BVerfGE 107, 339 (362); Beschl. v. 14.02.1978 – 2 BvR 523/75 –, BVerfGE 47, 198 (228).

⁴⁵ Leisner, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 48; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 541.

⁴⁶ Streinz, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 215.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (201) Rn. 526; Beschl. v. 18.03.2003 – 2 BvB 1, 2, 3/01 –, BVerfGE 107, 339 (362).

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (201) Rn. 526; Beschl. v. 18.03.2003 – 2 BvB 1, 2, 3/01 –, BVerfGE 107, 339 (362).

⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (201) Rn. 526; Beschl. v. 18.03.2003 – 2 BvB 1, 2, 3/01 –, BVerfGE 107, 339 (362).

⁵⁰ Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 571.

⁵¹ Die Sperrwirkung des Parteienprivilegs ist daher nicht nur bei einer Prüfung der Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG, sondern auch bei der Prüfung sonstiger Rechtspositionen, wie etwa der Freiheit des Abgeordnetenmandats zu berücksichtigen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (182 f.) Rn. 123.

b. Die Reichweite der Sperrwirkung des Parteienprivilegs

Die konkrete Reichweite der Sperrwirkung des Parteienprivilegs ist seit jeher umstritten. Unstreitig dürfte wohl noch sein, dass die Sperrwirkung überhaupt erst dann ausgelöst werden kann, wenn die in Rede stehende Maßnahme zumindest (auch) mit einem mittelbar-faktischen Eingriff in den Schutzbereich der Rechte politischer Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verbunden ist. Uneinheitlich beurteilt wird demgegenüber, ob und inwieweit sich ein Eingriff, wenn er denn vorliegt, unter Anknüpfung an die Verfassungsfeindlichkeit der Partei zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung rechtfertigen lassen kann. Vereinzelt wird eine solche Rechtfertigungsmöglichkeit unter Verweis auf eine Umgehung des Entscheidungsmonopols des Bundesverfassungsgerichts vollständig abgelehnt.⁵² Das Parteienprivileg wird in diesem Fall als ein umfassendes Anknüpfungsverbot für alle rechtlichen Folgen der behaupteten Verfassungswidrigkeit verstanden.⁵³ Danach dürfen Parteien und ihren Mitgliedern bis zur Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts keinerlei Nachteile aus der inhaltlichen parteilichen Ausrichtung erwachsen. Entsprechende Eingriffsmaßnahmen könnten nur durch eine Modifikation des aktuellen verfassungsrechtlichen Regelungskonzepts des Parteienprivilegs zugelassen werden.⁵⁴ Überwiegend wird allerdings davon ausgegangen, auch das Parteienprivileg belasse bis zu einer bestimmten Grenze noch Raum für Maßnahmen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.⁵⁵ Wo genau diese Grenze verläuft, bleibt indes unklar. So wird etwa vertreten, die Sperrwirkung erstrecke sich nicht auf Maßnahmen, die lediglich faktische Nachteile,⁵⁶ mittelbare Belastungen⁵⁷ oder unterhalb einer Toleranzgrenze liegende Beeinträchtigungen⁵⁸ nach sich zögen, die von der betroffenen Partei schlichtweg hinzunehmen seien.

⁵² Vgl. *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 217 m.w.N.; *Ipsen/Koch*, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 21 GG Rn. 206 zur Heranziehung der Parteimitgliedschaft zur Ablehnung einer Einstellung in den öffentlichen Dienst.

⁵³ Vgl. *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 217 m.w.N.

⁵⁴ Vgl. *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 252d.

⁵⁵ Vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 575; *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 21 GG Rn. 158.

⁵⁶ *Ipsen/Koch*, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 21 GG Rn. 202; *Heintzen*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Band, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 91; s.a. frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.1961 – 2 BvE 1/61, BVerfGE 13, 123 (126); Beschl. v. 29.10.1975 – 2 BvE 1/75, BVerfGE 40, 287 (292 f.), die inzwischen mit Blick auf die Anerkennung des mittelbar-faktischen Grundrechtseingriffs nach einhelliger Auffassung überholt sein dürfte, vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 575; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 218; *Epping*, Eine Alternative zum Parteiverbot, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, 1. Aufl. 2013 S. 25 f.

⁵⁷ *Horner*, Grund und Grenzen des Parteienprivilegs, NVwZ 2024, 705 (708).

⁵⁸ In diese Richtung wohl *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 575; *Epping*, Eine Alternative zum Parteiverbot, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, 1. Aufl. 2013 S. 31.

Die Rechtsprechung hat diesbezüglich bislang keine Klarheit geschaffen. Sie betont einerseits fortwährend die besondere Bedeutung des Parteienprivilegs, hat dessen Sperrwirkung andererseits aber auch wiederholt eingeschränkt.⁵⁹ Folge bildet eine nicht immer schlüssige Einzelfallkassistik, der keine konkreten Vorgaben, wohl aber die Tendenz zu entnehmen sein dürfte, dass die Reichweite der Sperrwirkung des Parteienprivilegs letztlich maßgeblich von der Intensität des mit der Maßnahme verbundenen Eingriffs in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG abhängt.⁶⁰ Als von der Sperrwirkung erfasst angesehen wurden beispielsweise der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung,⁶¹ die Versagung des Zugangs einer Partei zu öffentlichen Einrichtungen,⁶² die Verweigerung der Ausstrahlung von Wahlsendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk,⁶³ staatliche Aufrufe zu einer Protestkundgebung gegen einen Parteitag⁶⁴ sowie unsachliche oder diffamierende Werturteile über Parteien durch staatliche Organe⁶⁵. Nicht für per se unzulässig erachtet wurden etwa der Ausschluss der Förderung von verfassungsfeindlichen Parteien nahestehenden Stiftungen,⁶⁶ die Beobachtung von Parteien und Parteimitgliedern durch den Verfassungsschutz,⁶⁷ die Nennung von Parteien oder Parteimitgliedern in Verfassungsschutzberichten,⁶⁸ die amtliche Befassung mit verfassungsfeindlichen Parteien, einschließlich der sachlich begründbaren Bewertung einer Partei als verfassungsfeindlich,⁶⁹ sowie die Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft im Rahmen der Prüfung der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit⁷⁰ oder der Verletzung der politischen Treuepflicht von Bediensteten des öffentlichen Dienstes⁷¹.

Hiervon ausgehend wird sich eine Handhabung des Parteienprivilegs als ein umfassendes Anknüpfungsverbot schon in Anbetracht der höchstrichterlichen Rechtsprechung praktisch nicht konsequent aufrechterhalten lassen. Ein derart starres Verständnis von der Sperrwirkung des

⁵⁹ *Epping*, Eine Alternative zum Parteiverbot, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, 1. Aufl. 2013 S. 31; kritisch: *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 217.

⁶⁰ So wohl auch *Epping*, Eine Alternative zum Parteiverbot, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, 1. Aufl. 2013 S. 31.

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 26.10.2004 – 2 BvE 1, 2/02 –, BVerfGE 111, 382 (410); *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 143; s.a. BVerwG, Urt. v. 27.6.2018 – 10 CN 1.17 –, NVwZ 2018, 1656 (1659) Rn. 40.

⁶² Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.03.1969 – VII C 49.67 –, BVerwGE 31, 368, VerwRspr 1969, 713 (715); NdsOVG, Beschl. v. 08.06.2022 – 10 ME 75/22 –, juris Rn. 23.

⁶³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.02.1978 – 2 BvR 523/75 –, BVerfGE 47, 198 (227 ff.).

⁶⁴ Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 03.12.2014 – 2/14 –, juris Rn. 69 ff.

⁶⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11 (30 f.) Rn. 60.

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/1 –, NVwZ 2023, 496 (509) Rn. 246.

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (179 ff.) Rn. 110 ff.

⁶⁸ Vgl. OVG BB, Beschl. v. 19.06.2020 – OVG 1 S 55/20 –, NVwZ-RR 2021, 39 (41) Rn. 18.

⁶⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 –, NVwZ 2022, 1113 (119) Rn. 116; ThürVerfGH, Urt. v. 03.12.2014 – 2/14 –, juris Rn. 77; VerfGH RP, Urt. v. 27.11.2007 – 27/07 –, juris Rn. 17.

⁷⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.6.2019 – 6 C 9.18 –, NVwZ 2020, 626 (628) Rn. 18; BayVGH, Beschl. v. 16.11.2023 – 24 CS 23.1695 –, NVwZ-RR 2024, 370 (371 f.) Rn. 23; z.T. wird hier bereits angenommen, es fehle an einem mittelbar-faktischen Eingriff in Art. 21 Abs. 1 GG, weil die Mitwirkung an der politischen Willensbildung keinen Waffenbesitz erfordere, vgl. SächsOVG, Beschl. v. 19.10.2022 – 6 B 171/22 –, NVwZ 2023, 358 (359) Rn. 13.

⁷¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, 334 (358 ff.); OVG RP, Beschl. v. 22.03.2023 – 10 B 10082/23.OVG –, juris Rn. 12.

Parteienprivilegs dürfte verfassungsrechtlich auch nicht geboten sein. Art. 21 Abs. 2 GG bezweckt nämlich nicht nur einen rechtsstaatlichen Schutz der Parteien vor einem Missbrauch staatlicher Eingriffsbefugnisse zur Bekämpfung politischer Gegner, sondern ist zugleich Ausdruck der Grundentscheidung des Grundgesetzes für eine wehrhafte Demokratie und damit auch auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausgelegt.⁷² Ein Alles-oder-Nichts-Prinzip, dass unterhalb der Schwelle eines hohen rechtlichen Hürden unterliegenden Parteiverbots- und Finanzierungsausschlussverfahrens jegliche Eingriffsbefugnisse zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kategorisch ablehnt, solange solche nicht durch den verfassungsändernden Gesetzgeber ausdrücklich im Grundgesetz festgeschrieben wurden, vermag dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung indes erkennbar nicht gerecht zu werden. Für einen umfassenden Schutz politischer Parteien ist es dagegen gerade nicht erforderlich, sämtliche mit dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung begründete Eingriffe in Parteienrechte einer Rechtfertigungsmöglichkeit zu entziehen. Ein entsprechender Schutz lässt sich jedenfalls bei geringfügigen Eingriffen ohne Weiteres über die Rechtfertigungsanforderungen, insbesondere den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts und eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung sicherstellen, im Rahmen derer die Wertungsvorgaben des Art. 21 Abs. 2 GG ausreichend berücksichtigt werden können. Es erscheint von daher im Ergebnis vorzugswürdig, zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung getroffene Maßnahmen erst dann als von vornherein „gesperrt“ anzusehen, wenn sie über eine in ihren Wirkungen einem Parteiverbot wenigstens im Ansatz gleichkommende Eingriffsintensität verfügen.⁷³ Dies dürfte voraussetzen, dass die Maßnahme (vielfach angewandt) zumindest abstrakt dazu geeignet ist, die Freiheit der politischen Betätigung der Partei *erheblich* zu erschweren, wie dies typischerweise etwa bei einem (nunmehr in Art. 21 Abs. 3 GG geregelten) Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung oder einer Verweigerung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen der Fall ist.

c. Zulässigkeit einer Anknüpfung an die Parteimitgliedschaft

Nach alledem ist es auch mit Blick auf die Sperrwirkung des Parteienprivilegs nicht per se unzulässig, eine Mitgliedschaft in einer noch nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Partei zur Begründung der für den Finanzierungsausschluss ausschlaggebenden Verfassungsfeindlichkeit der Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten heranzuziehen. Hierin wird man zwar einen mittelbar-faktischen Eingriff in die über Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Parteienfreiheit nicht nur der Beschäftigten, sondern auch der Partei selbst sehen müssen. Denn der an eine Parteimitgliedschaft knüpfende Finanzierungsausschluss vermag angesichts der drohenden Ablehnung der Bewerbung oder Kündigung des Arbeitsverhältnisses durchaus die freie Entscheidung der (angehenden) Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten über den Eintritt oder Verbleib in der

⁷² Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand April 2024), Art. 21 GG Rn. 571.

⁷³ In diese Richtung auch Honer, Grund und Grenzen des Parteienprivilegs, NVwZ 2024, 705 (707), der von einem „verbotsäquivalenten Effekt“ spricht; zu Art. 18 GG s.a. Barczak, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 18 GG Rn. 51.

Partei zu beeinträchtigen. Dadurch dürfte wohl zugleich die freie politische Betätigung der Partei als solcher behindert werden, die schließlich auf ihre Mitglieder angewiesen ist.⁷⁴ Der hiermit verbundenen Eingriff bleibt allerdings in seiner Intensität um ein Weites hinter einem Parteienverbot zurück. Er ist nicht dazu geeignet, die politische Betätigung der Partei erheblich zu erschweren. Dies gilt vor allem dann, wenn die in Rede stehende Partei nicht mit der Partei der betroffenen Abgeordneten bzw. Fraktionen identisch ist, da eine Partei zur Teilnahme an der politischen Willensbildung schon nicht auf eine (staatlich finanzierte) Beschäftigung ihrer Mitglieder bei Abgeordneten oder Fraktionen *anderer* Parteien angewiesen ist. Auch im Übrigen dürfte die Eingriffsintensität lediglich als geringfügig zu bewerten sein, weil es den Abgeordneten und Fraktionen unbenommen bleibt, weiterhin ehrenamtlich oder auf eigene Kosten Mitglieder ihrer Partei zu beschäftigen und staatliche Leistungen für die Beschäftigung anderer (parteiloser) Personen zu beziehen. Steht die Sperrwirkung des Parteienprivilegs einer Anknüpfung an die Parteimitgliedschaft somit nicht entgegen, kann zur Rechtfertigung des Finanzierungsausschlusses auf das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung abgestellt werden, wobei der Wertung des Art. 21 GG, der den Parteien eine wesentliche Rolle für die politische Willensbildung des Volkes in der demokratischen Verfassungsordnung des Grundgesetzes zuweist, bei der Ausgestaltung und Anwendung der Rechtsgrundlage für den Finanzierungsausschluss hinreichend Geltung zu verschaffen ist. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass ein parteipolitisches Engagement von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten, welches seinerseits auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung steht, diese stärkt.⁷⁵ Dies gilt auch dann, wenn sich die betroffene Person kritisch oder ablehnend gegen elementare Grundsätze der Verfassung wendet.⁷⁶ Den Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verlässt sie erst dann, wenn sie sich aktiv gegen diese Ordnung betätigt. Hierfür kann eine Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei ein wichtiges Indiz liefern, das indes regelmäßig nicht allein ausschlaggebend sein wird (hierzu umfassend Punkt B. IV. 1. b. bb.).

3. Zwischenergebnis

Die Einführung einer gesetzlichen Regelung im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz, mit der die Ausstattungsansprüche der Abgeordneten und Fraktionen für eine Beschäftigung verfassungsfeindlicher Personen ausgeschlossen werden, begegnet keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine entsprechende Regelung ist weder vornherein unverhältnismäßig noch von der Sperrwirkung des Parteienprivilegs erfasst. Sie ist vielmehr durchaus einer verfassungskonformen Ausgestaltung zugänglich, die – unter Einbeziehung der Wertungen der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG – einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechten der Abgeordneten- und Fraktionen einerseits und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung andererseits zu schaffen hat.

⁷⁴ Vgl. *Streinz*, in: *Huber/Voßkuhle*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 21 GG Rn. 105.

⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 (182) Rn. 123.

⁷⁶ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.08.2024 – 6 VR 1/24 –, juris Rn. 26; *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 56.

III. Ausgestaltung eines einfachgesetzlichen Finanzierungsausschlusses in Rheinland-Pfalz

Es ist demnach zu klären, wie eine Regelung im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz, mit der die Amtsausstattungsansprüche von Abgeordneten und Fraktionen für die Beschäftigung verfassungsfeindlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeschlossen werden, zweckmäßigerweise ausgestaltet werden könnte. Dazu muss zunächst festgelegt werden, welche Erkenntnisquelle für die Bewertung der Verfassungsfeindlichkeit herangezogen werden soll (hierzu 1), bevor im Anschluss bestimmt werden kann, welches Regelungsformat sich zur Umsetzung des Finanzierungsausschlusses in Rheinland-Pfalz anbietet (hierzu 2).

1. Erkenntnisquellen zur Beurteilung der Verfassungsfeindlichkeit

Ausschlaggebend für die Ausgestaltung des Finanzierungsausschlusses ist in erster Linie, anhand welcher Erkenntnisse ermittelt werden soll, ob eine Person als verfassungsfeindlich einzustufen ist. Bundesweit werden hierzu unterschiedliche Regelungsansätze verfolgt. In Betracht kommt die Vorlage eines amtlichen Führungszeugnisses (hierzu a), die Abgabe einer Erklärung zur Verfassungstreue (hierzu b) oder eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz (hierzu c).

a. Vorlage eines amtlichen Führungszeugnisses

In einigen Bundesländern,⁷⁷ so etwa in Baden-Württemberg,⁷⁸ Nordrhein-Westfalen,⁷⁹ und Thüringen,⁸⁰ hängt die Übernahme der Personalkosten von einer Vorlage eines amtlichen Führungszeugnisses im Sinne des § 30 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz – BZRG) ab. Solche Vorlagepflichten sind zumeist nicht auf den Ausschluss der Finanzierung von verfassungsfeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugeschnitten. Ihr originäres Regelungsziel besteht vielmehr generell darin, sicherzustellen, dass Abgeordneten und Fraktionen keine Gelder für Beschäftigte zufließen, die parlamentarische Schutzgüter, wie die Funktionsfähigkeit oder Integrität des Parlaments, gefährden.⁸¹ Vereinzelt wird allerdings postuliert, hiermit werde letztlich auch der Finanzierung verfassungsfeindlichen Personals ein Riegel vorgeschoben.⁸²

Beispielhaft sei die Regelung zur Abgeordnetenausstattung in § 6 Abs. 4 Satz 1 bis 5 AbgG NRW angeführt.

⁷⁷ Vgl. § 6 Abs. 4 AbgG BW, § 8 Abs. 4 BgbAbgG, § 9 Abs. 4 Satz 5 Nr. 1 AbgG MV, § 6 Abs. 4 Satz 3 und 4 AbgG NRW, § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 SächsAbgG, § 7 Satz 6 und 7 ThürAbgG, § 3 Abs. 2 FraktG BW, § 48 Abs. 1 ThürFraktG.

⁷⁸ § 6 Abs. 4 AbgG BW, § 3 Abs. 2 FraktG BW.

⁷⁹ § 6 Abs. 4 Satz 3 und 4 AbgG NRW.

⁸⁰ § 7 Satz 6 und 7 ThürAbgG, § 48 Abs. 1 ThürFraktG.

⁸¹ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 42.

⁸² Vgl. Protokoll der 72. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg vom 24.10.2018, 16. Wahlperiode, Plenarprotokoll 16/72, S. 4346 f.

Diese lautet:

„Spätestens einen Monat nach Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses ist dem Landtag ein Führungszeugnis der oder des zu Beschäftigenden vorzulegen. Der Inhalt des Führungszeugnisses richtet sich nach § 32 Absatz 1 und Absatz 2, §§ 33 und 34 Bundeszentralregistergesetz. Enthält das Führungszeugnis einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat oder wird das Führungszeugnis nicht innerhalb eines Monats vorgelegt, endet der Anspruch auf Aufwendungsersatz nach Absatz 3 zwei Monate nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses. Auf Antrag des Mitglieds des Landtags kann der Aufwendungsersatz trotz eines Eintrags gezahlt werden, wenn eine Gefährdung parlamentarischer Rechtsgüter im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände nicht zu befürchten ist. Die Entscheidung trifft die Präsidentin bzw. der Präsident im Benehmen mit dem Präsidium; dies gilt entsprechend für Widerruf und Rücknahme der Entscheidung.“⁸³

Entsprechende Regelungen zur Begrenzung der Ausstattungsansprüche von Abgeordneten und Fraktionen sind zwar in der Regel verfassungsrechtlich unbedenklich, solange die konkrete Ausgestaltung ausreichend Raum für eine schutzgutsbezogene Einzelfallwürdigung belässt.⁸⁴ Voraussetzung für einen Anspruchsausschluss muss also stets sein, dass die im Führungszeugnis eingetragene Straftat unter Abwägung aller Umstände des Einzelfalls den Schluss rechtfertigt, die Beschäftigung der betroffenen Person werde parlamentarische Schutzgüter, wie die Funktionsfähigkeit oder Integrität des Parlaments, ernsthaft gefährden.⁸⁵ Erforderlich hierfür ist, dass die Straftat einen hinreichenden Bezug zu den in Rede stehenden parlamentarischen Schutzgütern aufweist.⁸⁶ Hieran dürfte es bei für den Parlamentsbetrieb gänzlich unbedeutenden – gegebenenfalls sogar bloß geringfügig sanktionierten – Vorsatzstraftaten, etwa aus dem Bereich der „Alltagskriminalität“, meist fehlen.⁸⁷ Der diesen Regelungen zugrundeliegende „strafatbezogene Ansatz“⁸⁸ ist jedoch nur begrenzt geeignet, um Verfassungsfeinde zu identifizieren. Das Führungszeugnis gibt nämlich lediglich Aufschluss über rechtskräftige strafrechtliche Verurteilungen (vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. §§ 4 ff. BZRG). Auf Grundlage eines Eintrags im Führungszeugnis lassen sich dementsprechend allenfalls verfassungsfeindliche Personen ausfindig machen, die sich derart radikalisiert haben, dass sie zur Verfolgung ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen bereits rechtskräftig abgeurteilte vorsätzliche Straftaten, wie Gewalt- oder Staatsschutzdelikte, begangen haben. Von einer Person kann indes auch dann, wenn sie bislang (noch) nicht in einer Weise strafrechtlich in Erscheinung getreten ist, die einen Eintrag in das Führungszeugnis nach sich gezogen hat, das Risiko ausgehen, sie werde das mit der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten einhergehende spezifische Näheverhältnis zum

⁸³ § 6 Abs. 4 Satz 1 bis 5 AbgG NRW.

⁸⁴ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 44 ff.; *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 70 ff.

⁸⁵ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 47.

⁸⁶ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 47.

⁸⁷ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS) –, juris Rn. 49; *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 71.

⁸⁸ *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 22 f., 73 ff.

Parlament für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen. Allein anhand eines Führungszeugnisses lässt sich die Verfassungsfeindlichkeit einer Person daher nicht umfassend bewerten.

b. Erklärung zur Verfassungstreue

In Bayern⁸⁹ wird derzeit die Normierung einer „Extremismusklausel“⁹⁰ erwogen, bei der die Verfassungsfeindlichkeit der Beschäftigten – in Anlehnung an den öffentlichen Dienst –⁹¹ maßgeblich anhand einer von den Beschäftigten abzugebenden „Erklärung zur Verfassungstreue“ beurteilt werden soll. Mit dieser sollen in der Form eines Fragebogens Angaben zu etwaigen verfassungsfeindlichen Bestrebungen, beispielsweise eine (ehemalige) Mitgliedschaft in verbotenen Vereinen oder Parteien sowie in bestimmten (aufgelisteten) extremistischen oder extremistisch beeinflussten Organisationen, abgefragt werden. Bestehen aufgrund der Angaben Zweifel an der Verfassungstreue, soll ferner eine – einzelfallbezogene und anlassabhängige – Anfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz zulässig sein.⁹²

Die Entwurfsfassung des Art. 8 Abs. 8 BayAbgG n.F. lautet wie folgt:

„Nicht erstattungsfähig sind Kosten für Verträge mit Personen, die

1. Bestrebungen verfolgen oder verfolgt haben, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Absatz 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind, eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben oder sonstige verfassungsfeindliche Aktivitäten entwickeln oder entwickelt haben und
2. nach Abwägung aller Umstände des Einzelfalls eine Gefährdung für die Arbeits- und Funktionsfähigkeit, Sicherheit, Integrität oder Vertrauenswürdigkeit des Bayerischen Landtags oder sonstiger parlamentarischer Rechtsgüter zu besorgen ist.

⁸⁹ Erster Entwurf für eine sog. „Extremismusklausel“ inklusive Gesetzesbegründung der bayrischen Landtagsverwaltung, LTA-Al-3131-1-2-2, abgedruckt in *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, Anlage 2, S. 218.

⁹⁰ Der Begriff der „Extremismus- oder Bekenntnisklausel“ stammt aus dem Bereich der Vergabe öffentlicher Fördermittel, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtlicher Rahmen für Bekenntnisklauseln bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, 07.12.2017, WD 3-3000-245/17.

⁹¹ Nach der Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst (Verfassungstreue-Bekanntmachung – VerftöDBek) vom 03.12.1991, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 27.09.2016 (AllIMBl. 2016/13 S. 2138), müssen die Bewerberinnen und Bewerber vor der Einstellung in den öffentlichen Dienst in Bayern u.a. einen Fragebogen zur Prüfung der Verfassungstreue ausfüllen, vgl. Teil 2 Nr. 1 VerftöDBek i.V.m Anlage 2 zur VerftöDBek.

⁹² *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 121 ff.

Die Voraussetzungen der Nummer 1 liegen auch vor, wenn die Personen einen Personenzusammenschluss unterstützen oder unterstützt haben oder dessen Mitglieder sind oder waren, der seinerseits die in Nummer 1 genannten Bestrebungen verfolgt oder verfolgt hat oder Aktivitäten entwickelt oder entwickelt hat. Bei Personenzusammenschlüssen, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt sind oder wurden, ist widerlegbar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Satzes 2 erfüllt sind. Zum Zwecke der Prüfung, ob die Voraussetzungen des Satzes 2 gegeben sind, haben sich die Personen zu Unterstützungen oder Mitgliedschaften in Personenzusammenschlüssen insbesondere durch Ausfüllen eines Fragebogens zu erklären. Wird dies verweigert, ist die Kostenerstattung abzulehnen. Die Entscheidung über die Ablehnung der Kostenerstattung trifft das Präsidium. Näheres regeln die Richtlinien im Sinne des Absatzes 1 Satz 8. Für bestehende Verträge gelten die Sätze 1 bis 7 entsprechend.“⁹³

Ungeachtet der Frage, ob dieser Regelungsentwurf im Einzelnen verfassungskonform ist,⁹⁴ wird man gegen die Einführung einer Pflicht zur Abgabe einer Erklärung zur Verfassungstreue in der

⁹³ Erster Entwurf für eine sog. „Extremismusklausel“ inklusive Gesetzesbegründung der bayrischen Landtagsverwaltung, LTA-AI-3131-1-2-2, abgedruckt in *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, Anlage 2, S. 218.

⁹⁴ Hierzu umfassend *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 69 ff., 87 ff., der folgende Formulierung vorschlägt:

„Nicht erstattungsfähig sind Kosten für Verträge mit Personen, die

1. Bestrebungen verfolgen oder binnen der letzten fünf Jahre verfolgt haben, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Absatz 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind, eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben oder sonstige verfassungsfeindliche Aktivitäten entwickeln oder binnen der letzten fünf Jahre entwickelt haben oder sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich des Grundgesetzes für eine fremde Macht durchführen oder binnen der letzten fünf Jahre durchgeführt haben und
2. nach Abwägung aller Umstände des Einzelfalls eine Gefährdung für die Arbeits- und Funktionsfähigkeit, Sicherheit, Integrität oder Vertrauenswürdigkeit des Bayerischen Landtags oder sonstiger parlamentarischer Rechtsgüter zu besorgen ist.

Die Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 1 liegen insbesondere dann vor, wenn die Personen eine Vereinigung unterstützen oder binnen der letzten fünf Jahre unterstützt haben oder deren Mitglieder sind oder waren, welche nach Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes verfassungswidrig oder nach Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes verboten ist. Bei der nach Satz 1 Nummer 2 vorzunehmenden Abwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Personen eine Organisation unterstützten oder unterstützt haben oder deren Mitglieder sind oder waren, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt ist oder wurde. Zum Zwecke der Prüfung, ob die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 gegeben sind, haben sich die Personen zu Unterstützungen oder Mitgliedschaften in Organisationen sowie zur Durchführung sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht insbesondere durch Ausfüllen eines Fragebogens zu erklären, welcher zusammen mit dem Antrag nach Absatz 1 Satz 1 von dem Mitglied des Bayerischen Landtags bei dem Bayerischen Landtagsamt vorzulegen ist. Wird die Vorlage verweigert, ist die Kostenerstattung abzulehnen. Die Entscheidung über die Ablehnung trifft das Präsidium. Die Kosten sind abweichend von Satz 1 erstattungsfähig, wenn nach der Beurteilung des Präsidiums eine Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit, Sicherheit, Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Bayerischen Landtags nicht zu besorgen ist. Näheres regeln die Richtlinien im Sinne des Absatzes 1 Satz 8.“

Gestalt eines Fragebogens nichts einwenden können. Der hiermit verbundene, allenfalls als geringfügig zu bewertende Eingriff in die durch Art. 10 Abs. 1 Satz 1 LV sowie Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte negative Meinungsfreiheit der betroffenen Beschäftigten dürfte sich zum Schutz des hochrangigen Rechtsguts der freiheitlichen demokratischen Grundordnung rechtfertigen lassen.⁹⁵ Dies gilt jedenfalls dann, wenn bei der Ausgestaltung der Extremismusklausel die Vorgaben der Meinungsfreiheit hinreichend berücksichtigt werden, insbesondere gewährleistet wird, dass kein Sonderrecht geschaffen wird, das sich gegen bestimmte Meinungen als solche richtet.⁹⁶ Ein von den Beschäftigten selbst auszufüllender Fragebogen vermag allerdings schon aus rein praktischen Gründen nur bedingt Aufschluss über verfassungsfeindliche Bestrebungen zu geben, da seine Aussagekraft davon abhängt, dass die Betroffenen die Fragen der Wahrheit entsprechend beantworten. Wer der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehnend gegenübersteht und diese möglicherweise sogar bekämpfen möchte, wird den Fragebogen indes regelmäßig gerade nicht wahrheitsgemäß ausfüllen. Dies gilt erst recht, wenn man bedenkt, dass die konkreten Rechtsfolgen einer Täuschung über die Verfassungsfeindlichkeit, wie eine (außerordentliche) Kündigung des Arbeitsverhältnisses, eine Strafbarkeit wegen Betrugs und gegebenenfalls auch weitreichende Regressansprüche, derzeit noch mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet sind.⁹⁷ Eine Erklärung zur Verfassungstreue dürfte folglich ebenfalls keine taugliche Grundlage zur Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit liefern.

Lediglich ergänzend sei bemerkt, dass es von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig sein dürfte, den Beschäftigten im Rahmen der Erklärung zur Verfassungstreue zugleich ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzuverlangen. Denn der hierdurch bewirkte Eingriff in die negative Meinungsfreiheit lässt sich nicht länger unter Verweis auf das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung rechtfertigen, weil ein aktives Bekenntnis zum Schutz dieser Ordnung weder erforderlich noch angemessen ist. Von einer Person, die sich zwar nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt, sich aber auch in keiner Weise gegen diese wendet, sondern der verfassungsmäßigen Ordnung schlicht gleichgültig gegenübersteht, geht schließlich noch kein irgendwie gelagertes Risiko eines Missbrauchs der Parlamentsnähe für verfassungsfeindliche Bestrebungen aus. Ein anderer legitimer Zweck zur Rechtfertigung der Einführung einer Bekenntnispflicht ist nicht ersichtlich. Als solcher kann, anders als etwa bei Beamtinnen und Beamten, auch nicht die Wahrung einer gesteigerten Pflicht zur Verfassungstreue herangezogen werden. Die Stellung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten ist mangels öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses nämlich allenfalls mit der von Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes vergleichbar, die – ungeachtet der insoweit teilweise missverständlichen tarifvertraglichen Formulierungen, der zufolge sich die Beschäftigten durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im

⁹⁵ Vgl. *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 58 ff.

⁹⁶ Vgl. *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 59 f.

⁹⁷ Hierzu *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 102 ff., 130 ff.

Sinne des Grundgesetzes „bekennen“⁹⁸ müssen – nach einhelliger Auffassung nur diejenige politische Loyalität schulden, die für die funktionsgerechte Ausübung ihrer Tätigkeit unverzichtbar ist.⁹⁹ Tarifbeschäftigte trifft deshalb grundsätzlich keine gesteigerte, sondern bloß eine einfache politische Treuepflicht, der sie vollumfänglich gerecht werden, solange sie die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht aktiv bekämpfen.¹⁰⁰ Ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung darf von ihnen demnach regelmäßig nicht gefordert werden.¹⁰¹ Etwas anderes gilt höchstens dann, wenn die Tätigkeit der Tarifbeschäftigten, wie bei einer Lehr- oder Erziehungstätigkeit, der von in ähnlichen Positionen beschäftigten Beamtinnen und Beamten entspricht,¹⁰² sie insbesondere mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist.¹⁰³ Dies ist bei der Zuarbeit zur parlamentarischen Tätigkeit der Abgeordneten und Fraktionen erkennbar nicht der Fall.¹⁰⁴ Abgeordnete- und Fraktionsbeschäftigte trifft daher jedenfalls keine gesteigerte politische Treuepflicht, die ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gebieten würde.

c. Regelanfrage beim Verfassungsschutz

Für andere Maßnahmen zum Schutz der Parlamente vor Verfassungsfeinden wird zunehmend die Einführung einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz befürwortet.¹⁰⁵ Zur Beschränkung des privilegierten Zutritts zu bestimmten Räumlichkeiten des Parlaments ist eine solche Regelanfrage bereits in der Hausordnung des rheinland-pfälzischen Landtags festgeschrieben.¹⁰⁶ Eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz ermöglicht es, in wiederkehrenden zeitlichen Abständen bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde Auskünfte über die Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten einzuholen, ohne dass hierfür ein spezifischer Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Raum stehen müsste. Eine solche Regelanfrage dürfte, so sie denn verfassungskonform ausgestaltet wird (hierzu umfassend Punkt B. IV. 2.), das einzig taugliche Mittel darstellen, um Verfassungsfeinde in den Kreisen der Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten möglichst zielsicher ausfindig zu machen. Ausschließlich dem Verfassungsschutz können bereits im Vorfeld konkreter Gefahren umfassende Erkenntnisse darüber vorliegen, ob und inwieweit

⁹⁸ Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

⁹⁹ BAG, Urt. v. 06.09.2012 – 2 AZR 372/11 –, NZA-RR 2013, 441 (442) Rn. 17; Urt. v. 12.05.2011 – 2 AZR 479/09 –, NZA-RR 2012, 43 (45) Rn. 29.

¹⁰⁰ BAG, Urt. v. 06.09.2012 – 2 AZR 372/11 –, NZA-RR 2013, 441 (443) Rn. 21; Urt. v. 12.05.2011 – 2 AZR 479/09 –, NZA-RR 2012, 43 (45) Rn. 30.

¹⁰¹ Schwarz, Tarifbeschäftigte und Verfassungstreue, NZA 2024, 883 (887).

¹⁰² Vgl. BAG, Urt. v. 12.05.2011 – 2 AZR 479/09 –, NZA-RR 2012, 43 (45) Rn. 31.

¹⁰³ Wagner, Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst, öAT 2021, 183 (184).

¹⁰⁴ Vgl. Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 20 Fn. 93.

¹⁰⁵ Vgl. Ogorek, Rechtsgutachten zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen gegenüber Beschäftigten von Abgeordneten oder Fraktionen mit extremistischen Verbindungen, 08.07.2024, S. 41 ff.; Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 57 ff.

¹⁰⁶ § 3 Abs. 2 Satz 2 bis 4, § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3, § 8 Hausordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 15.06.2024.

eine Person verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder unterstützt. Auch polizeiliche Informationssysteme enthalten typischerweise keine Informationen über sich noch im Rahmen der Legalität bewegende extremistische Aktivitäten unterhalb der Schwelle von Gefahren oder Straftaten.¹⁰⁷ Ein vollständiges Bild lässt sich dementsprechend nur gewinnen, wenn der Überprüfung der Verfassungsfeindlichkeit nicht nur Informationen des Landeskriminalamtes, sondern auch des Verfassungsschutzes zugrunde gelegt werden können. Dabei reicht es nicht aus, den Verfassungsschutz nur dann hinzuzuziehen, wenn im Einzelfall schon Tatsachen bekannt sind, die darauf hindeuten, dass sich die betroffene Person möglicherweise verfassungsfeindlich betätigen könnte, da sich mit solchen verdachtsabhängigen Einzel- bzw. Bedarfsanfragen gerade besonders risikobehaftete klandestine verfassungsfeindliche Betätigungen nicht aufdecken lassen.¹⁰⁸ Für einen hinreichenden Schutz ist es demzufolge unabdingbar, dass turnusmäßig auch etwaige dem Verfassungsschutz vorliegende Informationen abgefragt werden dürfen.

2. Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten

Kann die Verfassungsfeindlichkeit somit nur unter Hinzuziehung der Erkenntnisse des Verfassungsschutzes verlässlich ermittelt werden, dürfte es sich zur Umsetzung eines einfachgesetzlichen Finanzierungsausschlusses für verfassungsfeindliche Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte anbieten, die Gewährung staatlicher Geldleistungen von einer mit einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz verbundenen Zuverlässigkeitsprüfung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig zu machen. Als Vorbild können hierzu die Regelungen in § 34a Abs. 1 Satz 5 Nr. 4 Gewerbeordnung (GewO), § 67 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3, Satz 3 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) und § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 Waffengesetz (WaffG) dienen. Die insoweit einzig denkbare – im bayrischen Ansatz anklingende – Alternative, die staatliche Übernahme der Personalkosten regelungstechnisch nicht an die Zuverlässigkeit der Beschäftigten, sondern an deren Verfassungstreue anzuknüpfen, erscheint jedenfalls für Rheinland-Pfalz nicht zielführend. In Rheinland-Pfalz finden sich Regelanfragen beim Verfassungsschutz üblicherweise im Kontext von Zuverlässigkeitsprüfungen, beispielsweise in § 67 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 3 POG für Personen, die eine Tätigkeit als Bedienstete bei der Polizei anstreben,¹⁰⁹ oder in §§ 3, 4 Abs. 3 und § 7 Abs. 1 Nr. 1 Landessicherheitsüberprüfungsgesetz (LSÜG) für Personen, die von einer öffentlichen Stelle mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden sollen. Losgelöst von tätigkeitsspezifischen Zuverlässigkeitsprüfungen ist in Rheinland-Pfalz selbst für die einer gesteigerten politischen Treuepflicht unterliegenden Beamtinnen und Beamte keine (flächendeckende) Regelanfrage beim Verfassungsschutz vorgesehen. Es dürfte daher kaum überzeugen, eine solche nun zur Überprüfung der Verfassungstreue von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte einzuführen, obwohl diese – wenn überhaupt – nur eine einfache politische Treuepflicht trifft (siehe

¹⁰⁷ Vgl. Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 58.

¹⁰⁸ Vgl. Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 59.

¹⁰⁹ S.a. LT-Drs. 17/1207, S. 152.

Punkt B. III. 1. b.). Abgesehen davon dient der Ausschluss der Finanzierung verfassungsfeindlicher Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigter, wie alle Maßnahmen zum Schutz des Parlaments vor Verfassungsfeinden, nicht der Durchsetzung einer Pflicht zur Verfassungstreue, sondern der Minimierung eines tätigkeitsspezifischen Sicherheitsrisikos. Entsprechenden Risiken wird gesetzestechnisch gemeinhin mit Zuverlässigkeitsprüfungen begegnet. Im Übrigen könnte mit einer einfachgesetzlichen Verankerung einer Zuverlässigkeitsprüfung ein rechtlicher Rahmen für sämtliche Maßnahmen zum Schutz des Parlaments vor personellen Sicherheitsrisiken geschaffen werden, der sich nicht auf das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beschränkt, sondern auch andere Rechtsgüter, wie Leib und Leben, zu erfassen vermag, und auf längere Sicht die Möglichkeit bietet, die Rechtsfolgen einer erfolglosen Zuverlässigkeitsprüfung um weitere parlamentarische Schutzmaßnahmen, etwa die derzeit hausordnungsrechtlich geregelte Beschränkung der Zutrittsrechte zum Parlament, zu erweitern.

3. Zwischenergebnis

Nach alldem empfiehlt es sich, die Gewährung der Amtsausstattung für Personal einfachgesetzlich von einer mit einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz verbundenen Zuverlässigkeitsprüfung der Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten abhängig zu machen.

IV. Verfassungskonformität einer Zuverlässigkeitsprüfung für Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte

Nachfolgend soll geprüft werden, wie eine Zuverlässigkeitsprüfung für Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte verfassungskonform ausgestaltet werden könnte. Hierbei stehen zwei Aspekte im Mittelpunkt: Zum einen muss der rechtliche Maßstab zur Beurteilung einer Unzuverlässigkeit wegen Verfassungsfeindlichkeit bestimmt werden (hierzu 1). Zum anderen ist zu klären, inwiefern die Einführung einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz verfassungsrechtlich zulässig ist (hierzu 2).

1. Rechtlicher Maßstab einer Unzuverlässigkeit wegen Verfassungsfeindlichkeit

Bei dem Begriff der Zuverlässigkeit handelt es sich um einen gerichtlich in vollem Umfang überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff, der zwar der Konkretisierung bedarf, sich aber anhand gängiger juristischer Auslegungsmethoden unter Einbeziehung insbesondere der Zielsetzung des Gesetzes und einschlägiger Rechtsprechung in anderen ordnungsrechtlichen Zusammenhängen hinreichend präzisieren lässt.¹¹⁰ Nach der insoweit inzwischen rechtsgebietsübergrei-

¹¹⁰ BayVGh, Beschl. v. 10.08.2010 – 8 CS 10.1566 –, juris Rn. 18; s.a. BVerfG, Beschl. v. 04.08.2009 – 1 BvR 1726/09 –, NVwZ 2009, 1429 (1429); VerfGH BW, Urt. v. 04.04.2022 – 1 GR 69/21 –, NVwZ-RR 2022, 403 (405 f.) Rn. 59.

fend etablierten Begriffsdefinition fehlt einer Person die für eine Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit, wenn sie nach dem Gesamteindruck ihres Verhaltens und ihrer Persönlichkeit nicht die hinreichende Gewähr dafür bietet, dass sie die Tätigkeit in Zukunft ordnungsgemäß ausüben wird.¹¹¹ Die Unzuverlässigkeit ist anhand einer Prognoseentscheidung festzustellen. Die Prognose muss sich dabei auf Tatsachen stützen; vage Anhaltspunkte oder bloße Vermutungen reichen nicht aus.¹¹² Erforderlich ist, dass in der Vergangenheit eingetretene Tatsachen bei verständiger Würdigung aller Umstände des Einzelfalls den Schluss rechtfertigen, die Person werde die Tätigkeit zukünftig nicht ordnungsgemäß ausüben.¹¹³ Die Umstände, aus denen die Unzuverlässigkeit hergeleitet werden sollen, müssen einen ausreichenden Bezug zur Tätigkeit erkennen lassen, brauchen jedoch nicht im Rahmen der Tätigkeit selbst eingetreten zu sein.¹¹⁴ Auch auf ein Verschulden kommt es nicht an.¹¹⁵ Die Darlegungs- und Beweislast für die der Prognose zugrundeliegenden Tatsachen liegt bei der zuständigen Behörde.¹¹⁶ Zur Konkretisierung des Zuverlässigkeitsbegriffs sehen die Gesetze vielfach Regelbeispiele vor.¹¹⁷ Ist der Tatbestand eines Regelbeispiels erfüllt, wird im Regelfall vermutet, dass die betroffene Person nicht über die nötige Zuverlässigkeit verfügt. In solchen Fällen ist indes stets zu prüfen, ob die Regelvermutung nicht ausnahmsweise aufgrund der (atypischen) Umstände des Einzelfalls widerlegt ist.¹¹⁸

Übertragen auf die Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten gilt demnach Folgendes: Einer Person fehlt es an der für die Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten erforderlichen Zuverlässigkeit, wenn sie nach dem Gesamteindruck ihres Verhaltens und ihrer Persönlichkeit nicht die Gewähr bietet, dass sie diese Tätigkeit künftig ordnungsgemäß ausüben wird. Dies ist mit Blick auf das Regelungsziel der Minimierung von Sicherheitsrisiken im Parlament durch eine Verhütung von Gefahren für das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Fall, wenn aufgrund der anzustellenden tatsachenbasierten Zukunftsprognose die Annahme berechtigt ist, dass die Person das mit der Tätigkeit einhergehende spezifische Näheverhältnis zum Parlament für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen wird. Hiervon wäre zum Beispiel auszugehen, wenn befürchtet werden müsste, dass sie den Versuch unternehmen wird, sich oder anderen unter dem Deckmantel ihres Beschäftigungsverhältnisses legal oder illegal Zugang zu sensiblen Informationen oder Räumlichkeiten zu verschaffen, um diese sodann für verfassungsfeindliche Aktivitäten nutzbar zu machen. Die weitere Konkretisierung der an diese Zuverlässigkeitsprüfung im Einzelnen zu stellenden Anforderungen hat zu gewährleisten, dass sämtliche Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen der Abgeordneten und Fraktionen aber auch der (angehenden)

¹¹¹ BayVerfGH, Urt. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –, juris Rn. 90 m.w.N.

¹¹² Vgl. BVerwG, Urt. 08.07.2020 – 7 C 30.18 –, NVwZ 2021, 1302 (1304) Rn. 22; BayVerfGH, Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –, juris Rn. 128.

¹¹³ Vgl. *Ennuschat*, in: *Ennuschat/Wank/Winkler, Gewerbeordnung*, 9. Aufl. 2020, § 35 GewO Rn. 27.

¹¹⁴ Vgl. *Marcks/Heß*, in: *Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung* (Losebl. Stand Dezember 2023), § 35 GewO Rn. 33 f.

¹¹⁵ Vgl. *Marcks/Heß*, in: *Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung* (Losebl. Stand Dezember 2023), § 35 GewO Rn. 30.

¹¹⁶ OVG RP, Beschl. v. 08.01.2018 – 7 B 11798/17 –, juris Rn. 10.

¹¹⁷ Vgl. § 34a Abs. 1 Satz 4 GewO; § 67 Abs. 4 Satz 2 POG; § 5 Abs. 2 WaffG.

¹¹⁸ Vgl. *Will*, in: *BeckOK GewO*, Pielow, 61. Edition (Stand 01.12.2023), § 34c GewO Rn. 66 f.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerechtfertigt sind, vor allem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.¹¹⁹ Dies wirkt sich zunächst auf die für die Annahme einer Unzuverlässigkeit maßgebliche Eingriffsschwelle aus. Nicht jede noch so geringe Gefährdungslage genügt nämlich, damit sich der Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus, den der im Falle einer Unzuverlässigkeit greifende Finanzierungsausschluss nach sich zieht, als angemessen erweist (siehe auch Punkt B. II. 1. d.). Da sich die Unzuverlässigkeit oftmals nur anhand von (verfassungsfeindlichen) Meinungsäußerungen und Vereinigungsmitgliedschaften belegen lassen wird, gehen mit dem Finanzierungsausschluss üblicherweise auch Eingriffe in die Meinungs-, Vereinigungs- und Parteienfreiheit einher, zu deren Rechtfertigung den Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG entsprochen werden muss (siehe auch Punkt B. II. 1. a.). Schließlich dürfte es sich zur Erleichterung der Rechtsanwendung anbieten, die sich hieraus ergebenden Anforderungen in entsprechenden gesetzlichen Regelbeispielen festzuhalten.

a. Erforderlicher Gefährdungsgrad

Der Ausgang der Zuverlässigkeitsprüfung hängt entscheidend davon ab, wie wahrscheinlich es sein muss, dass das Näheverhältnis zum Parlament für verfassungsfeindliche Aktivitäten ausgenutzt wird, oder – anders gewendet – wie intensiv das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gefährdet sein muss, um die betroffene Person als unzuverlässig einzustufen und die staatliche Übernahme der Kosten ihrer Beschäftigung ausschließen zu können.

Jeder im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung zu treffenden Prognoseentscheidung liegt ein tatsachenbasiertes Wahrscheinlichkeitsurteil über das künftige (Fehl-)Verhalten der jeweiligen Person zugrunde. Bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit stellt sich deshalb stets die Frage, ab welcher Schadenseintrittswahrscheinlichkeit, das heißt ab welchem Gefährdungsgrad, von einer Unzuverlässigkeit auszugehen ist. Abhängig von der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit kann begrifflich zwischen einer „Gefahr“ und einem „Risiko“ unterschieden werden.¹²⁰ Eine Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen wird.¹²¹ Unterhalb der Schwelle der Gefahr spricht man von einem Risiko. Hierunter wird die Möglichkeit des Eintritts einer nicht nur geringfügigen nachteiligen Einwirkung auf ein Schutzgut verstanden,

¹¹⁹ Vgl. *Ennuschat*, in: *Ennuschat/Wank/Winkler*, *Gewerbeordnung*, 9. Aufl. 2020, § 35 GewO Rn. 27.

¹²⁰ Vgl. zum Umweltrecht *Calliess*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *Grundgesetz-Kommentar* (Losebl. Stand April 2024), Art. 20a GG Rn. 110 ff.

¹²¹ Insoweit kann zwischen einer konkreten und einer abstrakten Gefahr differenziert werden. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten nach der allgemeinen Lebenserfahrung oder aufgrund von fachkundigen Erkenntnissen typischerweise ein geschütztes Rechtsgut gefährdet, so dass auf den Nachweis der Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden kann. Die Begriffe unterscheiden sich nicht durch die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose. Zum Ganzen: *Kingreen/Poscher*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Aufl. 2022, § 8 Rn. 2, 9 ff.; s.a. VGH BW, Urt. v. 07.10.2020 – 8 S 2959/18 –, juris Rn. 52.

soweit sie nicht praktisch ausgeschlossen erscheint.¹²² Während eine Gefahr die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens voraussetzt, ist ein Risiko dadurch gekennzeichnet, dass lediglich die Möglichkeit eines Schadens besteht, aber noch nicht hinreichend sicher prognostizierbar ist, ob sich diese verwirklicht.¹²³ Die Geschehnisse können in harmlosen Zusammenhängen verbleiben, jedoch auch den Beginn eines Vorgangs bilden, der in eine Gefahr mündet.¹²⁴ Zur Bestimmung des erforderlichen Gefährdungsgrads sind die einschlägigen verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen, also das mit der Zuverlässigkeitsprüfung verfolgte Vorsorgeziel einerseits und die mit dieser verbundenen Eingriffe in Freiheitsrechte andererseits, in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.¹²⁵ Hierbei gilt: Je gewichtiger die mögliche Schutzgutbeeinträchtigung und je weniger gewichtig der Eingriff ist, desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine drohende Schutzgutverletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundiert dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die einem entsprechenden Verdacht zugrunde liegen.¹²⁶ Der für die Annahme einer Unzuverlässigkeit erforderliche Gefährdungsgrad kann deswegen bereichsspezifisch – je nach Rang der einschlägigen Rechtsgüter, tätigkeitsspezifischem Gefährdungspotenzial und Eingriffsintensität – unterschiedlich ausgestaltet sein.¹²⁷ Beispielsweise bedarf es für die Annahme einer (allgemeinen) gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit einer (abstrakten) Gefahr,¹²⁸ während für eine bewachungsgewerbe-, luftsicherheits-, sicherheitsüberprüfungs-, sprengstoff- oder waffenrechtliche Unzuverlässigkeit ein Risiko ausreicht.¹²⁹ Dabei muss sich die Risikolage im Bewachungsgewerbe-, Sprengstoff- oder Waffenrecht auf einen tatsachengegründeten Verdacht eines möglichen Fehlverhaltens stützen;¹³⁰ im Luftsicherheits- oder Sicherheitsüberprüfungsrecht genügen dagegen bereits (geringe) Zweifel an der Zuverlässigkeit¹³¹.

¹²² BayVerfGH, *Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –*, juris Rn. 87.

¹²³ BayVerfGH, *Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –*, juris Rn. 87.

¹²⁴ BayVerfGH, *Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –*, juris Rn. 87.

¹²⁵ Vgl. BayVerfGH, *Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –*, juris Rn. 125, 127.

¹²⁶ Vgl. BayVerfGH, *Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –*, juris Rn. 127.

¹²⁷ Vgl. BVerwG, *Urt. v. 14.12.1990 – 7 C 20.90 –*, NZV 1991, 325 (325 f.).

¹²⁸ *Ennuschat*, in: *Ennuschat/Wank/Winkler, Gewerbeordnung*, 9. Aufl. 2020, § 35 GewO Rn. 31; *Marcks/Heß*, in: *Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung*, Losebl. (Stand Dezember 2023), § 35 GewO Rn. 32.

¹²⁹ Zum Luftsicherheitsrecht: BVerwG, *Urt. v. 14.12.1990 – 7 C 20.90 –*, NZV 1991, 325 (326); HessVGH, *Beschl. v. 07.09.2023 – 9 B 495/23 –*, NVwZ-RR 2024, 103 (104) Rn. 14 ff.; zum Bewachungsgewerberecht: OVG NRW, *Beschl. v. 17.01.2019 – 4 E 779/18 –*, juris Rn. 27; zum Sicherheitsüberprüfungsrecht: BVerwG, *Beschl. v. 29.06.2023 – 1 WB 29.22 –*, juris Rn. 35; zum Sprengstoffrecht: BT-Drs. 19/15875, S. 41; zum Waffenrecht: BT-Drs. 18/12397, S. 13; BT-Drs. 19/15875, S. 36.

¹³⁰ Zum Bewachungsgewerberecht: § 34a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GewO („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“); zum Sprengstoffrecht: § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz – SprengG) („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“); zum Waffenrecht: § 5 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3 WaffG („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“).

¹³¹ Zum Luftsicherheitsrecht: § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) („keine Tatsachen vorliegen, die den Bewerber als unzuverlässig erscheinen lassen“), § 7 Abs. 1a Satz 3 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) („Zweifel an der Zuverlässigkeit“), s.a. BVerfG, *Beschl. v. 04.08.2009 – 1 BvR 1726/09 –*, NVwZ 2009, 1429 (1430); BVerwG, *Urt. v. 15.07.2004 – 3 C 33.03 –*, NVwZ 2005, 453 (455); *Lampe/Lutz*, in: *Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze*, Losebl. (Stand März 2024), § 4 LuftVG Rn. 11a; zum Sicherheitsüberprüfungsrecht: § 7 Abs. 1 Nr. 1 Landessicherheitsüberprüfungsgesetz (LSÜG) („Zweifel an der Zuverlässigkeit“); gleiches gilt auch für

Ausgehend hiervon hat der im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten anzulegende Gefährdungsgrad zu gewährleisten, dass der mit dem Finanzierungsausschluss zuvörderst einhergehende Eingriff in die Abgeordneten- und Fraktionsrechte nicht außer Verhältnis zum anvisierten Ziel der Verhütung von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung steht. Insoweit ist zu beachten, dass der Eingriff letztlich lediglich über eine geringe Intensität verfügt, da die Unzuverlässigkeit insbesondere kein Beschäftigungsverbot, sondern nur einen Ausschluss der staatlichen Übernahme der Personalkosten bewirkt (siehe auch Punkt B. II. 1. d.). Er dürfte sich daher angesichts der hohen Bedeutung des Schutzguts der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des durch die spezifische Parlamentsnähe begründeten Risikopotenzials der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten bereits als angemessen erweisen, wenn die Beschäftigung der Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, weil sie ihre Nähe zum Parlament möglicherweise für verfassungsfeindliche Aktivitäten ausnutzen wird. Es genügt folglich eine Risikolage; einer Gefahr bedarf es nicht. Das der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten inhärente Risikopotenzial reicht allerdings in Intensität und Ausmaß nicht an das von solchen Tätigkeiten heran, bei denen den betroffenen Personen – wie in den oben genannten Bereichen des Luftsicherheits- oder Sicherheitsüberprüfungsrechts – besonders hochrangige Rechtsgüter unmittelbar anvertraut werden, etwa weil ein bloß geringfügiges Fehlverhalten eine Gefahr für das Leben einer Vielzahl von Menschen begründen kann oder ein direkter Zugang zu besonders geheimhaltungsbedürftigen Informationen eröffnet wird. Auch der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dürfte es deswegen in aller Regel nicht gebieten, einer Person schon dann die für die Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten nötige Zuverlässigkeit abzuspreehen, wenn die vorliegenden Tatsachen lediglich Zweifel an einer ordnungsgemäßen Tätigkeitsausübung begründen, so dass etwaige Beweisschwierigkeiten wohl zumeist nicht den Beschäftigten angelastet werden können. Erforderlich, aber auch ausreichend ist dementsprechend eine Risikolage im Sinne eines tatsächengegründeten Verdachts, dass die Person die Nähe zum Parlament womöglich für verfassungsfeindliche Zwecke ausnutzen wird.

b. Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG

In der Praxis wird man zumeist nicht umhinkommen, zur Begründung der Unzuverlässigkeit (frühere) Meinungsäußerungen oder Vereinigungsmitgliedschaften der (angehenden) Beschäftigten heranzuziehen. Infolgedessen wird der Finanzierungsausschluss regelmäßig auch in die – über die Vorschriften der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz unterstellte – Meinungs-, Vereinigungs- und Parteienfreiheit der jeweils betroffenen Beschäftigten und Vereinigungen eingreifen. Damit sich die entsprechenden Eingriffe rechtfertigen lassen, sind die Wertungen dieser Vorschriften in die Zuverlässigkeitsprüfung einzubeziehen.

das Atomrecht, vgl. § 12b Abs. 9 Atomgesetz (AtomG) i.V.m. § 7 Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung (AtZüV) („Zweifel an der Zuverlässigkeit“).

Den Vorschriften der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG kann die Wertung entnommen werden, dass jede Teilnahme am politischen Meinungskampf grundsätzlich zulässig ist (siehe hierzu auch schon Punkt B. II. 2. c.).¹³² Als Teil der freien politischen Auseinandersetzung ist es insoweit auch hinzunehmen, wenn eine Person allein oder als Mitglied einer Vereinigung verfassungsfeindliche Ansichten vertritt oder gar verbreitet.¹³³ Dies gilt selbst dann, wenn sie eine grundlegende Änderung der politischen Ordnung anstrebt, unabhängig davon, ob und inwieweit sich eine solche im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung durchsetzen ließe.¹³⁴ Ein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot kennt das Grundgesetz nicht.¹³⁵ Ihm liegt vielmehr der Gedanke zugrunde, dass nur die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden politischen Ideen der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist.¹³⁶ Es vertraut auf die Kraft dieser Auseinandersetzung als wirksamste Waffe gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien.¹³⁷ Die Grenze der freien politischen Auseinandersetzung ist erst dann erreicht, wenn nach außen eine kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber den elementaren Grundsätzen der Verfassung, namentlich der Menschenwürde, dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, eingenommen wird.¹³⁸ Hierzu bedarf es einer – über eine verfassungsfeindliche Gesinnung hinausgehenden – aktiven Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung („Aktivitäts-Element“¹³⁹),¹⁴⁰ die allerdings nicht notwendigerweise mit einer Gewaltanwendung oder sonstigen Rechtsverletzung einhergehen muss.¹⁴¹ Es genügt, wenn der Versuch unternommen wird, die verfassungsmäßige Ordnung fortlaufend zu untergraben.¹⁴² Dies ist beispielsweise anzunehmen, wenn die verfassungsfeindlichen Ziele durch planmäßig werbendes Agieren oder gar Agitieren durchgesetzt werden sollen.¹⁴³

¹³² Vgl. Gärditz, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 1. Band, 2. Aufl. 2022, § 11 Rn. 115.

¹³³ BVerfG, Beschl. v. 13.07.2018 – 1 BvR 1474/12 –, BVerfGE 149, 160 (197 f.) Rn. 108.

¹³⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 (320); Gärditz, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 1. Band, 2. Aufl. 2022, § 11 Rn. 115.

¹³⁵ BVerfG, Urt. v. 23.01.2024 – 2 BvB 1/19 –, NJW 2024, 645 (662) Rn. 291; Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (220) Rn. 573; Gärditz, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 1. Band, 2. Aufl. 2022, § 11 Rn. 115.

¹³⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (200) Rn. 524.

¹³⁷ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (200) Rn. 524.

¹³⁸ BVerfG, Beschl. v. 13.07.2018 – 1 BvR 1474/12 –, BVerfGE 149, 160 (197 f.) Rn. 107 f.; Beschl. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 (330).

¹³⁹ So Ullrich, „Extremismus“: ein Rechtsbegriff und seine Bedeutung, JZ 2016, 169 (172); Barczak, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 58.

¹⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 (330); BVerwG, Urt. v. 14.12.2020 – 6 C 11.18 –, NJW 2021, 2818 (2820) Rn. 20; Gärditz, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 1. Band, 2. Aufl. 2022, § 11 Rn. 116; Barczak, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 55 ff.; zum verfassungsschutzrechtlichen Begriff der verfassungsfeindlichen Bestrebungen s.a. BVerfG, Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, NJW 2022, 1583 (1589) Rn. 185; BVerwG, Urt. v. 14.12.2020 – 6 C 11.18 –, NJW 2021, 2818 (2820) Rn. 20; OVG NRW Urt. v. 13.5.2024 – 5 A 1218/22 –, NVwZ-Beilage 2024, 94 (99) Rn. 101.

¹⁴¹ BVerwG, Urt. v. 19.06.2019 – 6 C 9.18 –, LKV 2019, 458 (462) Rn. 23.

¹⁴² Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.06.2019 – 6 C 9.18 –, LKV 2019, 458 (462) Rn. 23.

¹⁴³ S.a. BVerwG, Urt. v. 21.07.2010 – 6 C 22.09 –, NVwZ 2011, 161 (169) Rn. 61.

Aufgrund dieser Wertungsvorgaben lässt sich der für die Annahme einer Unzuverlässigkeit notwendige Verdacht, die betroffene Person werde die tätigkeitsspezifische Nähe zum Parlament möglicherweise für verfassungsfeindliche Zwecke missbrauchen, nur dann auf Meinungsäußerungen oder Vereinigungsmitgliedschaften stützen, wenn diese nach der anzustellenden Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalls hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür liefern, dass sich die Person auch aktiv¹⁴⁴ gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt. Hierbei gilt, dass eine Meinungsäußerung oder Vereinigungsmitgliedschaft für sich genommen nicht automatisch als aktive verfassungsfeindliche Betätigung eingestuft werden darf.¹⁴⁵ Das bloße „Haben“ und „Äußern“ einer verfassungsfeindlichen Ansicht ist nämlich, ebenso wie der Beitritt zu einer extremistischen Vereinigung, zunächst einmal nur Ausdruck einer inneren Haltung.¹⁴⁶ Insbesondere kann von den verfassungsfeindlichen Aktivitäten einer Vereinigung nicht zwangsläufig auf die einzelnen Mitglieder geschlossen werden, da die Mitgliedschaft noch nichts darüber aussagt, ob sich die Person überhaupt in der Vereinigung engagiert oder dort letztlich nur registriert ist („Karteileiche“). Abhängig von den konkreten Umständen, etwa dem Inhalt der Äußerung und der Art der Vereinigung, können Meinungsäußerungen und Vereinigungsmitgliedschaften jedoch zugleich auch eine aktive verfassungsfeindliche Betätigung indizieren.¹⁴⁷ So mag eine Meinungsäußerung, mit der lediglich der eigene verfassungsfeindliche Standpunkt vertreten wird, unter Umständen noch keine aktive verfassungsfeindliche Betätigung nahelegen; eine Äußerung, in der sich der Wille manifestiert, die eigenen verfassungsfeindlichen Vorstellungen in Tat umzusetzen, mit der explizit für verfassungsfeindliche Ziele geworben oder gar zu verfassungsfeindlichen Aktivitäten aufgerufen wird, hingegen schon.¹⁴⁸

In diesem Zusammenhang dürfte der Indizwirkung einer (ehemaligen) Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung eine herausragende Praxisrelevanz zukommen. Denn vielfach wird eine Person nicht allein, sondern gemeinschaftlich mit anderen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorgehen.¹⁴⁹ Oftmals wird den Behörden insoweit nur die Mitgliedschaft, aber nichts Weiteres zu den konkreten Aktivitäten in der Vereinigung bekannt

¹⁴⁴ Als Gegenbeispiel zur aktiven Betätigung wird nicht selten die bloß passive Mitgliedschaft in einer Vereinigung angeführt. Besonders zielführend dürfte diese Unterscheidung indes nicht sein, da die Anforderungen an das Aktivitätselement durch andere in die Gesamtwürdigung einzustellende Aspekte, wie das tätigkeitsspezifische Gefährdungspotenzial, derart herabgesetzt sein können, dass sich ein hinreichender Verdacht einer aktiven Betätigung im Einzelfall auch aus einer passiven Mitgliedschaft ergeben kann, zumal auch eine passive Mitgliedschaft notwendigerweise mit gewissen aktiven Handlungen einhergeht, etwa dem Beitritt zur Vereinigung und der Zahlung der Mitgliedsbeiträge (vgl. Punkt B. IV. 1 b. bb.).

¹⁴⁵ Vgl. Klafki, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 21 GG Rn. 99.

¹⁴⁶ Vgl. Barczak, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 82.

¹⁴⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, 334 (359); Klafki, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 21 GG Rn. 99; Barczak, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 54, 81, 86.

¹⁴⁸ Vgl. Barczak, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 57.

¹⁴⁹ Zum Teil wird zwischen einer individuellen und kollektiven verfassungsfeindlichen Betätigung unterschieden, vgl. zum Waffenrecht OVG LSA, Beschl. v. 24.04.2023 – 3 M 13/23 –, juris Rn. 24;

sein.¹⁵⁰ Nachfolgend soll daher vertieft herausgearbeitet werden, welche Auswirkungen die dargelegten Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG auf die konkrete Reichweite der Indizwirkung einer Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung zeitigen.

aa. Grundsatz: Indizwirkung einer Vereinigungsmemberschaft nicht allein ausschlaggebend

Unter Zugrundelegung der skizzierten Wertungsvorgaben kann der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung im Rahmen der Gesamtwürdigung aller Einzelfallumstände jedenfalls grundsätzlich keine derart weitreichende Bedeutung beigemessen werden, dass sie bereits für sich genommen ein für die Annahme der Unzuverlässigkeit ausreichendes Indiz einer aktiven Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu liefern vermag. Hierzu bedarf es vielmehr regelmäßig weiterer Umstände, die nahelegen, dass die Person nicht nur innerlich die verfassungsfeindlichen Ziele der Vereinigung teilt, sondern die auf die Durchsetzung dieser Ziele angelegten Bestrebungen der Vereinigung – über rein untergeordnete Verhaltensweisen, wie die Zahlung von Mitgliedsbeiträgen, hinaus – in äußerlich feststellbarer Weise aktiv unterstützt.¹⁵¹ Zu solchen Unterstützungshandlungen zählen zum Beispiel die Wahrnehmung von leitenden Funktionen,¹⁵² die Teilnahme an (öffentlichkeitswirksamen)¹⁵³ Veranstaltungen¹⁵⁴ sowie die Verbreitung oder Unterstützung von Beiträgen in sozialen Netzwerken (etwa in Form von „Gefällt-mir“-Angaben)¹⁵⁵. Die der Vereinigungsmemberschaft in der Gesamtwürdigung zukommende Indizwirkung dürfte allerdings mit zunehmender Gewissheit über die Verfassungsfeindlichkeit der Vereinigung ansteigen. Je deutlicher die verfassungsfeindlichen Bestrebungen der Vereinigung nach außen hervortreten, umso mehr spricht ein Eintritt oder Verbleib in der Vereinigung nämlich dafür, dass sich die Person als Mitglied der Vereinigung auch selbst aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt.¹⁵⁶ Die Indizwirkung der Ver-

König/Papsthart, in: Waffengesetz. 2. Aufl. 2012, § 5 WaffG Rn. 17. Diese Unterscheidung ist allerdings insoweit irreführend, als die auf Grundlage einer Gesamtbetrachtung des Verhaltens und der Persönlichkeit der jeweils betroffenen Person festzustellende Unzuverlässigkeit letztlich immer an eine individuelle aktive verfassungsfeindliche Betätigung anknüpft. Dies gilt selbst dann, wenn (ausnahmsweise) ausschließlich auf eine Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung abgestellt wird, weil diese, wie etwa bei verbotenen Vereinigungen, derart schwer wiegt, dass sie schon für sich genommen einen hinreichenden Verdacht einer individuellen aktiven verfassungsfeindlichen Betätigung begründet (vgl. Punkt B. IV. 1. b. bb.).

¹⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 19/15875, S. 36.

¹⁵¹ Vgl. BVerwG, Ur. v. 19.06.2019 – 6 C 9.18 –, LKV 2019, 458 (463) Rn. 28 ff.

¹⁵² BVerwG, Ur. v. 19.06.2019 – 6 C 9.18 –, LKV 2019, 458 (463) Rn. 29.

¹⁵³ Umstritten ist, ob auch eine (wiederholte) Teilnahme an internen Veranstaltungen genügen kann, dag. BVerwG, Ur. v. 19.06.2019 – 6 C 9.18 –, LKV 2019, 458 (463) Rn. 28; VGH BW, Beschl. v. 04.07.2022 – 6 S 988/22 – NVwZ-RR 2022, 861 (862 f.) Rn. 17; daf. SächsOVG, Ur. v. 16.03.2018 – 3 A 556/17 – juris Rn. 52; HessVGH, Ur. v. 12.10.2017 – 4 A 626/17 –, NVwZ 2018, 1813 (1815) Rn. 19.

¹⁵⁴ BayVGH, Beschl. v. 21.07.2021 – 24 ZB 21.167 –, juris Rn. 10 zur Teilnahme an den Veranstaltungen „Heldengedenken“ und „Sonnenwendfeier“ der Partei „Der Dritte Weg“.

¹⁵⁵ Vgl. VG Berlin, Ur. v. 12.03.2024 – 4 K 175/23 –, juris Rn. 28.

¹⁵⁶ Zum Verstoß gegen die gesteigerte politische Treuepflicht s.a. *Nitschke*, Parteimitgliedschaft versus Verfassungstreuepflicht, ZBR 2022, 361 (370).

einigungsmitgliedschaft nimmt dementsprechend tendenziell zu, wenn die Vereinigung von einer Verfassungsschutzbehörde wegen des Verdachts verfassungsfeindlicher Aktivitäten als Verdachtsfall oder sogar als gesichert extremistische Bestrebungen eingestuft und beobachtet wird. Sie steigt weiter, sobald diese Einstufung rechtskräftig gerichtlich bestätigt wurde. Besonders schwer wiegt die Mitgliedschaft in einem Verein, der bestandskräftig von einer Vereinsbehörde mit einem Vereins- oder Beschäftigungsverbot belegt wurde, oder in einer Partei, die vom Bundesverfassungsgericht von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen oder gar für verfassungswidrig erklärt wurde. Mit steigender Indizwirkung sinken zugleich die Anforderungen an die Art und den Umfang der Unterstützungshandlungen, die zusätzlich zur Vereinigungsmitgliedschaft hinzutreten müssen, um von einer Unzuverlässigkeit ausgehen zu können. So kann bei einer Mitgliedschaft in einer von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossenen Partei unter Umständen schon eine (wiederholte) Teilnahme an internen Veranstaltungen zur Begründung der Unzuverlässigkeit ausreichen,¹⁵⁷ während eine Mitgliedschaft in einer (lediglich) als Verdachtsfall eingestuften Vereinigung wohl selbst bei einer Ausübung von Leitungsfunktionen (noch) nicht genügen dürfte¹⁵⁸.

bb. Ausnahme: Regelvermutung der Unzuverlässigkeit

Nimmt die Indizwirkung der Vereinigungsmitgliedschaft mit zunehmender Gewissheit über die Verfassungsfeindlichkeit zu, drängt sich die Frage auf, ob es nicht Fallkonstellationen geben kann, in denen die Mitgliedschaft typischerweise derart schwer wiegt, dass ausnahmsweise gänzlich auf zusätzliche Unterstützungshandlungen verzichtet werden kann. In diesem Fall dürfte letztlich regelmäßig schon von der Vereinigungsmitgliedschaft auf eine Unzuverlässigkeit geschlossen werden, so dass entsprechende Konstellationen in gesetzliche Regelbeispiele überführt werden könnten. Damit einer Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung im Rahmen der Gesamtwürdigung ein solches Gewicht eingeräumt werden kann, bedarf es indes besonderer Umstände, die die Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG derart relativieren, dass es ausnahmsweise gerechtfertigt erscheint, schon die bloße Vereinigungsmitgliedschaft als hinreichendes Indiz einer aktiven verfassungsfeindlichen Betätigung ausreichen zu lassen. Da Wertungswidersprüche zu den Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG in erster Linie dann auftreten, wenn die Vereinigung noch nicht verboten worden ist, so dass ihre Teilnahme am politischen Meinungskampf grundsätzlich toleriert werden muss, bietet es sich insoweit an, zwischen den Konstellationen der Mitgliedschaft in einer verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigung einerseits und der Mitgliedschaft in einer (noch) nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigungen andererseits zu differenzieren.

¹⁵⁷ Für Verstöße gegen die gesteigerte politische Treuepflicht im öffentlichen Dienst s.a. OVG RP, Beschl. v. 22.03.2023 – 10 B 10082/23.OVG –, juris Rn. 12.

¹⁵⁸ Entsprechendes dürfte auch unter § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG a.F., eingeführt mit Wirkung vom 06.07.2017 durch Gesetz vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2133) gegolten haben, vgl. OVG LSA, Beschl. v. 24.04.2023 – 3 M 13/23 –, juris Rn. 24, 35 ff.; *Nitschke*, Verfassungsschutzrechtlicher Verdachtsfall und waffenrechtliche Regelunzuverlässigkeit, NVwZ 2023, 814 (815).

Eine (ehemalige) Mitgliedschaft in einer verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigung, also in einem Verein, der einem unanfechtbaren Verbot oder Betätigungsverbot nach dem Vereinsgesetz unterliegt, oder in einer Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) festgestellt hat, wird, wie auch im Bewachungsgewerbe-, Sprengstoff- und Waffenrecht,¹⁵⁹ im Regelfall eine die Unzuverlässigkeit bewirkende aktive verfassungsfeindliche Betätigung nahelegen.¹⁶⁰ Denn infolge der Verbotsentscheidung genießt die Mitgliedschaft in der Vereinigung nicht länger den Schutz der Verfassung, so dass an die Mitgliedschaft – in größerem Umfang als zuvor – rechtliche Nachteile geknüpft werden dürfen. Dabei hat das Verbot zwar nicht zur Folge, dass die Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG vollständig außer Acht gelassen werden könnten. Insbesondere ist es trotz des Verbots weiterhin unzulässig, aus einer reinen verfassungsfeindlichen Gesinnung einen tatsächengegründeten Verdacht eines Missbrauchs der Parlamentsnähe zu konstruieren. Infolge des Verbots sind aber die Anforderungen an das Aktivitätselement von vornherein dergestalt herabgesetzt, dass schon eine bloße Vereinigungsmitgliedschaft genügen kann, um eine aktive Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu belegen. Die (ehemalige) Mitgliedschaft in einer verbotenen Vereinigung begründet zudem ein schwerwiegendes Indiz dafür, dass sich die betroffene Person als Mitglied auch aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt (hat), da Verbotsentscheidungen langwierige Verwaltungs- und/oder Gerichtsverfahren vorausgehen, im Zuge derer die Verfassungsfeindlichkeit der Vereinigung in hervorgehobenem Maße zu Tage tritt. Eine erfolgreiche Verbotsentscheidung setzt nämlich jedenfalls voraus, dass der Vereinigung (gerichtsfest) eine außenwirksame aggressiv-kämpferische Haltung gegenüber den elementaren Grundsätzen der Verfassung nachgewiesen werden kann.¹⁶¹ Hierzu muss die Vereinigung ihre verfassungsfeindlichen Ziele notwendigerweise bereits über einen längeren Zeitraum und/oder mit einer außerordentlichen Intensität verfolgt haben. Eine gleichwohl begründete oder aufrechterhaltene Mitgliedschaft in einer solchen Vereinigung vermag von daher die ohnehin herabgesetzten Anforderungen an das Aktivitätselement ohne Weiteres zu erfüllen.¹⁶²

Ob auch schon aufgrund einer (ehemaligen) Mitgliedschaft in einer (noch) nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigung ohne Hinzutreten weiterer Umstände davon ausgegangen werden kann, dass sich die betroffene Person aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt (hat), ist demgegenüber fraglich. Zwar erscheint es durchaus möglich, dass die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigung in einzelnen Fällen ebenso schwer wiegt wie eine Mitgliedschaft in einer verbotenen Vereinigung. Denkbar ist dies

¹⁵⁹ Vgl. § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 und 2 GewO; § 8a Abs. 2 Nr. 2 SprengG; § 5 Abs. 2 Nr. 2 WaffG.

¹⁶⁰ *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 84.

¹⁶¹ So im Falle eines Vereinsverbotes nach Art. 9 Abs. 2 GG, vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.07.2018 – 1 BvR 1474/12 –, BVerfGE 149, 160 (197 ff.) Rn. 108 f. Für ein Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG bedarf es sogar konkreter Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des Handelns zumindest möglich erscheinen lassen („Potentialität“), vgl. BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 (224 f.) Rn. 585.

¹⁶² Vgl. auch BT-Drs. 14/7758, S. 55 zu § 5 Abs. 2 Nr. 2 WaffG („wegen der kollektiv-organisierten Betätigung, die bereits in der Mitgliedschaft in einem solchen Verein oder einer solchen Partei zum Ausdruck gekommen ist“).

etwa dann, wenn es sich bei der Vereinigung um eine Partei handelt, die vom Bundesverfassungsgericht von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen wurde.¹⁶³ Ohne eine Verbotsentscheidung sind die Anforderungen an das Aktivitätselement aber nicht von vornherein abgesenkt. Es bedarf deshalb sonstiger besonderer Umstände, die es trotz des der Vereinigungsmitgliedschaft nach den Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG bis zur Verbotsentscheidung üblicherweise beizumessenden Schutzes in der Gesamtabwägung ausnahmsweise erlauben, bereits von der bloßen Vereinigungsmitgliedschaft auf eine aktive verfassungsfeindliche Betätigung zu schließen. Solche können sich etwa aus einem besonders hohen tätigkeitsspezifischen Gefährdungspotenzial ergeben. So finden sich zum Beispiel im Sprengstoff- und Waffenrecht gesetzliche Regelbeispiele, die an eine (frühere) Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigung anknüpfen.¹⁶⁴ Eine derart hohes, die Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG in der Abwägung relativierendes Gefährdungspotenzial mag bei einem Umgang mit Waffen aufgrund des unmittelbaren Risikos für Leib und Leben anderer vorliegen, ist bei einer Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten indes jedenfalls derzeit nicht erkennbar.¹⁶⁵ Angesichts dessen und da auch sonstige besondere Umstände nicht ersichtlich sind, dürfte sich aus der reinen Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Vereinigung noch keine für die Annahme einer Unzuverlässigkeit ausreichende aktive verfassungsfeindliche Betätigung ableiten lassen.

c. Mögliche Regelbeispiele

Nach alledem setzt die Annahme einer Unzuverlässigkeit wegen Verfassungsfeindlichkeit eine Risikolage im Sinne eines tatsächengegründeten Verdachts voraus, die betroffene Person werde das mit der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten einhergehende spezifische Näheverhältnis zum Parlament womöglich für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen. Ein solcher Verdacht muss sich infolge der Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG auf Tatsachen stützen, die eine aktive verfassungsfeindliche Betätigung der Person

¹⁶³ S.a. BT-Drs. 19/15875, S. 36 zu § 5 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b WaffG. Nicht gleichermaßen schwer dürfte es wiegen, wenn die Vereinigung lediglich von einer Verfassungsschutzbehörde als Verdachtsfall eingestuft wurde, s.a. *Ogorek*, Rechtsgutachten zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen gegenüber Beschäftigten von Abgeordneten oder Fraktionen mit extremistischen Verbindungen, 08.07.2024, S. 16.

¹⁶⁴ § 5 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b WaffG und § 8a Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b SprengG neu eingeführt mit Wirkung vom 20.02.2020 durch Gesetz vom 17.02.2020 (BGBl. I S. 166); s.a. BT-Drs. 19/15875, S. 36, 41. Noch ungeklärt ist, ob diese Regelvermutungen schon bei einem bloßen Verdacht greifen, dass die betroffene Vereinigung verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, so OVG BB, Beschl. v. 23.10.2023 – OVG 6 S 44/23 –, NVwZ-RR 2024, 146 (146) Rn. 6; VG Düsseldorf, Urt. v. 07.03.2023 – 22 K 7087/20 –, NVwZ-RR 2023, 626 (627 f.) Rn. 46 ff., oder einen Nachweis der Verfassungsfeindlichkeit der Vereinigung erfordern, so BayVGH, Beschl. v. 16.11.2023 – 24 CS 23.1695 –, NVwZ-RR 2024, 370 (371 f.) Rn. 18 ff.; OVG LSA, Beschl. v. 24.04.2023 – 3 M 13/23 –, juris Rn. 9 ff.; *Nitschke*, Waffenrechtliche Regelunzuverlässigkeit von AfD-Mitgliedern, NJW 2023, 3261 (3266) Rn. 32. Offengelassen: OVG NRW, Beschl. v. 22.03.2024 – 20 B 969/23 –, juris Rn. 31.

¹⁶⁵ Vgl. *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 53.

nahelegen. Taugliche Anknüpfungstatsachen, die im Regelfall eine negative Prognose rechtfertigen, bilden üblicherweise die Begehung von Staatsschutzdelikten, insbesondere im Sinne der §§ 84 ff., §§ 93 ff. und §§ 105 ff. Strafgesetzbuch (StGB),¹⁶⁶ die Mitgliedschaft in einem Verein, der einem Vereinsverbot oder einem Beschäftigungsverbot unterliegt,¹⁶⁷ die Mitgliedschaft in einer Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat,¹⁶⁸ sowie das Vorliegen (sonstiger) tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass die Person einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung verfassungsfeindliche Bestrebungen im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassungsschutzgesetzes (LVerfSchG) verfolgt oder unterstützt.¹⁶⁹ Entsprechende gesetzliche Regelbeispiele könnten daher wie folgt formuliert werden:

„Die erforderliche Zuverlässigkeit fehlt in der Regel Personen,

1. die wegen eines Staatsschutzdeliktes rechtskräftig verurteilt worden sind, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,
2. die Mitglied
 - a. in einem Verein waren, der nach dem Vereinsgesetz als Organisation unanfechtbar verboten wurde oder der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot nach dem Vereinsgesetz unterliegt, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind, oder
 - b. in einer Partei waren, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 BVerfGG festgestellt hat, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,
3. bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in den letzten fünf Jahren einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG verfolgt oder unterstützt haben.“

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass auch dann, wenn eine gesetzliche Regelvermutung greift, stets überprüft werden muss, ob die Vermutung aufgrund der (atypischen) Umstände des Einzelfalls widerlegt ist. Soll die Unzuverlässigkeit primär auf das mitgliedschaftliche Engagement in einer (nachweislich) verfassungsfeindlichen Vereinigung gestützt werden, wird insoweit vor allem zu klären sein, ob und inwieweit sich die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter glaubhaft von den verfassungsfeindlichen Strömungen der Vereinigung distanziert hat.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Vgl. § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 Buchst. d GewO; § 67 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 POG; s.a. *Barczak*, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, 19.07.2024, S. 71 f.

¹⁶⁷ Vgl. § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 GewO; § 8a Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SprengG; § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a WaffG.

¹⁶⁸ Vgl. § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 GewO; § 8a Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b SprengG; § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b WaffG.

¹⁶⁹ Vgl. § 67 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 Buchst. c POG; § 8a Abs. 2 Nr. 3 SprengG a.F.; § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG a.F.

¹⁷⁰ Zum Waffenrecht s.a. BVerwG, Urt. v. 19.06.2019 – BVerwG 6 C 9.18 –, NVwZ 2020, 626 (631 f.) Rn. 36.

2. Zulässigkeit der Einführung einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz zur Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig erscheint.

Eine Regelanfrage bei der Verfassungsschutzbehörde greift in das in der Rechtsprechung¹⁷¹ als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelte und inzwischen zu einem eigenständigen, ausdrücklich in Art. 4a LV geregelten Grundrecht erstarkte¹⁷² Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Beschäftigten ein. Denn mit einer Regelanfrage werden die dem Verfassungsschutz vorliegenden personenbezogenen Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleich in mehrfacher Hinsicht verarbeitet. Wie für jeden Datenaustausch gilt dabei, dass nicht nur die Übermittlung der Daten durch die auskunftserteilende Stelle, hier das Ministerium des Innern und für Sport als zuständige Verfassungsschutzbehörde, sondern auch die Abfrage der Daten durch die auskunftersuchende Stelle, also die für die Zuverlässigkeitsprüfung zuständige Landtagsverwaltung, einander korrespondierende selbständige Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht begründen.¹⁷³ In diesem Kontext spielt es keine Rolle, ob der Verfassungsschutz die personenbezogenen Daten ursprünglich mittels offener oder verdeckter („nachrichtendienstlicher“) Maßnahmen erhoben hat. Auch wenn sich eine Person in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ihr Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen jedenfalls nicht systematisch¹⁷⁴ zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden.¹⁷⁵ Der grundrechtliche Schutz entfällt mithin nicht schon deshalb, weil die betroffene Information nicht erst durch den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, wie Vertrauenspersonen oder technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung (vgl. § 9 Abs. 2 i.V.m. §§ 10 ff. LVerfSchG), erlangt werden kann, sondern bereits über offene Quellen, etwa digitale oder gedruckte Medien, Internetforen (Chat-Rooms), Karteien und Register oder schlichte Beobachtungen im öffentlichen Raum, wie bei Versammlungen oder sonstigen Veranstaltungen, allgemein verfügbar ist.

Die mit dem Datenaustausch verbundenen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Beschäftigten dürften sich im Ergebnis auch nicht dadurch vermeiden lassen, dass eine gesetzliche Konstruktion gewählt wird, mit der die Regelanfrage von einer vorherigen Ein-

¹⁷¹ BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (191 f.) Rn. 89; VerfGH RP Beschl. v. 27.10.2017 – VGH B 37/16 –, juris Rn. 26; Urt. v. 13.05.2014 – VGH B 35/12 –, juris Rn. 40.

¹⁷² *Brink/Krieger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 4a LV Rn. 5.

¹⁷³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05 –, BVerfGE 130, 151 (184).

¹⁷⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370, 595/07 –, BVerfGE 120, 274 (345).

¹⁷⁵ So zur automatisierten Informationserhebung BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 –, NJW 2019, 827 (829) Rn. 39; Urt. v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1254/07 –, BVerfGE 120, 378 (399); Beschl. v. 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 –, NVwZ 2007, 688 (690); *Eichberger*, in: *Huber/Voßkuhle*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 GG, Rn. 286; a.A. im Hinblick auf den Erhebungsakt *Di Fabio*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Losebl. (Stand April 2024), Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 176 m.w.N.

willigung der betroffenen Personen abhängig gemacht wird. Eine eingriffsausschließende Wirkung vermag eine Einwilligung in die Datenverarbeitung nämlich nur dann zu entfalten, wenn sie freiwillig erteilt wird.¹⁷⁶ Grundvoraussetzung für eine freiwillige Einwilligung ist jedoch, dass die Person eine echte Wahlfreiheit hat, die Einwilligung zu verweigern oder zurückzuziehen.¹⁷⁷ Hiervon kann nicht ausgegangen werden, wenn sie ohne eine Einwilligung mit Nachteilen zu rechnen hat.¹⁷⁸ Dies dürfte allerdings hier der Fall sein. Verweigert eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter die Einwilligung, wäre eine staatliche Übernahme der Beschäftigungskosten zwangsläufig ausgeschlossen, weil eine Zuverlässigkeitsprüfung mangels tauglicher Datengrundlage nicht durchgeführt werden könnte. Dies führt zwar nicht dazu, dass die nicht zuverlässigkeitsüberprüfte Person nicht mehr beschäftigt werden könnte. Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass die Abgeordneten und Fraktionen von einer Begründung bzw. Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses aufgrund der dann drohenden Kappung der Finanzmittel absehen werden. Bereits dies ist durchaus geeignet, Druck auf die Betroffenen auszuüben, so dass die Erteilung der Einwilligung wohl nicht gänzlich ohne Zwang erfolgen dürfte. Eine gesetzliche Anknüpfung der Regelanfrage an eine Einwilligung hat deshalb nicht zur Folge, dass die Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht entfallen. Gleichwohl kann sich ein Einwilligungserfordernis anbieten, da ein solches zu einer höheren Akzeptanz der Regelanfrage beitragen kann.

Dies vorausgeschickt müssten die gesetzlichen Regelungen zur Regelanfrage so ausgestaltet werden, dass sich sämtliche Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Beschäftigten rechtfertigen lassen. Dies setzt voraus, dass jeder Eingriff auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden kann, die dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts genügt (hierzu a) und nicht außer Verhältnis zu dem mit dem Datenaustausch verfolgten Zweck des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung steht (hierzu b).

a. Grundsatz des Gesetzesvorbehalts

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht darf nach Art. 4a Abs. 2 LV nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Jeder Eingriff muss dementsprechend von einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage gedeckt sein.¹⁷⁹ Sowohl die Abfrage als auch die Übermittlung etwaiger dem Verfassungsschutz über die betroffenen Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten vorliegender personenbezogener Daten bedürften in folgedessen einer eigenständigen Rechtsgrundlage.¹⁸⁰

¹⁷⁶ So VerfGH RP, Beschl. v. 27.10.2017 – VG B 37/16 – NVwZ 2018, 492 (495) Rn. 26; *Eichberger*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 GG Rn. 292.

¹⁷⁷ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –, juris Rn. 74; *Skobel*, in: Kugelmann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2020, § 33 LDSG Rn. 18.

¹⁷⁸ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 17.05.2022 – Vf. 47-VII-21 –, juris Rn. 74.

¹⁷⁹ S.a. *Brink/Krieger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 4a LV Rn. 32.

¹⁸⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05 –, BVerfGE 130, 151 (184) („Doppeltürmodell“).

aa. Rechtsgrundlage für die Datenabfrage

Eine (allgemeine) Rechtsgrundlage, aufgrund derer die Landtagsverwaltung schon jetzt dazu befugt wäre, beim Landesverfassungsschutz verdachtsunabhängig personenbezogene Daten von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten abzufragen, um über eine Zuverlässigkeitsprüfung zu gewährleisten, dass verfassungsfeindliches Personal nicht staatlicherseits finanziert wird, existiert derzeit nicht. Insbesondere können insoweit nicht die Regelungen in der Hauordnung betreffend die Zuverlässigkeitsprüfung zur Beschränkung der Zutrittsrechte zu bestimmten parlamentarischen Räumlichkeiten herangezogen werden, da sich diese ausschließlich auf das Hausrecht des Präsidenten stützen, das offenkundig nicht zur Regulierung der Abgeordneten- und Fraktionsfinanzierung ermächtigt. Eine entsprechende Rechtsgrundlage für die Datenabfrage müsste im Zuge der einfachgesetzlichen Verankerung der Zuverlässigkeitsprüfung im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz daher neu geschaffen werden. Eine solche könnte den Regelungen der § 34a Abs. 1 Satz 5 Nr. 4 GewO, § 67 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3, Satz 3 POG und § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 WaffG nachgebildet werden, denen zufolge die jeweils zuständigen Behörden zur Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung unter anderem auch eine Auskunft der für den Wohnsitz der betroffenen Person zuständigen Verfassungsschutzbehörde einzuholen haben, ob Tatsachen bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen. Die Rechtsgrundlage sollte zudem Regelungen zu den zeitlichen Abständen enthalten, in denen die Zuverlässigkeitsprüfung zu wiederholen ist (vgl. § 34a Abs. 1 Satz 10 GewO, § 67 Abs. 7 POG, § 4 Abs. 3 WaffG), Vorgaben zur Speicherdauer der für die Überprüfung der Zuverlässigkeit verwendeten Daten treffen, mit denen die im LVerfSchG verankerten generellen Pflichten bei der Weiterverarbeitung, wie die in § 28 Abs. 2 LVerfSchG¹⁸¹ geregelte Vernichtung nicht benötigter Unterlagen, ergänzt werden (vgl. § 67 Abs. 8 Satz 1 und 2 POG) und gegebenenfalls auch eine Nachberichtsspflicht der Verfassungsschutzbehörde für den Fall beinhalten, dass dieser nachträglich Informationen bekannt werden, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit von Bedeutung sind (vgl. § 34a Abs. 1b Satz 1 bis 4 GewO, § 5 Abs. 5 Satz 3 bis 6 WaffG).

bb. Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung

Zur Übermittlung der Daten vom Landesverfassungsschutz an die Landtagsverwaltung kann nach derzeitiger Rechtslage auf § 26 Abs. 1 und 4 i.V.m. § 6 Abs. 2 LVerfSchG zurückgegriffen werden. Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG darf die Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Daten zur Erfüllung von Aufgaben im Sinne der §§ 5 und 6 LVerfSchG an öffentliche Stellen übermitteln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Zu den Aufgaben im Sinne des § 6 LVerfSchG gehört auch die Mitwirkung bei der Überprüfung von Personen in (sonstigen) ge-

¹⁸¹ S.a. § 28 Abs. 2 und 4 LVerfSchG-E, vgl. LT-Drs. 18/10483, S. 20 f.

setzunglich bestimmten Fällen oder mit deren Einwilligung. Dies erfasst sämtliche Erkenntnisabfragen beim Verfassungsschutz,¹⁸² einschließlich Regelanfragen zur Durchführung gesetzlich angeordneter Zuverlässigkeitsprüfungen¹⁸³. Die Übermittlung beschränkt sich nach § 26 Abs. 4 LVerfSchG auf vorhandene Daten über gerichtsverwertbare Tatsachen.

Mit Blick auf diverse Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,¹⁸⁴ insbesondere zur Übermittlungsbefugnis von Verfassungsschutzbehörden, ist aktuell eine Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes geplant. Hierzu liegt bereits der Entwurf eines Ersten Landesgesetzes zur Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes der Fraktionen der SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (LVerfSchG-E)¹⁸⁵ vor. Nach den hierin vorgesehenen Änderungen wäre zur Bestimmung der für die Übermittlung einschlägigen Rechtsgrundlage künftig danach zu differenzieren, ob die zu übermittelnden personenbezogenen Daten mit oder ohne nachrichtendienstliche Mittel erhoben wurden. Mit nachrichtendienstlichen Mitteln beschaffte Daten dürfte die Verfassungsschutzbehörde gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 LVerfSchG-E¹⁸⁶ nur noch nach Maßgabe der §§ 26a bis 28 LVerfSchG-E an Stellen außerhalb des Verbundes der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder übermitteln. Zur Durchführung von Verfahren der Mitwirkung nach § 6 LVerfSchG, einschließlich der Mitwirkung an gesetzlich vorgesehenen Zuverlässigkeitsprüfungen, dürften personenbezogene Daten nach § 26b Nr. 5 LVerfSchG-E¹⁸⁷ an öffentliche Stellen nur noch übermittelt werden, soweit dies aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte im Einzelfall zum Schutz der in § 26a Abs. 3 LVerfSchG-E genannten Rechtsgüter, zu denen gemäß § 26a Abs. 3 Nr. 1 LVerfSchG-E¹⁸⁸ auch die freiheitliche demokratische Grundordnung gehört, erforderlich ist. Für nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobene Daten sollen die strengen Übermittlungsanforderungen der §§ 26a ff. LVerfSchG-E hingegen nicht gelten. Ihre Übermittlung soll nach § 26 Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG-E¹⁸⁹ – wie bisher – zur Aufgabenwahrnehmung nach § 6 LVerfSchG ohne Weiteres zulässig sein.

b. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten dürfte ferner nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Insbesondere müssten sich die mit der Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz zur Überprüfung der Zuverlässigkeit der Beschäftigten verbundenen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht als angemessen erweisen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht

¹⁸² Vgl. LT-Drs. 17/10488, S. 34.

¹⁸³ S.a. LT-Drs. 18/10483, S. 109 f.

¹⁸⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, BVerfGE 162, 1; Beschl. v. 28.09.2022 – 1 BvR 2354/13 –, BVerfGE 163, 43.

¹⁸⁵ LT-Drs. 18/10483.

¹⁸⁶ LT-Drs. 18/10483, S. 17.

¹⁸⁷ LT-Drs. 18/10483, S. 18.

¹⁸⁸ LT-Drs. 18/10483, S. 18.

¹⁸⁹ LT-Drs. 18/10483, S. 17.

für die Prüfung der Angemessenheit eines – unweigerlich mit einer zweckändernden Datennutzung einhergehenden –¹⁹⁰ Austauschs von personenbezogenen Daten, jedenfalls dann, wenn diese Daten mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden,¹⁹¹ spezifische Anforderungen aufgestellt hat.¹⁹²

Ausgangspunkt für die Bestimmung der Angemessenheit des Datenaustauschs bildet hier das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung.¹⁹³ Dieses Kriterium soll sicherstellen, dass Verfassungsschutzbehörden die aus der Überwachung erlangten Informationen nicht ohne Weiteres an andere Behörden mit operativen Anschlussbefugnissen übermitteln („informationelles Trennungsprinzip“).¹⁹⁴ Eine Datenübermittlung hat vielmehr stets den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, die an entsprechende eigene Grundrechtseingriffe der empfangenden Stelle zu richten sind.¹⁹⁵ Hiermit soll gleich in doppelter Hinsicht etwaigen Umgehungsgefahren begegnet werden: Zum einen soll verhindert werden, dass die strengen und tatbestandlich eng gefassten Erhebungsregeln für Polizei- und Sicherheitsbehörden unterlaufen werden, indem diese auf Daten zugreifen können, die von den grundsätzlich nach großzügigeren Maßstäben ermittlungsbefugten Nachrichtendiensten gewonnen wurden.¹⁹⁶ Zum anderen rechtfertigen sich die weitreichenden Überwachungsbefugnisse der Nachrichtendienste gerade dadurch, dass diese selbst über keine operativen Anschlussbefugnisse verfügen.¹⁹⁷ Der hierdurch bewirkte Schutz für die beobachteten Personen würde indes ausgehebelt, wenn die nachrichtendienstlich erhobenen Informationen schlicht an eine mit operativen Anschlussbefugnissen ausgestattete Behörde weitergegeben werden könnten, die diese ihrerseits für den Erlass von Folgemaßnahmen nutzen könnte.¹⁹⁸

Nach dem Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung ist für die Übermittlungsbefugnis maßgeblich, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben (hypothetisch) auch für den geänderten Zweck neu erhoben werden dürften.¹⁹⁹ Dies ist der Fall, wenn der Gesetzgeber der empfangenden Behörde zu dem jeweiligen Übermittlungszweck eine eigene

¹⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 102 mit Hinweis darauf, dass eine weitere Nutzung nur dann innerhalb der ursprünglichen Zwecksetzung bleiben kann, wenn sie seitens derselben Behörde erfolgt.

¹⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 106; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, BVerfGE 162, 1 (1) Leitsatz 3; Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 45.

¹⁹² BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 105.

¹⁹³ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 105; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, BVerfGE 162, 1 (108) Rn. 229.

¹⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 92; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, NJW 2022, 1583 (1588) Rn. 171; Urt. v. 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 (329) Rn. 123.

¹⁹⁵ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 92.

¹⁹⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 92; Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 GG Rn. 300.

¹⁹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 92; Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 48.

¹⁹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 92.

¹⁹⁹ BVerfG, Beschl. v. 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 –, BVerfGE 156, 11 (50) Rn. 99.

Datenerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln wie der vorangegangenen Überwachung durch den Verfassungsschutz erlauben dürfte.²⁰⁰ Voraussetzung hierfür ist, dass die neue Nutzung der Daten dem Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts dient.²⁰¹ Hierunter fallen beispielsweise die Rechtsgüter Leib, Leben und Freiheit der Person sowie Bestand und Sicherheit des Bundes oder eines Landes.²⁰² Darüber hinaus muss für die Datenübermittlung ein Anlass bestehen, der eine ebenso eingriffssintensive Ersterhebung durch die empfangende Stelle verfassungsrechtlich rechtfertigen würde.²⁰³ Es muss also eine gewisse Eingriffsschwelle (auch: „Übermittlungsschwelle“²⁰⁴) überschritten werden, die sich abhängig davon unterscheiden kann, an welche Behörde übermittelt wird.²⁰⁵ Verfügt die empfangende Behörde über operative Anschlussbefugnisse, sind an eine Übermittlung wegen der dann unmittelbar möglichen Folgemaßnahmen grundsätzlich strengere Anforderungen zu stellen.²⁰⁶ Solche operativen Anschlussbefugnisse, die auch als operative Zwangsbefugnisse bezeichnet werden, kommen Stellen zu, die die Möglichkeit besitzen, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen, wobei es nicht auf die Ausübung unmittelbaren Zwangs, sondern nur auf unmittelbar mögliche Folgemaßnahmen ankommt.²⁰⁷

In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird hinsichtlich der Übermittlungsschwelle je nach Empfangsbehörde wie folgt differenziert: Für eine Übermittlung von Daten an *Gefahrenabwehrbehörden* muss jedenfalls die allgemeine Eingriffsschwelle für heimliche Überwachungsmaßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden erreicht sein, weil andernfalls die für diese ihrerseits geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an heimliche Überwachungsmaßnahmen unterlaufen würden.²⁰⁸ Es bedarf daher zumindest einer konkretisierten Gefahr für das jeweils betroffene besonders gewichtige Rechtsgut.²⁰⁹ Eine solche konkretisierte Gefahr liegt vor, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf zwar noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, aber bereits bestimmte Tatsachen im Einzelfall auf die

²⁰⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 106; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, BVerfGE 162, 1 (108 f.) Rn. 231; Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 48.

²⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 105, 108, 111; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, NJW 2022, 1583 (1599 f.) Rn. 255 f.; Gärditz, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 48.

²⁰² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 108.

²⁰³ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 105.

²⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, NJW 2022, 1583 (1596) Rn. 231; Urt. v. 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17 –, NJW 2020, 2235 (2256) Rn. 220.

²⁰⁵ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 106.

²⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 106.

²⁰⁷ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 231; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, NJW 2022, 1583 (1596) Rn. 234; a.A. *Unterreitmeier*, Informationen der Nachrichtendienste: „... Schweigen ist Gold?“ Zum Stand der Übermittlungsdogmatik in der Rechtsprechung des BVerfG (Teil 2), GSZ 2023, 34 (35); Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (167).

²⁰⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 109.

²⁰⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 109; Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 –, NJW 2022, 1583 (1598) Rn. 245.

Entstehung einer konkreten Gefahr für das betroffene Rechtsgut hinweisen.²¹⁰ Die konkretisierte Gefahr beschreibt mithin eine – über eine allgemeine Risikolage hinausgehende – hinreichend konkret absehbare Gefahrenlage, die sich noch nicht zu einer konkreten Gefahr verdichtet haben muss.²¹¹ Dabei müssen die Tatsachen grundsätzlich den Schluss auf ein wenigstens ansatzweise in sachlicher, zeitlicher und personeller Dimension konkretisierbares Schadensereignis zulassen.²¹² Soweit Daten an *Strafverfolgungsbehörden* übermittelt werden, bedarf es hinreichend konkretisierter Tatsachen, die den Verdacht einer besonders schweren Straftat begründen; ein bloßer Anfangsverdacht reicht nicht aus.²¹³ Bei der Übermittlung an *sonstige Stellen* ist danach zu unterscheiden, ob der empfangenden Behörde operative Anschlussbefugnisse zukommen. Ist dies der Fall, gelten regelmäßig dieselben Grundsätze wie bei der Weitergabe an Gefahrenabwehrbehörden.²¹⁴ Andernfalls darf die Schwelle je nach Gewicht des Datenerhebungseingriffs gegebenenfalls auch unter den Anlass der konkretisierten Gefahr abgesenkt werden.²¹⁵

Der Grundsatz der hypothetischen Datenenerhebung ist allerdings nicht schematisch anzuwenden.²¹⁶ In besonders gelagerten Fallkonstellationen kann deshalb selbst dann, wenn die empfangende Behörde über operative Anschlussbefugnisse verfügt, eine Absenkung der im Regelfall einschlägigen Übermittlungsschwelle geboten sein. Dies gilt vor allem dann, wenn die Daten zur personen- oder gruppenbezogenen Risikoprävention für die Durchführung einer Zuverlässigkeits- oder Eignungsprüfung übermittelt werden sollen.²¹⁷ Jedenfalls in gesetzlich geregelten, herausgehobenen Zusammenhängen mit besonders hohem Gefahrenpotenzial für hochrangige Rechtsgüter und einer engen Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes wird hier auf Grundlage entsprechender tatsächlicher Anhaltspunkte im Einzelfall eine Übermittlung grundsätzlich möglich sein.²¹⁸ In Betracht kommt dies etwa bei Zuverlässigkeitsprüfungen im Luftsicherheits- und Waffenrecht, bei Eignungs- und Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Dienst oder in Fällen, in denen basierend auf der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG) schon einer nur potentiellen Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung begegnet werden soll, wie bei der Vorbereitung von Vereinsverboten.²¹⁹

²¹⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220 (272) Rn. 112; Urt. v. 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17 –, NJW 2020, 2235 (2256 f.) Rn. 222; s.a. § 19 Abs. 2 BVerfSchG; § 26a Abs. 2 LVerfSchG-E, LT-Drs. 18/10483, S. 17.

²¹¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220 (272) Rn. 112.

²¹² Bei der Verhütung terroristischer Straftaten genügt eine Konkretisierung in personeller Hinsicht („Gefährder“), vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220 (272) Rn. 112; Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 GG Rn. 306; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2022, § 8 Rn. 15.

²¹³ BVerfG, Urt. v. 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17 –, NJW 2020, 2235 (2256 f.) Rn. 222.

²¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 111.

²¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 111.

²¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 112.

²¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 113; Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (165 f.).

²¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 113.

²¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 –, juris Rn. 113.

An diesen Grundsätzen gemessen setzt eine Übermittlung der mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen personenbezogenen Daten über Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte von der zuständigen Verfassungsschutzbehörde an die Landtagsverwaltung voraus, dass die Übermittlung dem Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts dient und von einem Anlass getragen ist, der es (hypothetisch) rechtfertigen würde, die Landtagsverwaltung zu einem im Gewicht einer nachrichtendienstlichen Datenerhebung gleichkommenden Grundrechtseingriff zu ermächtigen. Während die Anforderungen an den nötigen Rechtsgüterschutz hier unproblematisch erfüllt sind, da die Datenübermittlung zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beiträgt, bei der es sich zweifelsohne um ein besonders gewichtiges Rechtsgut handelt, bedarf die Frage, ob die Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten einen ausreichenden Anlass zur Datenübermittlung liefert, näherer Betrachtung. Zwar dürfte die Übermittlung von nachrichtendienstlich erhobenen personenbezogenen Daten an die Landtagsverwaltung – entsprechend den Maßgaben für eine Datenübermittlung an Gefahrenabwehrbehörden – grundsätzlich strengen Anforderungen unterliegen. Denn die Landtagsverwaltung verfügt über operative Anschlussbefugnisse, weil sie die Möglichkeit hat, die an sie übermittelten Daten für unmittelbare Folgemaßnahmen heranzuziehen. So mündet jede negative Zuverlässigkeitsprüfung zwangsläufig in einen belastenden Verwaltungsakt, mit dem die Unzuverlässigkeit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters verbindlich festgestellt wird. Hieran schließen sich unter Umständen weitere Verfügungen an, mit denen eine von den Abgeordneten beantragte Übernahme der Personalkosten abgelehnt oder eine Auszahlung der Fraktionsleistungen in der Höhe des auf die betroffenen Beschäftigten fallenden Arbeitslohns versagt werden.²²⁰ Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass die Zuverlässigkeitsprüfung ihrerseits vollstreckbare Anordnungen nach sich zieht, etwa eine Rückforderung zu viel gezahlter Beträge. Die demnach grundsätzlich gesteigerten Anforderungen an die Datenübermittlung relativieren sich jedoch dadurch, dass mit der Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten – ebenso wie mit Zuverlässigkeitsprüfungen von Wachpersonal (vgl. § 34a Abs. 1a GewO) und Polizeibediensteten (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 POG) – ein besonders hohes Gefahrenpotenzial für hoch zu gewichtende Rechtsgüter bewältigt werden soll, das eine enge Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes aufweist. Sie dient nämlich dem Schutz des Parlaments vor Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, indem sie gewährleistet, dass Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigte, von denen das Risiko eines Missbrauchs des tätigkeitsspezifischen Näheverhältnis zum Parlament für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausgeht, nicht länger staatlicherseits finanziell werden (hierzu umfassend Punkt B. II. 1.). Ob eine Person verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, lässt sich aber ohne Hinzuziehung der Informationen des Verfassungsschutzes nicht ausreichend aufklären (dazu

²²⁰ Insoweit dürfte es unerheblich sein, dass diese Maßnahmen als feststellende Verwaltungsakte über keine mit den Mitteln des (Verwaltungs-)Zwangs durchsetzbare Regelungsinhalte verfügen, vgl. *Knauff*, in: Schoch/Schneider, *Verwaltungsrecht*, Losebl. (Stand November 2023), § 35 VwVfG Rn. 172. Entscheidend für das Bestehen operativer Anschlussbefugnisse ist nur die Möglichkeit, die übermittelten Daten für – erforderlichenfalls auch vollstreckbare – unmittelbare Folgemaßnahmen heranzuziehen. Einer Vollstreckung bedarf es bei feststellenden Verwaltungsakten allerdings von vornherein nicht, da sie ihre die Rechtslage im Einzelfall verbindlich konkretisierende Wirkung bereits mit Eintritt der Bestandskraft vollumfänglich entfalten.

Punkt B. III. 1. c.). Sind der Verfassungsschutzbehörde im konkreten Einzelfall Tatsachen bekannt, die Bedenken an der Zuverlässigkeit begründen, dürfte eine Datenübermittlung zur Zuverlässigkeitsprüfung daher zulässig sein. Dies gilt auch dann, wenn die Daten ohne einen über die Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung hinausgehenden Anlass abgefragt werden, also die Landtagsverwaltung selbst noch keinen Anhalt dafür hat, dass sich eine Person möglicherweise verfassungsfeindlich betätigt, da sich auch an solche verdachtsunabhängige Anfragen nur dann eine Datenübermittlung anschließt, wenn die Verfassungsschutzbehörde über entsprechend relevante Erkenntnisse verfügt.²²¹

Es dürfte daher auch im Hinblick auf die sich aus dem Kriterium der hypothetischen Datenerhebung ergebenden Anforderungen an die Angemessenheit nicht zu beanstanden sein, wenn zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten routinemäßig etwaige dem Landesverfassungsschutz über die betroffenen Beschäftigten vorliegende Informationen abgerufen werden.

3. Zwischenergebnis

Nach alledem ist eine einfachgesetzliche Regelung einer mit einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz verbundenen Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten durchaus einer verfassungskonformen Ausgestaltung zugänglich. Eine solche Regelung muss allerdings insbesondere gewährleisten, dass eine Unzuverlässigkeit wegen Verfassungsfeindlichkeit erst dann angenommen wird, wenn eine Risikolage im Sinne eines tatsächengegründeten Verdachts besteht, die betroffene Person werde das tätigkeitsspezifische Näheverhältnis zum Parlament möglicherweise für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen. Ein entsprechender Verdacht darf mit Rücksicht auf die Wertungsvorgaben der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG nur aus Tatsachen hergeleitet werden, die nahelegen, dass sich die betroffene Person, über eine verfassungsfeindliche Gesinnung hinaus, aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt. Hierfür genügt eine bloße Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung für sich betrachtet nicht, sofern die Vereinigung nicht bereits verboten wurde. Als Regelbeispiele für eine Unzuverlässigkeit eignen sich die Begehung von Staatsschutzdelikten, die Mitgliedschaft in verbotenen Vereinigungen sowie das Vorliegen (sonstiger) tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass die Person allein oder als Mitglied einer Vereinigung verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder unterstützt. Schließlich muss die Regelung für eine verfassungskonforme Implementierung der Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz eine eigenständige rechtliche Grundlage für die Abfrage der Daten beim Verfassungsschutz beinhalten.

²²¹ Zur Angemessenheit einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz zur Regulierung des Zutritts zum Parlament, s.a. *Ogorek*, Rechtsgutachten zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen gegenüber Beschäftigten von Abgeordneten oder Fraktionen mit extremistischen Verbindungen, 08.07.2024 S. 45; *Gärditz*, Rechtsgutachten betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21.06.2024, S. 58 f.

C. Gesamtergebnis

Die vorstehende gutachterliche Ausarbeitung hat gezeigt, dass der rheinland-pfälzische Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht daran gehindert ist, im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz eine Regelung einzuführen, mit der die Amtsausstattungsansprüche von Abgeordneten und Fraktionen für die Beschäftigung verfassungsfeindlicher Personen ausgeschlossen werden.

Ein solcher Finanzierungsausschluss begegnet keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Er begründet zwar einen Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus, weil die Kappung der staatlichen Geldleistungen für verfassungsfeindliches Personal die Personalauswahlentscheidung beeinflussen kann. Dieser Eingriff lässt sich jedoch zur Reduktion von Sicherheitsrisiken im Parlament durch eine Verhütung von Gefahren für die freiheitliche demokratischen Grundordnung rechtfertigen, sofern die Regelungen zum Finanzierungsausschluss, auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich angelegten Systems der wehrhaften Demokratie, insbesondere der Wertungen der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG, verhältnismäßig ausgestaltet und angewandt werden. Ihm steht insbesondere nicht die Sperrwirkung des Parteienprivilegs entgegen.

Regelungstechnisch dürfte es sich anbieten, den Finanzierungsausschluss durch eine einfachgesetzliche Verankerung einer mit einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz verbundenen generischen Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz umzusetzen. Die Amtsausstattungsansprüche der Abgeordneten und Fraktionen könnten sodann künftig davon abhängig gemacht werden, dass die beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die für die Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten erforderliche Zuverlässigkeit verfügen. Eine solche Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten bietet den Vorteil, dass sie einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für sämtliche Maßnahmen zum Schutz des Parlaments vor personalen Sicherheitsrisiken vorhalten kann, etwa auf längere Sicht um zusätzliche Schutzmaßnahmen ergänzt werden kann. Die Verknüpfung der Zuverlässigkeitsprüfung mit einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz ist unabdingbar, weil ausschließlich dem Verfassungsschutz Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Aktivitäten im Gefahrenvorfeld vorliegen können, so dass sich letztlich nur unter Einbeziehung der Verfassungsschutzbehörde etwaige Verfassungsfeinde in den Kreisen der Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten umfassend ausfindig machen lassen.

Die Annahme einer Unzuverlässigkeit wegen Verfassungsfeindlichkeit erfordert eine Risikolage im Sinne eines tatsächengegründeten Verdachts, dass die betroffene Person das mit der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten zwangsläufig einhergehende spezifische Nähverhältnis zum Parlament womöglich für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen wird. Ein solcher Verdacht muss sich unter Einbeziehung der Wertungen der Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG auf Tatsachen stützen, die nahelegen, dass die Person nicht nur eine verfassungsfeindliche Gesinnung hegt, sondern sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische

Grundordnung betätigt. Auch eine Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung kann ein Indiz für eine aktive verfassungsfeindliche Betätigung liefern. Einer solchen Mitgliedschaft kommt allerdings grundsätzlich keine derart weitreichende Indizwirkung zu, dass sie bereits für sich betrachtet die Annahme einer Unzuverlässigkeit rechtfertigen könnte, sofern die Vereinigung nicht bereits verboten worden ist. Hierzu bedarf es vielmehr weiterer Umstände, die darlegen, dass die Person die verfassungsfeindlichen Bestrebungen der Vereinigung aktiv unterstützt, wobei die Anforderungen an Art und Umfang der Unterstützungshandlungen mit zunehmender Gewissheit über die Verfassungsfeindlichkeit der Vereinigung abnehmen. Taugliche Regelbeispiele für eine Unzuverlässigkeit bilden letztlich die Begehung von Staatsschutzdelikten, die Mitgliedschaft in einem Verein, der einem Vereins- oder Beschäftigungsverbot unterliegt, oder in einer Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, sowie das Vorliegen (sonstiger) tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass die Person einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder unterstützt.

Auch die Einführung einer Regelanfrage beim Landesverfassungsschutz zur Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten dürfte verfassungsrechtlich zulässig sein, sofern die Neuregelungen im Abgeordneten- und Fraktionsgesetz eine eigenständige rechtliche Grundlage für die Abfrage der Daten beim Verfassungsschutz schaffen.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t