

Professor Dr. Klaus Ferdinand Gärditz

Kastanienweg 48

53177 Bonn

Tel. 0228 / 73-9176

21. Juni 2024

## Rechtsgutachten

betreffend den

Schutz des Parlaments vor  
verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen

erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages

## Inhaltsverzeichnis

A.	Hintergrund und Gutachtauftrag .....	5
B.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe .....	6
I.	Freiheit des Mandats .....	6
1.	Schutzumfang und politische Indifferenz .....	6
2.	Beschränkbarkeit .....	9
a)	Schutz von Rechtsgütern von Verfassungsrang .....	9
b)	Hausrecht und Polizeigewalt der Präsidentin des Deutschen Bundestags .....	11
c)	Hausrecht und Polizeigewalt als Eingriffsermächtigungen? .....	12
aa)	Nicht abschließend geklärte Rechtslage .....	13
bb)	Vorsorgliche Vergesetzlichung zur Anpassung an Bestimmtheiterwartungen .....	14
cc)	Gesetzgebungskompetenz .....	15
II.	Gleichheit des Mandats .....	16
III.	Politische Grundrechte .....	17
IV.	Einzelfragen .....	18
1.	Personalausstattung .....	18
2.	Zugriff auf und Zugang zu parlamentarischen Infrastrukturen .....	20
3.	Fraktionspersonal .....	22
C.	Verfassungsrechtliche Bewertung der einzelnen Sachfragen .....	25
I.	Problemkomplex Hausrecht .....	25
1.	Bundestagsausweis .....	25
a)	Frage 1: Auslegung der Hausordnung .....	27
aa)	Auslegung im Lichte der Parlamentspraxis .....	28
bb)	Auslegung der Hausordnung als Parlamentsbinnenrecht .....	29
cc)	Interpretation der konkreten Regelung im Lichte der Zugangs- und Verhaltensregelungen .....	30
dd)	Bestimmtheitsgebot und inhaltliche Transparenz .....	33
ee)	Verwertung rechtswidrig erlangter Daten .....	34
ff)	Zwischenergebnis .....	36
b)	Frage 2: Mitarbeit bei einem verfassungsfeindlichen Abgeordneten .....	36
c)	Frage 3: Aktive Betätigung gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung .....	37
d)	Frage 4: Expliziter Regelungsbedarf .....	38
aa)	Polizeilicher Gefahrenverdacht und Risiken der Verfassungsfeindlichkeit .....	39
bb)	Klarstellungsbedarf .....	40
cc)	Hausrechtsrelevantes Risiko .....	40
e)	Frage 5: Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz und hinreichende Rechtsgrundlage .....	41
aa)	Eingriff .....	42

bb)	Gesetzliche Regelbarkeit.....	42
cc)	Materielle Eingriffsrechtfertigung.....	44
dd)	Verfassungsrechtliche Anforderungen der Datenübermittlung und Vorbehalt des Gesetzes.....	47
ee)	Differenzierte Eingriffsschwelle nach Übermittlungszweck.....	48
ff)	Die korrespondierenden Regelungen des Verfassungsschutzrechts.....	50
gg)	Die Korrespondenzbestimmung eines künftigen Bundestagspolizeigesetzes.....	51
g)	Frage 6: Regelabfrage.....	57
aa)	Verfassungskonforme Ausgestaltung.....	57
bb)	Bewertung.....	59
cc)	Verhältnis zum Verfassungsschutzrecht.....	60
dd)	Ergebnis.....	62
i)	Frage 7: Inhaltliche Ausgestaltung im Einklang mit dem Abgeordnetenstatus.....	62
aa)	Einschränkung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit.....	63
bb)	Versagung der Kostenerstattung.....	70
cc)	Versagung der Kostenerstattung für Wahlkreismitarbeitende?.....	71
dd)	Rückwirkende Rückforderung erfolgter Kostenerstattung?.....	71
ee)	Klarstellungsbedarf.....	71
2.	Gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestags.....	72
a)	Würde des Hauses und Versagung des IT-Zuganges.....	73
b)	Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.....	74
c)	Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz.....	76
3.	Veranstaltungen in den Räumen des Deutschen Bundestags.....	77
a)	Frage 1: Ergänzung der Hausordnung zur Abwehr verfassungsfeindlicher Veranstaltungen.....	78
aa)	Übertragbarkeit der „Stadthallenrechtsprechung“?.....	80
bb)	Neutralitätspflicht?.....	81
cc)	Abwehr verfassungsfeindlicher Agitation.....	82
dd)	Ergebnis.....	85
b)	Frage 2: Verfassungsfeindliche Veranstaltungen als Verletzung der Würde des Hauses.....	85
c)	Frage 3: Ausgestaltung der Sanktionen.....	89
II.	Problemkomplex Geheimschutz.....	90
1.	Änderungsbedarf im Sicherheitsüberprüfungsgesetz.....	91
a)	Verfassungskonforme Änderung des SÜG.....	91
aa)	Schranke des Staatswohls.....	92

bb)	Demokratische Legitimation als Hindernis? .....	96
cc)	Gleichheit der Abgeordneten als Hindernis? .....	97
dd)	Recht auf effektive Opposition als Hindernis?.....	98
b)	Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG .....	100
aa)	Anwendungsbereich des SÜG .....	100
bb)	Optionale Klarstellung .....	102
c)	Sicherheitsüberprüfung von Abgeordneten in sicherheitsrelevanten Gremien .....	103
aa)	Klarstellung des Anwendungsbereichs.....	104
bb)	Regelungsvorschlag.....	105
d)	Verfahren der Überprüfung .....	106
aa)	Parlamentarisches Verfahren .....	107
bb)	Regelungsvorschlag.....	108
e)	Anpassung der Datenübermittlungsregelungen.....	109
f)	Sonstige Rechtsfragen.....	110
2.	Anwendung des SÜG auf Mitarbeitende .....	111
a)	Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden in bestimmten Funktionen.....	112
aa)	Rechtfertigung durch Risikostruktur .....	113
bb)	Regelungsvorschlag.....	114
b)	Zulässige Begrenzung des Einsatzes von Mitarbeitenden .....	115
aa)	Folgen einer negativen Sicherheitsüberprüfung .....	115
bb)	Vereinbarkeit eines „Beschäftigungsverbots“ mit der Freiheit und Gleichheit des Mandats .....	116
c)	Ausreichende Angaben .....	118
aa)	Beziehung .....	118
bb)	Verfassungsfeindlichkeit .....	119
d)	Mitgliedschaft in einer als extremistisch eingestuften Organisation als Versagungsgrund .....	121
aa)	Prognoseentscheidung .....	122
bb)	Tatsächliche Anhaltspunkte .....	124
cc)	Materielle Sicherheitsrisiken .....	125
e)	Unzuverlässigkeit durch Falschangaben.....	128
D.	Zusammenfassende Handlungsempfehlungen.....	130

## A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Verschiedene Anlässe in der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart begründen die Besorgnis, dass Aktivitäten von Verfassungsfeinden die Sicherheit und Arbeitsfähigkeit oder auch die Würde und das Ansehen des Deutschen Bundestages als Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen könnten. Namentlich besteht dauerhaft das greifbare Risiko, dass die Räume des Deutschen Bundestags für verfassungsfeindliche Aktionen, Einflussnahmeversuche und vergleichbare Handlungen durch Mitarbeitende, der Abgeordneten und Fraktionen (ggf. auch Gruppen) oder durch gezielt eingeladene Gäste missbraucht werden. Vor diesem Hintergrund erwägt die Präsidentin des Deutschen Bundestags Maßnahmen, die das Parlament besser vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen schützen sollen. Im Mittelpunkt stehen hierbei zwei Problemkomplexe: Zum einen könnte das Hausrecht, wie es in Art. 40 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) durch die Präsidentin ausgeübt wird, gezielter eingesetzt werden, um eine Nutzung der Parlamentsinfrastrukturen für verfassungsfeindliche Aktionen jedenfalls einzudämmen. Zum anderen könnte der Geheimschutz innerhalb der parlamentarischen Arbeit verbessert werden, um insbesondere die Sicherheitsrisiken zu reduzieren, die von extremistischen Abgeordneten oder extremistischen Mitarbeitenden der Mitglieder des Deutschen Bundestags und der Fraktionen ausgehen.

Insgesamt sollen mit diesem Gutachten die (verfassungs-)rechtlichen Möglichkeiten geprüft werden, über das Hausrecht sowie das Personalrecht (namentlich das Instrument der Sicherheitsüberprüfung) den Deutschen Bundestag besser gegen politisch motivierte Sicherheitsrisiken zu schützen. Zur Prüfung der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten sollen die damit verbundenen parlaments- und verfassungsrechtlichen Fragen anhand eines konkreten Fragenkatalogs diskutiert, mögliche rechtliche Hindernisse identifiziert und Lösungsstrategien ausgelotet werden. Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäbe dargestellt (B.), um anschließend anhand dieser die einzelnen Problemkomplexe zu erläutern (C.).

## B. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Verfassungsrechtlich ist einschlägiger Maßstab für Beschränkungen, die sich auf die Mandatsarbeit der Mitglieder des Deutschen Bundestags auswirken, primär das verfassungsrechtlich in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Statusrecht der Abgeordneten, das sowohl die Freiheit (I.) als auch die Gleichheit (II.) des Mandats gewährleistet. Ergänzend kommen – insbesondere mit Blick auf Personen, die sich wie Gäste oder Mitarbeitende ohne Mandat aufgrund anderweitiger Zulassung in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags aufhalten – politische Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte in Betracht (III.).

### I. Freiheit des Mandats

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Hieraus ergeben sich grundlegende Folgerungen für den verfassungsrechtlichen Status der einzelnen Mitglieder des Deutschen Bundestags:

#### 1. Schutzzumfang und politische Indifferenz

„Der Schutzbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erstreckt sich auf sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung“.<sup>1</sup> Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet allen Abgeordneten die Freiheit in der Ausübung ihres durch demokratische Wahl errungenen Mandats.<sup>2</sup>

„Das freie Mandat sichert gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die freie Willensbildung der Abgeordneten und damit eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern [...]. Das freie Mandat dient auch dazu, die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages insgesamt zu gewährleisten“.<sup>3</sup>

Die Freiheit des Mandats ist nicht politisch konditioniert, namentlich – anders als die politische Treuepflicht der Beamtinnen und Beamten (§ 60 Abs. 1 Satz 3 BBG<sup>4</sup>) – nicht an eine grundsätzliche Verfassungstreue gebunden. Die Weisungsfreiheit und die alleinige Verpflichtung auf das individuelle „Gewissen“ in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sollen die Abgeordneten vielmehr befähigen, bei der Wahrnehmung ihres Mandats allein ihren politischen

<sup>1</sup> BVerfGE 160, 368 (383).

<sup>2</sup> BVerfGE 102, 224 (237ff.); 154, 354 (370).

<sup>3</sup> BVerfGE 154, 354 (370). Vgl. auch BVerfGE 140, 1 (33): Abgeordnete seien „Verbindungsglied zwischen Parlament und Bürger“; es gehöre „daher zu den Hauptaufgaben seines Mandats gehört, insbesondere im eigenen Wahlkreis engen Kontakt mit der Partei, den Verbänden und nicht organisierten Bürgern zu halten“.

<sup>4</sup> Bundesbeamtengesetz v. 5.2.2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes v. 17.7.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 190) geändert worden ist.

Überzeugungen entsprechend zu handeln.<sup>5</sup> Das können auch Überzeugungen sein, die in anderem Kontext (etwa des materiellen Verfassungsschutzrechts<sup>6</sup>) als verfassungsfeindlich zu bewerten wären. Die Legitimität des Mandats soll nicht durch andere Verfassungsorgane aus inhaltlichen Gründen in Frage gestellt werden.<sup>7</sup> Die Freiheit des Mandats ist Konsequenz der damit einhergehenden politischen Repräsentation, die durch den zugrundeliegenden Wahlakt, der insoweit die jeweils vertretenen Positionen formal „mitlegitimiert“, allen Abgeordneten des Deutschen Bundestags gleichermaßen vermittelt wird.

„Indem die Verfassung den Abgeordneten von jeder Bindung an Aufträge und Weisungen freistellt, setzt sie ihn in den Stand, kraft eigener, durch die Wahl erworbener Legitimation am Prozess der parlamentarischen Willensbildung teilzunehmen und dadurch zugleich an der Integration der einzelnen Bürger zum Staatsvolk mitzuwirken, ihre Vorstellungen zum überindividuellen Gesamtwillen hinzuführen und zu verbinden“.<sup>8</sup>

Abgeordneten kommt insoweit eine „Transformationsfunktion“ zu, die (nicht notwendig verfassungskonformen) politischen Interessen, Stimmungen und Positionen in der Bevölkerung aufzunehmen und in die parlamentarische Arbeit einfließen zu lassen.<sup>9</sup> Abgeordnete sind nach der Rechtsprechung keine Beamtinnen und Beamte, „sondern – vom Vertrauen der Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des ‚freien Mandats‘ und ‚Vertreter des ganzen Volkes‘ geblieben“.<sup>10</sup> Sie sind auch keine Organe des – verfassungsgebundenen (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG) – Deutschen Bundestags,<sup>11</sup> ihr freies Handeln im Rahmen des errungenen Mandats wird also grundsätzlich nicht dem Deutschen Bundestag als Verfassungsorgan zugerechnet.

Ungeachtet der Amtlichkeit des Handels steht es Mitgliedern des Deutschen Bundestags daher zunächst frei, in inhaltlicher Hinsicht auch verfassungsfeindliche Positionen zu beziehen. Die Möglichkeiten, extremistische Ziele im Rahmen der geltenden Verfassung und damit innerhalb des gesetzten Legalitätsrahmens zu verwirklichen, sind zwar begrenzt. Legitimerweise angestrebte – und als solche gerade nicht verfassungsfeindliche – Verfassungsänderungen<sup>12</sup> werden lediglich durch Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt. Das hindert aber zunächst nicht daran, sich innerhalb des gerade politisch ungebundenen Mandats verfassungsfeindlich zu positionieren oder zu agitieren. Eine Partei kann zwar unter den – vom BVerfG

---

<sup>5</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 120; ähnlich Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 152: das Gemeinwohl und die eigene Abgeordnetenrolle nach eigenen Selbstverständnis interpretieren.

<sup>6</sup> Vgl. zur Struktur Gärditz, Verfassungsidentität und Schutz der Verfassung, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. I, 2. Aufl. (2022), § 11 Rn. 4 ff., 114 ff.

<sup>7</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 137.

<sup>8</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 117.

<sup>9</sup> BVerfGE 134, 141 (173).

<sup>10</sup> BVerfGE 40, 296 (314).

<sup>11</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 215.

<sup>12</sup> Vgl. nur BVerfGE 94, 49 (85, 102 ff.); 109, 279 (310 ff.).

im Vergleich zum Identitätskern der Verfassung (Art. 79 Abs. 3 GG) deutlich enger ausgelegten<sup>13</sup> – Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG verboten werden. Ein Verbot solle den Risiken begegnen, „die von der Existenz einer Partei mit verfassungsfeindlicher Grundtendenz und ihren typischen verbandsmäßigen Wirkungsmöglichkeiten ausgehen“.<sup>14</sup> Solange eine Partei nicht durch das BVerfG nach Art. 21 Abs. 4 GG i. V. mit §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG<sup>15</sup> verboten wurde, was auch den Fortfall des Mandats bewirken würde (§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG<sup>16</sup>), können sich Mitglieder des Deutschen Bundestags bei der Wahrnehmung unter dem Schutz ihres Mandats – ggf. auch aggressiv – verfassungsfeindlich betätigen.

Die Gewährleistung der Freiheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG „erstreckt sich auf die gesamte parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten, im Plenum, in den Ausschüssen und in sonstigen parlamentarischen Gremien einschließlich der Fraktionen“,<sup>17</sup> was auch das BVerfG bestätigt hat:

„Bei alledem ist der Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf das gesamte politische Handeln des Abgeordneten bezogen und umfasst nicht nur dessen Tätigkeit im parlamentarischen Bereich. Die Sphären des Abgeordneten ‚als Mandatsträger‘, ‚als Parteimitglied‘ sowie als politisch handelnder ‚Privatperson‘ lassen sich nicht strikt trennen; die parlamentarische Demokratie fordert insoweit den Abgeordneten als ganzen Menschen“.<sup>18</sup>

Der ganze Mensch kann aber eben auch ein Verfassungsfeind sein, der seine Gesinnung, mit der er ein Mandat im Zweifel gerade errungen hat, nicht an der Pforte des Deutschen Bundestags ablegen kann und muss.

Mit der Freiheit des Mandats gehen diejenigen Informations- und Teilhaberechte einher, die zur wirksamen Wahrnehmung eines Mandats notwendig sind.<sup>19</sup> Dies schließt es namentlich ein, aufgrund der Relais- und Kommunikationsfunktion in die Gesellschaft<sup>20</sup> auch Gäste einzuladen und Dritte in die Debatten (z. B. über Vorträge, „Bürgergespräche“ oder

---

<sup>13</sup> BVerfGE 144, 20 (205 f.); vgl. dazu Gärditz, Verfassungsidentität und Schutz der Verfassung, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. I, 2. Aufl. (2022), § 11 Rn. 125 ff.; Waldhoff, Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht, in: Herdegen/Masing/Po-scher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 6 Rn. 49.

<sup>14</sup> BVerfGE 144, 20 (195).

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 20.11.2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist.

<sup>16</sup> Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 8.6.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 147, Nr. 198) geändert worden ist.

<sup>17</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 221. Entsprechend Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 38 Rn. 85; Kluth, in: Schmidt-Bleibt-reu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 14. Aufl. (2018), Art. 38 Rn. 72 f.

<sup>18</sup> BVerfGE 134, 141 (174).

<sup>19</sup> Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 147 f.; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 5. Aufl. (2022), Art. 38 Rn. 85 ff.; Magjera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 38 Rn. 58 ff.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 156 ff.

<sup>20</sup> BVerfGE 134, 141 (174).

informalen Austausch) einzubinden, was insoweit auch einen (begrenzten) Zugang zum Parlament für Externe erfordern kann.

## 2. Beschränkbarkeit

Insofern verfassungsfeindliche Positionen von der Freiheit des Mandats geschützt sind, bedeutet dies jedoch nicht, dass die aktive Betätigung nicht als Störung des Parlamentsbetriebs Beschränkungen unterworfen werden könnte. Mit dem in den Details gesetzlich ausgestaltungsbedürftigen Mandat sind nicht nur Rechte verbunden, es können durch Statusgesetzgebung nach Art. 38 Abs. 3, 48 Abs. 2 Satz 3 GG auch Pflichten verknüpft werden.<sup>21</sup> Das freie Gewissen der Abgeordneten berechtigt auch nicht dazu, sich über allgemein geltendes Recht hinwegzusetzen.<sup>22</sup> Die Freiheit des Mandats ist insoweit zwar sozialkommunikative Freiheit politischer Inhalte,<sup>23</sup> aber nicht notgedrungen auch tätliche Handlungsfreiheit, zumal nicht, wenn diese auf Kosten der Rechte der Dritter oder der Funktionsfähigkeit der Institution ginge, derentwillen – und nicht zu privaten Zwecken<sup>24</sup> – allein die Mandatsfreiheit gewährleistet ist.

„Die Ausübung des freien Mandats des einzelnen Abgeordneten hat immer auch der Mandatsfreiheit der übrigen Abgeordneten Rechnung zu tragen. Bereits deshalb sind die Freiheit des Mandats der Abgeordneten und die darin enthaltenen Statusrechte nicht schrankenlos gewährleistet.“<sup>25</sup>

### a) *Schutz von Rechtsgütern von Verfassungsrang*

Ein Eingriff in den in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Abgeordnetenstatus ist nach der Rechtsprechung des BVerfG – in Übereinstimmung mit der Lehre<sup>26</sup> sowie der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>27</sup> – zulässig, wenn und soweit andere Rechtsgüter von Verfassungsrang ihn rechtfertigen.<sup>28</sup> Das gilt nicht zuletzt zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.<sup>29</sup> Das freie Mandat wird in seinem Umfang zwar nicht von vornherein durch das Hausrecht oder die Polizeigewalt der Bundestagspräsidentin begrenzt. Art. 40 Abs. 2 GG schafft aber grundsätzlich die Möglichkeit, das freie Mandat im

<sup>21</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 138.

<sup>22</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 120; ähnlich bereits Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 222.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 134, 141 (172, 174); Ausermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 145.

<sup>24</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 216; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 146.

<sup>25</sup> BVerfGE 160, 368 (385 f.).

<sup>26</sup> Ausermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 145; Hillgruber, Verstoß gegen Art. 38 I 2 GG durch polizeiliches Betreten eines Abgeordnetenbüros, JA 2020, 875 (877); Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 159.

<sup>27</sup> Namentlich VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (665).

<sup>28</sup> BVerfGE 154, 354 (366); 160, 368 (386).

<sup>29</sup> BVerfGE 134, 141 (179 ff.); Ausermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 145.

Wege der Abwägung mit widerstreitenden Rechtsgütern in Ausgleich zu bringen und insoweit in den praktischen Handlungsmöglichkeiten einzuschränken.<sup>30</sup>

Maßnahmen, die sich nachteilig auf die freie Mandatsausübung auswirken, müssen hierbei verhältnismäßig bleiben. Bei dem Verhältnis der Präsidentin des Deutschen Bundestags zu den einzelnen Abgeordneten handelt es sich zwar um ein Rechtsverhältnis, das in den staatsorganisationsrechtlich geordneten Beziehungen des parlamentarischen Binnenrechts wurzelt. Innerhalb der Staatsorganisation kommt das ursprünglich grundrechtlich radierte<sup>31</sup> Gebot der Verhältnismäßigkeit nur ausnahmsweise bei einer grundrechtsanalogen Strukturierung einer Abwehrposition gegenüber dem Staat zur Anwendung.<sup>32</sup> Aufgrund einer eingriffsähnlichen Betroffenheit hat das BVerfG aber Maßnahmen des Parlamentspräsidiums, die in die Statusrechte einzelner Abgeordneter nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG eingreifen, an der Verhältnismäßigkeit gemessen.<sup>33</sup> Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert einen „angemessenen Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Parlaments einerseits und den damit kollidierenden Statusrechten andererseits“.<sup>34</sup> Die Statusrechte der Abgeordneten des Deutschen Bundestages stellen nach der Rechtsprechung des BVerfG ein hochrangiges Rechtsgut dar. Art. 38 Abs. 1 Sätze 1-2 GG wird als unmittelbarer Ausdruck der in Art. 20 Abs. 2 GG angelegten Entscheidung für das Prinzip der repräsentativen Demokratie gedeutet.<sup>35</sup> Belange, die eine Beschränkung der Mandatsausübung im Parlamentsbetrieb rechtfertigen, müssen daher von vergleichbarem Gewicht sein.

Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments<sup>36</sup> sind als Rechtsgüter von Verfassungsrang anerkannt.<sup>37</sup> Es ist also grundsätzlich zulässig, Maßnahmen zu ergreifen, die einen geordneten parlamentarischen Geschäftsgang sicherstellen, der seinerseits Voraussetzung dafür ist, dass die einzelnen Abgeordneten ihre Freiheit des Mandats nicht nur formal, sondern auch materiell wirksam und kraftvoll wahrnehmen können. Namentlich die – von der Präsidentin des Deutschen Bundestags durchzusetzende – Geschäftsordnung

---

<sup>30</sup> BVerfGE 154, 354 (366).

<sup>31</sup> Vgl. stellvertretend *Lepsius*, Chancen und Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), *Verhältnismäßigkeit – Zur Tragfähigkeit eines verfassungsrechtlichen Schlüsselkonzepts*, 2015, S. 1 (2 ff.).

<sup>32</sup> BVerfGE 138, 1 (19 f.).

<sup>33</sup> BVerfGE 154, 354 (369); 160, 368 (386). Vgl. hierfür bereits *Bollmann*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, 1992, S. 89 ff.

<sup>34</sup> So BVerfGE 130, 318 (359 f.); VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (667).

<sup>35</sup> BVerfGE 154, 354 (370).

<sup>36</sup> Vgl. dazu BVerfGE 80, 188 (219); 84, 304 (321); 96, 264 (279); 99, 19 (32); 118, 277 (324); *Cancik*, *Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie*. VVDStRL 72 (2013), 268 (296 ff.).

<sup>37</sup> BVerfGE 154, 354 (366). Ebenso VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (665).

beschränkt legitimerweise Rechte, weil sie ihrerseits Ausdruck parlamentarischer Autonomie zur Selbstorganisation ist.<sup>38</sup> Die Geschäftsordnung dient dazu, dem Parlament eine geordnete Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, also der verfassungsrechtlich bewehrten Funktionstüchtigkeit des Parlaments.<sup>39</sup> Insoweit besteht ein weiter Gestaltungsspielraum kraft Geschäftsordnungsautonomie.<sup>40</sup> Zuletzt hat die Rechtsprechung des Zweiten Senats zu Corona-Maßnahmen – obgleich lediglich in Verfahren nach § 32 BVerfGG – verdeutlicht, dass sich auch Mitglieder des Deutschen Bundestags ungeachtet des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ggf. weitreichende Einschränkungen ihrer Entfaltungsmöglichkeiten innerhalb der Parlamentsgebäude gefallen lassen müssen, wenn dies dem Schutz der Funktionstüchtigkeit des Parlaments und dessen Sicherheit zu dienen bestimmt ist.<sup>41</sup> Hierbei ist jeweils auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass beschränkende Regelungen mitunter erst die institutionelle Arbeitsfähigkeit herstellen, auf die alle Mitglieder des Deutschen Bundestags gleichermaßen angewiesen sind.<sup>42</sup>

Eine weitere verfassungsunmittelbar angelegte Schranke der Freiheit des Mandats bildet das Staatswohl.<sup>43</sup> Dieses schützt seinerseits die Integrität und Funktionstüchtigkeit der Institutionen des demokratischen Rechtsstaats – den Deutschen Bundestag eingeschlossen – und kann daher im Rahmen eines angemessenen Ausgleichs Beschränkungen rechtfertigen. Nicht zuletzt der Schutz der Sicherheit der Institution Deutscher Bundestag, seiner Mitglieder und seiner Beschäftigten ist eine Funktionsbedingung des demokratischen Prozesses, die im kollektiven Parlamentsinteresse auch gegen Gefährdungen geschützt werden kann, die von einzelnen Abgeordneten ausgehen. Hierauf wird zurückzukommen sein.

b) *Hausrecht und Polizeigewalt der Präsidentin des Deutschen Bundestags*

Die Präsidentin des Deutschen Bundestags übt nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Deutschen Bundestages aus. Insoweit handelt es sich um eine ausschließliche Zuständigkeit;<sup>44</sup> andere Organe können diese also nicht kraft eigener Kompetenz wahrnehmen und auch nicht zur Ausübung in eigenem Namen über-

---

<sup>38</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 159.

<sup>39</sup> BVerfGE 160, 368 (387). Zur davon eingeschlossenen Störungsabwehr Lang, Zur Bindung der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten gemäß Artikel 43 Absatz 2 GG an die parlamentarische Ordnung des Deutschen Bundestages, ZParl 2004, 295 (301).

<sup>40</sup> BVerfGE 80, 188 (220); 160, 368 (388); Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 40 Rn. 27; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 162.

<sup>41</sup> BVerfGE 160, 191 (204 ff.); 160, 346 ff.

<sup>42</sup> Vgl. BVerfG-K, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 2164/21, NJW 2022, 50 (52): Statusrechte werden erst „Verhalten berührt, das die Übernahme oder Ausübung des Abgeordnetenmandats erschweren oder unmöglich machen soll, nicht aber durch eine Regelung, die in eine andere Richtung zielt und nur unvermeidlicherweise die tatsächliche Folge oder Wirkung einer Beeinträchtigung der Freiheit der Mandatsübernahme und -ausübung hat“.

<sup>43</sup> BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124); 146, 1 (42 ff.).

<sup>44</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 138.

tragen erhalten. Das Hausrecht schützt die „räumliche Integrität“ des Deutschen Bundestags.<sup>45</sup> Gegenstand des Hausrechts ist vor allem die Entscheidung darüber, wer zu den Gebäuden des Parlaments unter welchen Bedingungen Zutritt hat und dort verweilen darf.<sup>46</sup> Die Ausübung des Hausrechts einschließlich die Zugangsbeschränkung zu den Parlamentsgebäuden ist im Außenverhältnis normale Verwaltungstätigkeit<sup>47</sup> und daher an allgemeinen Grundsätzen zu messen.

„Das Hausrecht gibt dem Hoheitsträger, dem bestimmte Sachaufgaben zugewiesen werden, nach allgemeiner Auffassung das Recht, Personen vom Betreten seiner Räume auszuschließen oder ihren Aufenthalt zu reglementieren, um die Zweckbestimmung der im Verwaltungsgebrauch stehenden Gebäude und Räumlichkeiten zu wahren und im öffentlichen Interesse den ungestörten Ablauf des Dienstbetriebes zu gewährleisten“.<sup>48</sup>

Hausrecht und Polizeigewalt beschränken sich nicht auf die Abgeordneten, sondern erstrecken sich auf alle Personen, die sich in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags befinden.<sup>49</sup> Es dient insoweit richtigerweise nicht der Sicherstellung privater Eigentumsrechte an den Grundstücken, sondern dem öffentlich-rechtlichen Funktionsschutz.<sup>50</sup> Bei der Beurteilung der Sicherheitslage und der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen kommt der Präsidentin des Deutschen Bundestags – wie bei der Ausübung des Hausrechts insgesamt – ein Einschätzungs- und Ermessenspielraum zu.<sup>51</sup>

c) *Hausrecht und Polizeigewalt als Eingriffsermächtigungen?*

Damit ist noch nicht entschieden, ob das Hausrecht und die Polizeigewalt in Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG die Präsidentin des Deutschen Bundestags *unmittelbar* dazu ermächtigen, Maßnahmen zum Schutz von Gütern von Verfassungsrang zu treffen, oder ob es ergänzend einer entsprechenden Ermächtigung (namentlich in einem Parlamentsgesetz oder in der Geschäftsordnung) bedarf.

<sup>45</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 33.

<sup>46</sup> Entsprechend VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666).

<sup>47</sup> VG Berlin, Urt. v. 18.6.2015 – 2 K 176.14, Rn. 23 f.

<sup>48</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666).

<sup>49</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 64; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 40 Rn. 29.

<sup>50</sup> Streitig, aber so zutreffend für die sich zunehmend durchsetzende Auffassung Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 144; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 35; Günther, Hausrecht und Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten, 2013, S. 52 ff.; Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 60. Für die Gegenansicht z. B. noch Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 40 Rn. 29; Wilrich, Der Bundestagspräsident, DÖV 2002, 152 (155).

<sup>51</sup> Entsprechend VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (668 f.).

aa) *Nicht abschließend geklärte Rechtslage*

Diese für die Handlungsoptionen der Präsidentin des Deutschen Bundestags entscheidende Rechtsfrage ist bislang nicht abschließend geklärt. Das BVerfG hat zuletzt ausdrücklich offengelassen, ob Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG selbst eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für ein polizeiliches Handeln der Präsidentin des Deutschen Bundestags darstellt,<sup>52</sup> was der überwiegenden Rechtsauffassung entspricht.<sup>53</sup> Bereits die Systematik des Parlamentsverfassungsrechts zeigt, dass diejenigen Fragen, die für gesetzlich ausgestaltungsbedürftig gehalten wurden, explizit unter einen entsprechenden Vorbehalt gestellt sind. Das gilt namentlich für das Wahl- und das Abgeordnetenrecht, das jeweils nach Art. 38 Abs. 3, 41 Abs. 3, 45b Satz 2, 45 c Abs. 2, 45d Abs. 2, 48 Abs. 3 Satz 3 GG durch Bundesgesetz zu regeln ist. Im Umkehrschluss folgt hieraus für diejenigen Kompetenznormen, deren näherer Inhalt nicht gesetzlich zu regeln ist, dass diese unmittelbar anwendbar sein sollen. Ob eine unmittelbare Anwendbarkeit dann daneben eine gesetzliche Regelung überhaupt noch zulässt (wie das PUAG<sup>54</sup> in Ergänzung des Art. 44 GG) oder nicht, ist im jeweiligen Kontext anhand des abschließenden Charakters der Kompetenznorm durch Auslegung zu klären. Konsequenterweise war daher auch das BVerfG bereits – obgleich lediglich in einer Kammerentscheidung in einem Verfahren nach § 32 BVerfGG, also mit begrenzter Aussagekraft – davon ausgegangen, dass Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG mit Blick auf die Funktion, administrative Parlamentsautonomie zu gewährleisten, eine eigenständige Eingriffsermächtigung enthält:

„Art. 40 GG ist Ausdruck der Parlamentsautonomie. Zum Schutz der Räume des Bundestags gegen Eingriffe von Exekutive und Judikative begründet Art. 40 Abs. 2 GG eigenständige Kompetenzen des Bundestagspräsidenten, in dessen Hände Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG das dem Parlament zustehende Hausrecht gelegt hat“.<sup>55</sup>

Entsprechend hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg eine zu Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG inhaltsgleiche Regelung unmittelbar als Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe erachtet, weil die Regelung nach Funktion und Wortlaut darauf ausgerichtet ist, nicht nur eine Zuständigkeit festzulegen, sondern auch eine unmittelbare Befugnis für

<sup>52</sup> BVerfGE 154, 354 (367). In dem Fall war dies nicht entscheidungserheblich, weil die getroffenen Maßnahmen auch dann rechtswidrig gewesen wären, wenn man unterstellt, dass sie allein auf der Grundlage des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG hätten getroffen werden dürfen.

<sup>53</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666); *Kleinschnittger*, Die rechtliche Stellung des Bundestagspräsidenten, 1963, S. 138 f.; *Drewns/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. (1986), S. 71; *Köhler*, DVBl 1992, 1577 (1581); *Wilrich*, Der Bundestagspräsident, DÖV 2002, 152 (155); *Brocker*, in: Bonner Kommentar zum GG, Bearbeitung: 2011, Art. 40 Rn. 265; *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 27; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bearbeitung: 2020, Art. 40 Rn. 169 ff. Abweichend und für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage *Ramm*, Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten, NVwZ 2010, 1462 (1465 f.); *Friebe*, Extragesetzliche Parlamentspolizei? DÖV 2016, 521 (522 ff.).

<sup>54</sup> Untersuchungsausschussgesetz v. 19.6.2001 (BGBl. I S. 1142), das zuletzt durch Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes v. 21.12.2020 (BGBl. I S. 3229) geändert worden ist.

<sup>55</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 6.4.2005 – 1 BvQ 16/05, NJW 2005, 2843 (2844).

eingreifende Maßnahmen zu schaffen.<sup>56</sup> Das ist kongruent zur Auffassung des BVerfG in anderem Kontext, dass Art. 40 Abs. 2 GG „eigenständige Kompetenzen des Bundestagspräsidenten zum Schutz der Räume des Bundestags“ begründe.<sup>57</sup> Das Hausrecht schließt dann richtigerweise auch die Befugnis ein, Allgemeinverfügungen zu erlassen (vgl. § 35 Satz 2 VwVfG<sup>58</sup>).<sup>59</sup>

*bb) Vorsorgliche Vergesetzlichung zur Anpassung an Bestimmtheitsanforderungen*

Freilich bleibt es mit nicht unerheblicher Unsicherheit behaftet, ob sich diese Position auch im Konfliktfall vor dem BVerfG durchsetzen würde. So hat der Zweite Senat kürzlich in seiner Entscheidung zu Maßnahmen der Bundestagspolizei die – sich eigentlich aufdrängende – Gelegenheit bewusst nicht genutzt hat, die unmittelbare Ermächtigungsstruktur des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG und deren Reichweite zu präzisieren.<sup>60</sup> Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass jedenfalls die Rechtsprechung des Ersten Senats des BVerfG in einer langen und beständigen Rechtsprechungslinie den Vorbehalt des Gesetzes im Sicherheitsrecht ostentativ gestärkt und mit einer tiefeschürfenden Filigranität ausgebaut hat.<sup>61</sup> Spiegelt man die pauschale und konturenlose Ermächtigung des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG an den gegenwärtigen Anforderungen, denen selbst Eingriffsermächtigungen, die nur Eingriffe mit niedriger Intensität erlauben, im Polizei- oder Nachrichtendienstrecht genügen müssen, wirkt das Modell der verfassungsunmittelbaren Blankett-Ermächtigung beinahe wie aus der Zeit gefallen. Es müsste daher damit gerechnet werden, dass in einem – sich im Zweifel bei der ersten Anwendung von getroffenen Maßnahmen ergebenden – Konfliktfall getroffene Maßnahmen der Bundestagspräsidentin in einem Organstreit nach § 67 Satz 1 BVerfGG für verfassungswidrig befunden werden könnten, was dann seinerseits die konstruktive Parlamentsarbeit nicht unerheblich beeinträchtigen würde. Schon aus diesem Grund erscheint es erwägenswert, vorsorglich eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den aus Art. 40 Abs. 2 GG erwachsenden Befugnissen eine hinreichend bestimmte und kontrollierbare rechtsstaatliche Form gibt.

Selbst wenn man in Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich eine verfassungsunmittelbare Ermächtigung sieht, lassen sich hierauf nur typische Maßnahmen von geringer Eingriffsintensität stützen, um eine ordnungsgemäße Arbeit des Parlaments, seiner Mitglieder, seiner Verwaltung und des Personals von Fraktionen sowie Abgeordneten innerhalb ihrer parlamentarischen Aufgaben zu schützen. Weitreichende Grundrechtseingriffe, die über eine

<sup>56</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666).

<sup>57</sup> BVerfGE 108, 251 (273).

<sup>58</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes v. 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 160, 191 ff.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 154, 354 (367).

<sup>61</sup> Stellvertretend BVerfGE 113, 348 (375 ff.); 120, 378 (407f.); 133, 277 (336); 141, 220 (265); 154, 152 (237 ff.); 155, 119 (181 f.); 156, 11 (44 ff.); 162, 1 (125).

Regelung des Zugangs zum Parlament und des störungsfreien Verhaltens im Parlament hinausgehen, bleiben weiterhin auf eine gesetzliche Ermächtigung angewiesen, die sowohl die demokratische Legitimation als auch die rechtsstaatliche Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit des funktionalen Verwaltungshandelns sicherstellt.<sup>62</sup>

cc) *Gesetzgebungskompetenz*

Eine Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestags folgt aus Art. 38 Abs. 3 GG, soweit die Regelung des Infrastrukturzugangs die Mandatsausübung durch die Mitglieder des Deutschen Bundestags und damit das Abgeordnetenrecht betrifft. Erstreckt sich eine Eingriffsermächtigung auch auf Dritte bzw. auf Infrastrukturnutzungen jenseits der unmittelbaren Mandatsfunktionen, folgt die Gesetzgebungskompetenz entweder kraft Natur der Sache<sup>63</sup> aus der Zuständigkeit des Deutschen Bundestags, seine eigenen Arbeitsabläufe akzessorisch zu Art. 40 Abs. 1-2 GG zu regeln.<sup>64</sup> Entsprechende Regelungen können denknotwendig nicht kraft Sitzes vom Land Berlin mit Bindungswirkung für den Deutschen Bundestag in dessen parlamentarischen Kernfunktionen getroffen werden. Hilfsweise ergäbe sich eine Gesetzgebungskompetenz als Annexkompetenz<sup>65</sup> aus Art. 40 Abs. 2 GG, weil eine Vergesetzlichung notwendig nur akzessorisch zum Hausrecht und zur Polizeigewalt der Präsidentin des Deutschen Bundestags erfolgen könnte, die gerade präzisierend ausgestaltet werden soll. Es würde sich insoweit rechtspolitisch anbieten, eine umfassende Regelung „aus einem Guss“ im Rahmen eines umfassenden Bundestagspolizeigesetzes zu treffen. Die Bundestagsverwaltung selbst vertritt die Auffassung, dass sich die Gesetzgebungskompetenz bezogen auf die Konkretisierung der verfassungsunmittelbaren Polizeigewalt direkt aus Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt. Bezogen auf die Tätigkeiten zur Abwehr der Gefahren außerhalb der Gebäude des Bundestages ergibt sich danach die Gesetzgebungskompetenz als Annex zur Kompetenz gemäß Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG. Sofern die Polizei repressive Tätigkeiten wahrnimmt, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („Strafrecht“ und „gerichtliches Verfahren“).<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Dazu nur m. w. Nachw. *Gärditz*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Stand: 2023, Art. 20 Abs. 3 (Rechtsstaat), Rn. 136 ff.

<sup>63</sup> Zu deren Voraussetzungen BVerfGE 11, 6 (17 f.); 22, 180 (216); BVerwGE 80, 299 (302); *Bullinger*, Unbeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, AöR 96 (1971), 237 (238).

<sup>64</sup> Für eine Kompetenz kraft Natur der Sache für die Sicherung der Aufgabenwahrnehmung und insbesondere das Hausrecht *Gärditz*, Vorbemerkungen zu Art. 83 ff. GG: Grundlagen der bundesstaatlichen Verwaltungskompetenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 190. EL (2018), Rn. 42.

<sup>65</sup> Zu deren Voraussetzungen BVerfGE 3, 407 (433); 8, 143 (150); 78, 374 (386 f.); 109, 190 (215); 132, 1 (6); *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 70 Rn. 37; *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat: Eine Rekonstruktion der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2014, S. 212 ff.

<sup>66</sup> Unveröffentlichter Entwurf für ein Bundestagspolizeigesetz, S. 48.

## II. Gleichheit des Mandats

Abgeordnete sind in ihrem Status, in dem die Wahlrechtsgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG fortwirkt,<sup>67</sup> zudem formal gleich zu behandeln. Abgeordnete des Deutschen Bundestags können sich hinsichtlich ihrer Rechtsstellung zwar anerkanntermaßen nicht auf Grundrechte berufen.<sup>68</sup> Soweit die spezifische Rechtsstellung eines Abgeordneten innerhalb der Staatsorganisation betroffen ist, kommt der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) daher nicht zur Anwendung.<sup>69</sup> Für Abgeordnete gilt jedoch zugleich der erneut aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete abgeordnetenrechtliche Grundsatz, wonach alle Mitglieder des Parlaments formal gleichgestellt sind,<sup>70</sup> also die Gleichheit des Mandats.<sup>71</sup> Dieser ist sowohl Konsequenz der Gleichheit der Wahl, durch die die Abgeordneten ihr Mandat erlangen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), als auch der den Abgeordneten insgesamt zufallende Anspruch auf egalitäre Gesamtrepräsentation des Volkes (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).<sup>72</sup>

„Dieser Grundsatz wird verletzt, wenn der Antragsgegner nicht nach Maßgabe einheitlicher Voraussetzungen in die Rechtsstellung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages eingreift. Insbesondere dann, wenn der Antragsgegner selbst allgemeingültige Eingriffsvoraussetzungen aufstellt, muss er sich hinsichtlich seines Handelns gegenüber sämtlichen Abgeordneten an diesen Voraussetzungen messen lassen“.<sup>73</sup>

Auch Ungleichbehandlungen können allerdings durch konkurrierende Belange von Verfassungsrang ggf. gerechtfertigt werden.<sup>74</sup> Hier gilt letztlich das Gleiche wie im Rahmen der Freiheit des Mandats.

„Einschränkungen des Status der Gleichheit der Abgeordneten darf der Deutsche Bundestag auch im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie nur anordnen, soweit dies zur effektiven Aufgabenerfüllung oder zum Schutz sonstiger gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet, erforderlich und angemessen ist“.<sup>75</sup>

Zwar wäre es unzulässig, bestimmte politische Positionen gezielt zu unterbinden oder deren Artikulation zu behindern. Möglich ist es aber, Risiken abzuwehren, die aus einer Betätigung von politischen Positionen hervorgehen und Rechte Dritter bzw. die Funktionstüchtigkeit der Institution beschädigen können. Die Fraktionen im Deutschen Bundestag

<sup>67</sup> BVerfGE 160, 368 (383).

<sup>68</sup> BVerfGE 94, 351 (365); 99, 19 (29); 118, 277 (327); 154, 354 (367); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 146.

<sup>69</sup> BVerfGE 69, 161 (168 f.); 73, 280 (299 f.); 116, 135 (153 f.); 154, 354 (367 f.).

<sup>70</sup> BVerfGE 40, 296 (317 f.); 80, 188 (220 f.); 84, 304 (325); 154, 354 (368); 160, 368 (383).

<sup>71</sup> BVerfGE 102, 224 (237 ff.); *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 146; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 5. Aufl. (2022), Art. 38 Rn. 72; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 141.

<sup>72</sup> BVerfGE 160, 368 (383).

<sup>73</sup> BVerfGE 154, 354 (368).

<sup>74</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 175.

<sup>75</sup> BVerfGE 160, 368 (389).

haben ein aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitetes – zu den Rechten ihrer Mitglieder akzessorisches – Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung.<sup>76</sup> Geboten ist daher auch ihnen gegenüber eine prinzipielle Gleichbehandlung aller Fraktionen,<sup>77</sup> der sich auf die Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages erstreckt.

### III. Politische Grundrechte

Wie oben dargelegt,<sup>78</sup> finden die politischen Grundrechte nicht auf die Abgeordneten des Deutschen Bundestags Anwendung, sofern diese in ihrem spezifischen Abgeordnetenstatus berührt sind. Grundrechte kommen allerdings sowohl den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen und der Abgeordnetenbüros als auch etwaigen Gästen zu, die seitens des Deutschen Bundestags, seiner Fraktionen oder seiner Abgeordneten eingeladen wurden. Maßnahmen der Bundestagsverwaltung gegenüber Dritten, die sich nicht in Abgeordnetenfunktion in den Parlamentsgebäuden aufhalten, sind daher an Grundrechten zu messen.<sup>79</sup> Da diesen Personen jedoch – anders als den Abgeordneten – kein originäres Recht auf Infrastrukturzugang zukommt, gilt Folgendes:

„Die Entscheidung darüber, ob jemand das Gebäude des Reichstags zu privaten Zwecken nutzen darf, hat der Bundestagspräsident aufgrund des ihm von Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG zugewiesenen Hausrechts nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen“.<sup>80</sup>

Insoweit kommt also der Präsidentin des Deutschen Bundestag eine eigenständige administrative Entscheidungsverantwortung zu, die nicht unmittelbar von aktuellen Mehrheiten abhängt, sondern mit dem Wahlakt des Präsidiums (§ 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GO-BT<sup>81</sup>]) als Daueraufgabe übertragen und demokratisch legitimiert wird.

Politische Freiheitsgrundrechte Einzelner – namentlich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (Meinungsfreiheit) oder Art. 8 Abs. 1 Satz 1 GG (Versammlungsfreiheit) gewährleisten zwar die Freiheit, sich inhaltlich nach politischem Belieben und damit auch verfassungsfeindlich zu

<sup>76</sup> BVerfGE 84, 304 (325); 96, 264 (278); 112, 118 (133); 135, 317 (396); 154, 1 (13).

<sup>77</sup> BVerfGE 93, 195 (204); 135, 317 (396); 154, 1 (13 f.).

<sup>78</sup> B. II.

<sup>79</sup> Vgl. auch BVerfG-K, Beschl. v. 6.4.2005 – 1 BvQ 16/05, NJW 2005, 2843 f.: Die Kammer berücksichtigt, dass private Dritte sich auf ihre Grundrechte berufen können (im Fall die Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG), sofern sie die Räumlichkeiten des Reichstags kommunikativ nutzen wollen.

<sup>80</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 6.4.2005 – 1 BvQ 16/05, NJW 2005, 2843.

<sup>81</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages v. 25.6.1980 (BGBl. I S. 1237), die zuletzt durch Beschluss des Bundestages v. 15.12.2022 geändert worden ist.

äußern,<sup>82</sup> verschaffen aber kein Recht auf Zugang zu nicht allgemein öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten.<sup>83</sup> Daher ist die bloße Versagung des Zugangs aus Sicherheitsgründen im Rahmen des Hausrechts richtigerweise kein Eingriff in die Meinungsfreiheit, selbst wenn die Sicherheitsbedenken mit einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung begründet werden, die als solche unter den Schutz der Meinungsfreiheit fallen würde. Insoweit hat das Verwaltungsgericht Berlin zutreffend angenommen, dass ein Hausverbot für die Gebäude des Deutschen Bundestags nicht in die Meinungsfreiheit eines Mitarbeiters eingreife, weil es ihm die Kundgabe seiner Meinung als solche nicht untersage.<sup>84</sup>

An politischen Grundrechten – namentlich der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GG) – zu messen wären hingegen Maßnahmen, die wegen einer Meinungsäußerung gegenüber Personen getroffen werden, die sich legal (z. B. mit Hausausweis kraft einer Einladung) im Gebäude aufhalten. Maßnahmen sind dann ggf. im Rahmen der Schranken (Art. 5 Abs. 2 GG) meinungsinhaltsneutral<sup>85</sup> zu rechtfertigen.

#### IV. Einzelfragen

Hieraus ergeben sich auch allgemeine Folgerungen im Hinblick auf die Verwaltung der Räumlichkeiten und des Personals der Mitglieder und Fraktionen des Deutschen Bundestags.

##### 1. Personalausstattung

Fraglich ist, ob sich aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch Konsequenzen für den Status der einzelnen Beschäftigten ergeben, die als persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den einzelnen Abgeordneten angestellt sind.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der einzelnen Abgeordneten können sich nicht selbst auf Abgeordnetenrechte nach den Art. 38 ff. GG berufen. Eine parlamentsrechtliche Grundlage findet das den Mandatsträgern zugeordnete Personal lediglich in der einfach-gesetzlichen Gewährleistung einer Amtsausstattung nach § 12 Abs. 3 AbgG<sup>86</sup>. Diese Regelung bestimmt:

„Ein Mitglied des Bundestages erhält Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt. Der Ersatzanspruch ist nicht auf ein anderes Mit-

---

<sup>82</sup> Vgl. nur BVerfGE 11, 147 (157 ff.).

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 128, 226 (251 f.); BVerfG-K, Beschl. v. 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15, NJW 2015, 2485; Beschl. v. 9.12.2020 – 1 BvR 2734/20, Rn. 10; BGH, Urt. v. 26.6.2015 – V ZR 227/14, NJW 2015, 2892 (2893).

<sup>84</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.9.2019 – 2 K 119.18, Rn. 27.

<sup>85</sup> Vgl. nur BVerfGE 11, 147 (155).

<sup>86</sup> Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 21.2.1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 8.10.2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist.

glied des Bundestages übertragbar. Der Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Mitarbeitern, die mit dem Mitglied des Bundestages verwandt, verheiratet oder verschwägert sind oder waren, ist grundsätzlich unzulässig. Entsprechendes gilt für den Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Lebenspartnern oder früheren Lebenspartnern eines Mitglieds des Bundestages. Einzelheiten über den Umfang und die Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen, über nicht abdingbare Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag und sonstige Fragen regeln das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen. Die Abrechnung der Gehälter und anderen Aufwendungen für Mitarbeiter erfolgt durch die Verwaltung des Bundestages. Eine Haftung des Bundestages gegenüber Dritten ist ausgeschlossen. Die Mitarbeiter sind nicht Angehörige des öffentlichen Dienstes. Es bestehen keine arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen den Mitarbeitern und der Verwaltung des Bundestages.“

Die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind insoweit aufgrund der unmissverständlichen Regelung in § 12 Abs. 3 Sätze 7-8 AbgG keine unmittelbaren Beschäftigten des Bundes. Sie werden vielmehr von den einzelnen Abgeordneten selbst angestellt,<sup>87</sup> die hierzu meistens einen Mustervertrag benutzen. Die dadurch entstehenden Kosten erstattet dann die Bundestagsverwaltung nach Maßgabe des § 12 Abs. 3 AbgG, wobei bestimmte Vergütungsgrenzen, die sich nach Qualifikation und Erfahrung bestimmen, nicht überschritten werden dürfen.<sup>88</sup> Die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind daher auch keine Amtsträger i. S. von § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB.<sup>89</sup> Der Bundesrechnungshof kontrolliert die Mitarbeiterverträge aus Rücksichtnahme auf die Rechtsstellung der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht, wobei das BVerfG offengelassen hat, ob die zugrundeliegende Rechtsauffassung zutreffend ist.<sup>90</sup> Jedenfalls sind die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei ihren Abgeordneten beschäftigt, die letztlich selbst darüber entscheiden, welche Verpflichtungen zur Verfassungstreue sie dem eigenen Stab abverlangen.

Entscheidend ist im vorliegenden Kontext allein, dass es sich insoweit um eine einfachgesetzliche Entscheidung für eine bestimmte Amtsausstattung im Rahmen der Art. 38 Abs. 3, 48 Abs. 3 Satz 3 GG handelt. Die gegenwärtige Erstattungslösung ist durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zwingend vorgegeben. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG gewährleistet zwar einen Anspruch auf eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dazu wird nach einer vertretenen Auffassung auch die Erstattung einer Amtsausstattung gerechnet.<sup>91</sup> Die Höhe und die Form der Amtsausstattung werden jedoch erst einfachgesetzlich festgelegt. Man mag erwägen, ob es eine Mindestausstattung an unterstützendem Personal gibt, die erforderlich ist, um unabhängige Parlamentsarbeit unter zeitgemäßen Bedingungen

---

<sup>87</sup> Vgl. dazu auch BAG, Urt. v. 5.4.1995 – 5 AZR 66/94.

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 140, 1 (32 ff.).

<sup>89</sup> Schwarz, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. (2023), § 12 AbgG Rn. 20.

<sup>90</sup> BVerfGE 140, 1 (37).

<sup>91</sup> Schwarz, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. (2023), § 12 AbgG Rn. 4. Tendenziell skeptisch Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 48 Rn. 24.

zu ermöglichen.<sup>92</sup> Der Gesetzgeber könnte beispielsweise festlegen, welche dienstrechtlichen Anforderungen an Mitarbeitende gestellt werden. So wäre es etwa denkbar, nur Kosten für Personal zu erstatten, wenn dieses die Voraussetzungen für eine Einstellung im Bundesdienst und damit die grundsätzlich gebotene (in der Intensität der Pflichtenbindung aber gestufte) Verfassungstreue hat. Ein Recht darauf, auch Verfassungsfeinde oder Gefährder einzustellen und auf das Risiko der Allgemeinheit im Deutschen Bundestag einzusetzen zu dürfen, vermittelt jedenfalls weder die Unabhängigkeit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG noch der Anspruch auf angemessene Entschädigung nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG.

Eine Grenze der gesetzlichen Ausgestaltung sowie der verwaltungstechnischen Praxis ergibt sich lediglich daraus, dass die Modalitäten der Beschäftigung von Mitarbeitenden nicht mittelbar die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG beeinträchtigen dürfen. Die Freiheit des Mandats setzt voraus, dass Abgeordnete eine Vertrauensbeziehung zu ihren Mitarbeitenden unterhalten können. Die notwendige Vertrauensstellung der Abgeordneten zu ihren parlamentsinternen Stäben darf insoweit nicht unterlaufen werden. Dies schließt es aber nicht aus, Mitarbeitende allgemeinen Anforderungen zu unterwerfen, die eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung des Parlaments sowie der mit diesem interagierenden anderen Verfassungsorgane durch verhältnismäßige Dienstplichten sicherstellen.<sup>93</sup>

## 2. Zugriff auf und Zugang zu parlamentarischen Infrastrukturen

Die Abgeordneten haben im Rahmen ihrer Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch, die Parlamentsgebäude und öffentlich zugängliche Räume zu betreten sowie die vorhandene Parlamentsinfrastruktur – im Sinne eines derivativen Teilhaberechts<sup>94</sup> – gleichberechtigt mitzubedenken.<sup>95</sup> Das BVerfG hat insoweit ausgeführt:

---

<sup>92</sup> Zu analogen Erwägungen einer die Unabhängigkeit sichernden Mindestausstattung im Wissenschaftsbereich BVerfGE 35, 79 (114 ff.); 95, 193 (209); 111, 333 (353); BVerfG-K, Beschl. v. 15.9.1997 – 1 BvR 406/96, 1 BvR 1214/97, NVwZ-RR 1998, 175; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 23.5.2006 – 4 S 1957/04, VBIBW 2006, 464 (465); *Kirchhof*, Rechtliche Grundsätze der Universitätsfinanzierung, JZ 1998, 275 (277 f.).

<sup>93</sup> Da mit der Zuarbeit zu Abgeordneten keine Hoheitsbefugnisse verbunden sind, wird man einerseits analog zu Angestellten im öffentlichen Dienst des Bundes grundsätzlich keine umfassende Verfassungstreue wie bei Beamtinnen und Beamten verlangen können. Vgl. zu den Unterschieden und Anforderungen BAGE 62, 256 ff.; BAG, Urt. v. 12.5.2011 – 2 AZR 479/09, ZTR 2011, 739 ff.; Urt. v. 6.9.2012 – 2 AZR 372/11, ZTR 2013, 261 ff.; LAG Hamburg, Urt. v. 22.4.2022 – 7 Sa 49/21, Rn. 154 ff.; *Grimm*, Ordentliche Kündigung bei mangelnder Verfassungstreue im öffentlichen Dienst, ArbRB 2013, 102 (103). Eine umfassende Verfassungstreue ist für reine Hilfsfunktionen der Stäbe gegenüber den Mandatsträgern einerseits nicht erforderlich. Andererseits kann man solche Maßnahmen rechtfertigen, die Rechte Dritter oder die institutionelle Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane des Bundes gegen Sicherheitsgefährdungen schützen. Gehen solche Gefährdungen von einer mangelnden Verfassungstreue aus, kann diese auch von Mitarbeitenden verlangt werden.

<sup>94</sup> Vgl. BVerfGE 154, 1 (13).

<sup>95</sup> Für eine inhaltsgleiche Regelung der Landesverfassung VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (664).

„Die effektive Wahrnehmung des Mandats setzt in materieller Hinsicht voraus, dass den Abgeordneten eine gewisse Infrastruktur zur Verfügung steht. Sie müssen sich darauf verlassen können, diese Infrastruktur nutzen zu können, ohne eine unberechtigte Wahrnehmung ihrer Arbeit durch Dritte befürchten zu müssen.“<sup>96</sup>

Ein solches Teilhaberecht entsteht aber von vornherein nur innerhalb derjenigen Grenzen, die durch die Autonomie des Parlaments selbst gezogen werden, namentlich durch die Geschäftsordnung (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG) und das Hausrecht (Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG), das ggf. in einer Hausordnung konkretisiert wird. Auch das auf Art. 38 Abs. 3, 48 Abs. 3 Satz 3 GG gestützte Statusrecht der Abgeordneten könnte Regelungen der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen enthalten, obgleich dies gegenwärtig – über individuelle Leistungsrechte nach § 12 Abs. 2, 4, 6 und § 17 AbgG hinaus – nicht der Fall ist. Soweit ein Recht auf gleichberechtigten Zugang zu und gleichberechtigte Nutzung von Parlamentsinfrastrukturen besteht, kann dieses wiederum nach allgemeinen Regeln zum Schutz von Verfassungsgütern beschränkt werden.<sup>97</sup> Dazu zählt – wie dargelegt – die Sicherheit aller Mitglieder und Bediensteten des Deutschen Bundestags sowie dessen institutionelle Funktionsfähigkeit. Auch insoweit kann eine verhältnismäßige Begrenzung etwa des freien Zugangs zu Räumen oder des freien Zugriffs auf Dateisysteme vorgenommen werden.

Den persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten steht ein entsprechendes Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hingegen von vornherein nicht zu. Maßnahmen, die das Verhalten der Mitarbeitenden regulieren, beeinträchtigen daher das freie Mandat nicht unmittelbar. Möglich ist allerdings eine mittelbare Einschränkung, „wenn beschränkte oder bedingte Zugangsrechte der Mitarbeiter zu einer nicht gerechtfertigten Beeinträchtigung der freien Mandatsausübung des Abgeordneten führen“.<sup>98</sup> In diesem Fall lassen sich dann aber Beschränkungen jedenfalls unter den gleichen Voraussetzungen rechtfertigen wie bei Maßnahmen gegenüber den Abgeordneten.<sup>99</sup> Rechtlich liegen die Anforderungen für Zugangsbeschränkungen gegenüber Mitarbeitenden niedriger, weil die Folgen für die einzelnen Abgeordneten begrenzt sind. Denn diese können weiterhin unbeschränkt ihr Mandat wahrnehmen und sind allenfalls gehindert, ihre rein unterstützenden Personalressourcen uneingeschränkt für die Mandatsarbeit zu aktivieren, soweit sie auf deren Mitarbeit innerhalb der Bundestagsgebäude zugreifen wollen.

Mittelbar-faktische Folgen, die von Personalmaßnahmen möglicherweise ausgehen, bedürfen dann zwar einer hinreichenden Rechtfertigung und müssen die Verhältnismäßigkeit

---

<sup>96</sup> BVerfGE 154, 354 (365).

<sup>97</sup> Oben B. I. 2.

<sup>98</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (664).

<sup>99</sup> Entsprechend VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (665 f.).

wahren. Soweit mittelbare Nachteile aber lediglich als Reflexwirkungen des allgemein geltenden Rechts entstehen, das ohnehin auch die Abgeordneten selbst zu beachten haben,<sup>100</sup> muss dieses nicht am Maßstab der Freiheit und Gleichheit des Mandats gemessen werden.

*Beispielsweise ein Rauchverbot innerhalb des Bundestagsgebäudes erschwert die Zusammenarbeit mit Raucherinnen und Rauchern im Mitarbeiterstab, wäre aber als unspezifische Regelung nicht an der Freiheit des Mandats, sondern nur an der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zu messen. Entsprechendes gilt für allgemeine Sicherheitsanforderungen wie z. B. das Verbot, im Parlament Waffen zu tragen oder Sprengmittel ins Gebäude zu verbringen.*

An der Freiheit des Mandats zu messen und damit durch den Schutz von Gütern mit Verfassungsrang zu rechtfertigen sind hingegen richtigerweise Vorgaben, die die Verfassungstreue betreffen. Denn solche Regularien, die formal nur die Mitarbeitenden betreffen, haben einen direkten Einfluss auf die politische Programmatik, insoweit Abgeordnete, die legal verfassungsfeindliche Positionen vertreten dürfen, in der Rekrutierung politisch passfähigen Personals gezielt beeinträchtigt werden, wenn sie dieses nicht innerhalb der Parlamentsräume (uneingeschränkt) einsetzen dürfen.

### 3. Fraktionspersonal

Entsprechendes gilt für das Personal der Fraktionen im Deutschen Bundestag. Fraktionen sind nach der Rechtsprechung als ständige Gliederungen des Bundestages in den Bereich der „organisierten Staatlichkeit“ integriert.<sup>101</sup> Jede Fraktion, deren Konstituierung sich auf den aggregierten Willen von nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG freien Abgeordneten zur formalen Kooperation gründet,<sup>102</sup> verfügt über eine verfassungsrechtlich gewährleistete Fraktionsautonomie,<sup>103</sup> die grundsätzlich die Autonomie über eine Mittelverwendung innerhalb des gesetzlichen Verwendungszwecks einschließt.<sup>104</sup> Auch hier wird teils ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Finanzierung angenommen, der einen Mindestbestand an Handlungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung sichert.<sup>105</sup> Fraktionen dienen verfassungsrechtlich der Stärkung der parlamentarischen Handlungsfähigkeit<sup>106</sup> und sind daher zum Erhalt prak-

<sup>100</sup> Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 38 Rn. 72.

<sup>101</sup> BVerfGE 20, 56 (104); 70, 324 (362); 80, 188 (231); 102, 224 (242); 140, 1 (26).

<sup>102</sup> BVerfGE 70, 324 (363); 140, 1 (31); Grzeszick, Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, NVwZ 2017, 985 (986 ff.).

<sup>103</sup> Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 3. Aufl. (2020), Art. 38 Rn. 148; Grzeszick, Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, NVwZ 2017, 985 (988); Hülscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 341.

<sup>104</sup> BVerfGE 140, 1 (30).

<sup>105</sup> Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. (2023), § 58 AbgG Rn. 12.

<sup>106</sup> BVerfGE 102, 224 (242).

tisch wirksamer Parlamentsautonomie – gerade auch gegenüber anderen Verfassungsorganen – unverzichtbar. Fraktionen steuern und erleichtern nämlich – wie auch das BVerfG anerkannt hat – die parlamentarische Arbeit,

„indem sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenfassen, eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie die Information der Fraktionsmitglieder unterstützen [...]. Die Finanzierung der Fraktionen mit staatlichen Zuschüssen dient der Ermöglichung und Gewährleistung dieser Arbeit und ist insoweit zweckgebunden“.<sup>107</sup>

Insoweit sind Maßnahmen, die die politische Arbeit einer Fraktion begrenzen, an den gleichen Anforderungen zu messen, die gegenüber den einzelnen Abgeordneten zu Anwendung zu bringen wären, wenn deren gleiche Freiheit des Mandats tangiert ist.<sup>108</sup> Das gilt auch, wenn die Fraktionsarbeit dadurch reglementiert wird, dass man von einer Fraktion beschäftigten Mitarbeitenden den freien Zugang zu den Parlamentsgebäuden verweigert. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg zur im Wesentlichen inhaltsgleichen Parlamentsverfassungslage nach Landesverfassung ausgeführt:

„Die in der Hausordnung [...] vorgesehene polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung hindert die Fraktion nicht unmittelbar daran, einen bestimmten Mitarbeiter anzustellen. Der Fraktionsstatus wird aber mittelbar dadurch beeinträchtigt, dass die Antragstellerin und ihre Mitglieder durch die potentiell eingeschränkte Zutrittsberechtigung nicht mehr vollumfassend und nach eigenem Ermessen auf die Unterstützung ihrer Mitarbeiter [...] zurückgreifen können. Die Beeinträchtigung durch die eingeschränkte Einsetzbarkeit von Mitarbeitern wird noch verstärkt durch mögliche Erschwernisse bei der Auswahl und Gewinnung zukünftiger Mitarbeiter. Bei verweigerter oder nicht erfolgreicher Zuverlässigkeitsüberprüfung kann die Fraktion nicht mehr vollumfassend auf die Unterstützung des betroffenen Mitarbeiters zurückgreifen“.<sup>109</sup>

Eine Zuverlässigkeitsüberprüfung könne zudem abschreckend wirken.<sup>110</sup> Insoweit bedarf es einer entsprechenden Rechtfertigung der Beschränkungen. Hierbei kann allerdings berücksichtigt werden, dass Fraktionen ihrerseits als Teil der organisierten Staatlichkeit der Bindung von Trägern öffentlicher Gewalt an Verfassung und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) unterliegen und daher als Korrelat ihrer Teilhabe an der politischen Staatswillensbildung auch rechtliche Vorgaben hinnehmen müssen, die für eine politische Partei als grundrechtsberechtigter gesellschaftliche Gliederung (Art. 21 Abs. 1 GG) nicht gelten.<sup>111</sup> Diese normative Vorprägung lässt dann auch eine weitergehende Verrechtlichung der politischen Arbeit zu.

<sup>107</sup> BVerfGE 140, 1 (26).

<sup>108</sup> Entsprechend VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (664).

<sup>109</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (665).

<sup>110</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (665).

<sup>111</sup> Skeptisch aber *Janson*, Staatliche Politikfinanzierung in Bewegung – Keine Fraktionszuwendungen für „Verfassungsfeinde“? NVwZ 2018, 288 (291 ff.).

Bei Störungen durch Fraktionspersonal gelten im Übrigen grundsätzlich keine anderen Regeln wie gegenüber sonstigen Störern. So ist das Verwaltungsgericht Berlin zutreffend davon ausgegangen, dass sich ein Hausverbot, von dem die Fraktionsräume ausgenommen waren, auch gegenüber einem Fraktionsmitarbeiter aussprechen lasse.<sup>112</sup> Bei Maßnahmen gegenüber Fraktionspersonal sind lediglich die Folgen für die Fraktionsarbeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. In der Regel wird jedenfalls ein begrenzter Zugang zu den Fraktionsräumen<sup>113</sup> offengehalten werden müssen, wobei es im Einzelnen auch darauf ankommen kann, welche Beschränkungen überhaupt praktikabel kontrollierbar sind. So wird sich ein generelles gegenüber einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter ausgesprochenes Hausverbot, das dann einer Fraktion faktisch Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben entzieht, nur dann rechtfertigen lassen, wenn es um eine gravierende Störung geht (z. B. Bedrohung durch Gewalt, Spionage- bzw. Sabotagerisiken oder sexuelle Belästigung) oder wenn bei einer wertenden Gesamtbetrachtung davon ausgegangen werden kann, dass sich die adressierte Person auch durch die Strafbarkeit wegen Hausfriedensbruchs (§ 123 StGB) nicht davon abhalten lässt, den begrenzten Zugang zum Gebäude zu missbrauchen, von innen auch verbotene Gebäudeteile zu betreten. Im Übrigen kommt eine Strafbarkeit wegen Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans (§ 106b StGB)<sup>114</sup> in Betracht.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.9.2019 – 2 K 119.18, Rn. 19 ff.

<sup>113</sup> Zum dortigen Hausrecht *Schmidt*, Zum Hausrecht der Fraktionen an ihren Geschäftsräumen, DÖV 1990, 102 ff.

<sup>114</sup> Anschaulich OLG Hamburg, Urt. v. 21.6.2006 – II-123/05, NStZ-RR 2007, 233.

<sup>115</sup> Vgl. *Wilrich*, Der Bundestagspräsident, DÖV 2002, 152 (155).

## C. Verfassungsrechtliche Bewertung der einzelnen Sachfragen

Vor diesem Hintergrund sind auch die konkreten Einzelfragen zu beantworten, die den Gegenstand des Gutachtens bilden. Hierbei ist zwischen systematisch divergenten Problemkomplexen zu trennen. Der erste betrifft den Zugang zum Haus und das Hausrecht (I.), der zweite den sicherheitsrelevanten Geheimschutz (II.).

### I. Problemkomplex Hausrecht

Die Präsidentin des Deutschen Bundestags übt nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus. Die Ausübung des Hausrechts findet nicht in einem ungeregelten Zustand statt, sondern wird seinerseits zum einen durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingerahmt, die sich das Plenum durch Mehrheitsentscheidung als parlamentarisches Binnenrecht gibt (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG). Zum anderen besteht eine Hausordnung. Grundlage der Hausordnung ist Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG<sup>116</sup> in Verbindung mit § 7 Abs. 2 GO-BT. Der Präsidentin des Deutschen Bundestags steht nach § 7 Abs. 2 Satz 1 GO-BT das Hausrecht und die Polizeigewalt in allen der Verwaltung des Bundestages unterstehenden Gebäuden, Gebäudeteilen und Grundstücken zu. Die Präsidentin hat nach § 7 Abs. 2 Satz 2 GO-BT auf dieser Grundlage im Einvernehmen mit dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung eine Hausordnung erlassen.<sup>117</sup> Mit Blick auf die raumbezogene Außenwirkung<sup>118</sup>, die die Hausordnung auch gegenüber Dritten (z. B. Besuchern) entfalten soll, sprechen die besseren Gründe dafür, das Regelwerk als Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG) anzusehen.<sup>119</sup> Ergänzende oder konkretisierende Regelungen nach § 10 Abs. 2 HO-BT sind möglich. Das BVerfG achtet hierbei das Ermessen, das der Präsidentin des Deutschen Bundestags bei der Ausübung des Hausrechts zukommt.<sup>120</sup>

#### 1. Bundestagsausweis

Wer weder Mitglied des Deutschen Bundestags noch bestimmter Funktionsträger oder Funktionsträgerin ist, bedarf für den Zutritt zum Parlamentsgelände nach § 2 Abs. 1 Nr. 2-3 HO-BT eines Bundestagsausweises. Einen solche Ausweis erhalten unter anderem Beschäftigte des Deutschen Bundestags, der Fraktionen und der Abgeordneten sowie Prakti-

---

<sup>116</sup> Zur Ermächtigungsfunktion *Achterberg*, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 125.

<sup>117</sup> Hausordnung des Deutschen Bundestages v. 7.8.2002 in der Fassung v. 27.4.2023 (BGBl. I 2023 Nr. 122).

<sup>118</sup> Vgl. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), *VwVfG*, 10. Aufl. (2023), § 35 Rn. 304 f.; zur benutzungsbezogenen Allgemeinverfügung *Knauff*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, 3. EL (8/2022), § 35 VwVfG, Rn. 212 f.; *Windoffer*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz* (Hrsg.), *VwVfG*, 2. Aufl. (2019), § 35 Rn. 138 ff.

<sup>119</sup> Vgl. *Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 162.

<sup>120</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 6.4.2005 – 1 BvQ 16/05, NJW 2005, 2843 (2844).

kantinnen und Praktikanten (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3-4 HO-BT). Der Ausweis wird auf Antrag ausgestellt (§ 2 Abs. 6a Satz 1 HO-BT). Voraussetzung für die Ausstellung eines Bundestagsausweises ist – jedenfalls für die hier relevanten Personengruppen – nach § 2 Abs. 6a Satz 2 HO-BT die erfolgreiche Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung. Diese dient dem Zweck, Gefahren für die Sicherheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie aller im Deutschen Bundestag Anwesenden abzuwehren und die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages sowie seiner Gremien aufrechtzuerhalten. Der Begriff der Gefahr ist hier allerdings nicht im technischen Sinne des polizeilichen Gefahrenbegriffs zu verstehen. Die Schwelle einer konkreten Gefahr wird in der Regel noch nicht überschritten sein, wenn unzuverlässige Personen durch Ausstellung eines Bundestagsausweises Zugang zum Gebäude erlangen. Abgewehrt werden – präziser gefasst – lediglich personale Risiken, die bei einer entsprechenden Unzuverlässigkeit bestehen und sich ggf. situativ zu einer konkreten Gefahr verdichten können, wenn sich eine Person erst einmal innerhalb der Parlamentsgebäude frei bewegen kann.<sup>121</sup> Das ist jedoch eine allgemeine Funktion des Hausrechts sowie des präventiven Verfassungsschutzes im Personalrecht.

Die Zuverlässigkeitsprüfung erfolgt insbesondere durch Einsichtnahme in das Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei beim Deutschen Bundestag, in das Informationssystem der Polizei und in das Bundeszentralregister. Laut § 2 Abs. 6a HO-BT kann der Antrag auf Ausstellung eines Bundestagsausweises unter anderem dann abgelehnt werden, „wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit der antragstellenden Person bestehen“. Was Zweifel an der Zuverlässigkeit begründen kann, definiert die Hausordnung nicht. Auch die Zugangs- und Verhaltensregeln, die die Präsidentin des Deutschen Bundestags nach § 10 Abs. 2 HO-BT erlassen hat,<sup>122</sup> enthalten keine ausdrückliche Regelung dazu.

Punkt III der Anlage 3 zu den Zugangs- und Verhaltensregeln enthält allerdings einen Kriterienkatalog und nennt als Grundlage dieser Entscheidung neben rechtskräftigen Verurteilungen in bestimmten Fällen weitere Erkenntnisse, unter anderem,

„wenn Staatsschutz- oder Rauschgifterkenntnisse oder Erkenntnisse aus dem Deliktsbereich Organisierte Kriminalität bestehen, die darauf schließen lassen, dass künftig solche [die unter Punkt III 2. A) aufgeführten] Straftaten begangen werden.“

Nur wenn die aus den Datenbanken ersichtlichen Informationen eine solche Prognose rechtfertigen, darf die Ausstellung eines Bundestagsausweises mangels Zuverlässigkeit verweigert werden.

---

<sup>121</sup> Näher unten C. I. 1. d) cc).

<sup>122</sup> Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften v. 2.1.2002 in der vom Ältestenrat am 2.3.2023 beschlossenen Fassung, abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/resource/blob/558026/cd206f75ca696b6e46b59666e700cd0d/zugangs\\_und\\_verhaltensregeln\\_intern-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/558026/cd206f75ca696b6e46b59666e700cd0d/zugangs_und_verhaltensregeln_intern-data.pdf).

*Beispielfall: Eine Person stellt einen Antrag auf Ausstellung eines Bundestagsausweises. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung ergibt eine Eintragung einer nachrichtendienstlichen Beobachtung im Informationssystem der Polizei ohne weitere Informationen zu deren Hintergründen. Ohne diese zusätzlichen Informationen kann keine Prognose bezüglich der Begehung bestimmter, unter Punkt III unter 2. A) aufgeführter Straftaten erstellt werden, eine Ablehnung des Antrags auf Ausstellung eines Bundestagsausweises würde den Bestimmungen der Anlage 3 zu den Zugangs- und Verhaltensregeln widersprechen.*

Das führt zu Einschränkungen in der Handlungsfähigkeit, weil insoweit extremistische Aktivitäten, sofern sie nicht die Grenze der staatschutzrelevanten Strafbarkeit überschreiten, weder bemerkt werden noch eine Verweigerung des Bundestagsausweises auf der Grundlage eines umfassenden Gesamtbildes der Risikolage erfolgen kann.

a) *Frage 1: Auslegung der Hausordnung*

*Könnte § 2 Abs. 6a HO-BT so ausgelegt werden, dass allein die Eintragung einer nachrichtendienstlichen Beobachtung einer Person im polizeilichen Informationssystem ohne darauf basierender Prognose der Begehung bestimmter Straftaten durch diese die Annahme „begründete[r] Zweifel an der Zuverlässigkeit“ rechtfertigen? Oder hat der Kriterienkatalog des Punkts III der Anlage 3 zu den Zugangs- und Verhaltensregeln den Begriff dahingehend bindend konkretisiert, dass eine Prognose der Begehung bestimmter Straftaten für die Annahme „begründeter Zweifel an der Zuverlässigkeit“ erforderlich ist?*

Bei Geschäftsordnung und Hausordnung geht es um Parlamentsbinnenrecht.<sup>123</sup> Dieses ist verbindliches Recht.<sup>124</sup> Die Auslegung des Parlamentsbinnenrechts richtet sich zwar nach allgemeinen hermeneutischen Regeln der Gesetzesinterpretation,<sup>125</sup> ist aber flexibler und weniger strikt regelgebunden wie materielle Gesetze.<sup>126</sup> Bei Parlamentsgesetzen sorgt nämlich ein formalisiertes Verfahren dafür, dass durchweg ein hinreichend dichter Fundus an Materialien entsteht, die einer Interpretation Orientierung geben, namentlich amtliche Begründungen von Gesetzentwürfen.<sup>127</sup> An entsprechenden amtlichen Erläuterungen fehlt es

<sup>123</sup> Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 8.

<sup>124</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 55 f.; Achterberg/Schulte, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 33 ff.; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 55; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 40 Rn. 25; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 18; Pietzcker, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 38; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 22; Schmidt, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), 610 ff.; Schulze-Fielitz, Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 11 Rn. 17.

<sup>125</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 333 ff.; Schmidt, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), 610 (629).

<sup>126</sup> Brocker, Rechtliche Grundlagen, in: Glauben/Brocker (Hrsg.), Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. (2016), § 3 Rn. 28, Waldhoff, Rechtsquellen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Rn. 7.

<sup>127</sup> Zur hermeneutischen Relevanz hier nur Wischmeyer, Der „Wille des Gesetzgebers“: Zur Rolle der Gesetzmateriale in der Rechtsanwendung, JZ 2015, 957 ff.

dem Parlamentsbinnenrecht typischerweise. Das ist auch insoweit funktionsgerecht, als dieses als Instrument der Selbstorganisation des Parlaments funktionsadäquat instrumentelle Modelliermasse der Rechtsanwendenden zur Gestaltung und praktischen Problemlösung sein soll. Geschäftsordnungsautonomie und Hausrecht dienen der Parlamentsautonomie<sup>128</sup> und sollen unter anderem das Parlament davor schützen, durch andere Verfassungsorgane gegängelt zu werden.<sup>129</sup> Im Vordergrund steht daher auch nicht die außenrechtlich in den Fokus gerückte rechtsstaatliche Kontrolle der Verwaltung (insbesondere durch Gerichte nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG), sondern die Autonomiesicherung durch selbstreflexive<sup>130</sup>, problemadäquate und anpassungsfähige Prozesse.

aa) *Auslegung im Lichte der Parlamentspraxis*

Richtigerweise sind bei der Interpretation materiellen Geschäftsordnungsrechts daher maßgeblich auch die Praktiken der rechtsanwendenden Mehrheiten zu berücksichtigen.<sup>131</sup> Für die Geschäftsordnung trägt dem die – sehr ungewöhnliche – Regelung des § 127 Abs. 1 GO-BT explizit Rechnung, indem sie die eigene Interpretation durch die dafür zuständigen Organe des Deutschen Bundestags regelt. Dies begründet zwar kein Auslegungsmonopol,<sup>132</sup> aber doch ein Primat der Deutung durch die vorrangig zur Anwendung berufenen Organe oder Organteile des Deutschen Bundestags.<sup>133</sup> Das Interpretationsprimat der primären Rechtsanwender von Binnenrecht nach § 127 Abs. 1 GO-BT ist richtigerweise auch auf anderweitiges Binnenrecht übertragbar, für das keine entsprechende Interpretationsregel besteht,<sup>134</sup> namentlich auf die hier in Rede stehende Auslegung und Anwendung der Hausordnung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestags. Dahinter steht erkennbar der Gedanke, dass sich ein Organ selbst Regeln gibt, also in einem Prozess arbeitsteilig organisierter Autonomie zugleich gestaltender Rechtsetzer und regelverpflichteter Rechtsanwender ist.<sup>135</sup> Die entsprechend eingenommene Interpretation verschmilzt dann insoweit

<sup>128</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 18, 31.

<sup>129</sup> BVerfGE 70, 324 (361); Waldhoff, Rechtsquellen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Rn. 8.

<sup>130</sup> Vgl. allgemein Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 6 f., 97; Janson, Der beschleunigte Staat, 2021, S. 246 ff.; Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. (2004), S. 234

<sup>131</sup> Vgl. Brocker, Rechtliche Grundlagen, in: Glauben/Brocker (Hrsg.), Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. (2016), § 3 Rn. 28; Glauben, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 44 Rn. 42; Waldhoff, Rechtsquellen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Rn. 7.

<sup>132</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 41.

<sup>133</sup> Vgl. auch Cancik, Rechtsquellen des Parlamentsrechts, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 35; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 20.

<sup>134</sup> Schmidt, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), 610 (628).

<sup>135</sup> Vgl. Pietzcker, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 2, 32.

mit der gestaltenden Rechtsanwendung.<sup>136</sup> Konsequenterweise wird daher auch der Tradition der jeweiligen Auslegung besondere Bedeutung zugemessen.<sup>137</sup>

Folglich kommt einer praktizierten Interpretation dann – analog zur gleichheitskonformen Ermessensausübung (§ 40 VwVfG)<sup>138</sup> – eine Selbstbindungswirkung zu. Das jeweils rechtsanwendende Organ oder Organteil hat zwar eine gewisse Autonomie, dem Recht innerhalb der Grenzen vertretbarer Interpretation einen verbindlichen Inhalt durch Praxis zu geben, kann dann aber von dieser Praxis nicht willkürlich abweichen bzw. diskriminierende Praktiken gegenüber bestimmten Akteuren etablieren. Die Prägung durch Praxis bedeutet aber zugleich auch, dass sich die Verwaltung – hier die Präsidentin des Deutschen Bundestags – von einer bisher zugrunde gelegten Deutung wieder lösen kann, wenn sie mit Blick in die Zukunft eine neue Interpretation zugrunde legen möchte und dies auch gleichheitskonform tut. Selbstbindung besteht immer nur auf Zeit und hindert eine Neuausrichtung eingeschlifener Praktiken nicht, wenn hierfür Sachgründe bestehen.<sup>139</sup>

bb) *Auslegung der Hausordnung als Parlamentsbinnenrecht*

Was bedeutet das nun für die Auslegung der fraglichen Bestimmung der Hausordnung? Erstens wird die Hausordnung kraft verfassungsunmittelbarer Kompetenzzuweisung des Hausrechts durch Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG von der Präsidentin des Deutschen Bundestags angewendet. Der insoweit von Verfassung wegen zugewiesenen Kompetenz wird durch die Verfügungsbefugnis nach § 10 Abs. 2 HO-BT auch explizit Rechnung getragen, der die Präsidentin des Deutschen Bundestags zu Ergänzungen oder Ausnahmen von den Regeln ermächtigt. Ihrer Auslegung des Hausordnungsrechts durch die Rechtsanwendungspraxis kommt daher entscheidende Bedeutung zu, interpretatorisch den verbindlichen Inhalt zu ermitteln. Zweitens fehlt es jedoch zu der aufgeworfenen Frage bislang gerade an einer entsprechenden Praxis, die interpretationsleitend herangezogen werden könnte. Mangels Anwendungsfällen, in denen konkret entschieden wurde, Extremisten den Zugang zu verweigern oder – gegenläufig – aus hintergründiger Rechtsüberzeugung zu gewähren, lässt sich keine Praxis feststellen. Der lediglich stillschweigenden Ausstellung von Bundestagsausweisen ohne nähere Prüfung kommt kein normprägender Aussagegehalt zu, zumal es mangels entsprechender Informationen über verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse

<sup>136</sup> Abweichend *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 336.

<sup>137</sup> Vgl. BVerfGE 1, 144 (148 f.); 44, 308 (314); 80, 188 (223); *Schmidt*, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), 610 (629).

<sup>138</sup> Dazu BVerwGE 8, 4 (10); 34, 278 (280 f.); 61, 15 (18); 100, 335 (339 f.); 104, 220 (223); *Kluckert*, Die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 I GG, JuS 2019, 536 ff.; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. (2020), § 24 Rn. 21 ff.; *Menger*, Zur Selbstbindung der Verwaltung durch norminterpretierende Richtlinien, VerwArch 63 (1972), 213 ff.

<sup>139</sup> Vgl. BVerwGE 104, 220 (223); 126, 33 (51); Urt. v. 28.8.1986 – BVerwG 2 C 5.84, Buchholz 232 § 23 BBG Nr. 29; Urt. v. 5.11.1998 – BVerwG 2 A 3.98, Buchholz 232 § 79 BBG Nr. 116; Beschl. v. 7.4.2000 – BVerwG 2 B 21.00, Rn. 2; Beschl. v. 26.6.2007 – 1 WB 12/07, Buchholz 449.2 § 40 SLV 2002 Nr. 3.

auch keine tatsächliche Grundlage für eine rechtssichere Handhabung gegeben hätte. Insofern ist vorliegend im Ergebnis entscheidend, ob eine entsprechende Auslegung von § 2 Abs. 6a HO-BT vertretbar wäre und daher mit Wirkung für die Zukunft zum Gegenstand einer kohärenten Praxis durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages gemacht werden könnte.

cc) *Interpretation der konkreten Regelung im Lichte der Zugangs- und Verhaltensregelungen*

Bei einer Norm, die – wie hier die Hausordnung – auch gegenüber Dritten Außenwirkung entfalten soll, kommt es darauf an, wie eine Regelung auch ohne internes Sonderwissen vernünftigerweise verstanden werden kann.<sup>140</sup> Die hier fragliche Regelung des § 2 Abs. 6a HO-BT lautet:

„Die Ausstellung eines Bundestagsausweises erfolgt auf Antrag. Bei antragstellenden Personen im Sinne des Absatzes 2 Nummer 1 Buchstabe b, Nummer 2, Nummer 3 und Nummer 4, des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c und Nummer 2 (Jahresakkreditierungen) sowie des Absatzes 4 Satz 1 wird eine Zuverlässigkeitsüberprüfung durchgeführt. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung verfolgt den Zweck, Gefahren für die Sicherheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie aller im Deutschen Bundestag Anwesenden abzuwehren und die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Gremien aufrechtzuerhalten. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt mit Einwilligung der Betroffenen insbesondere durch Einsichtnahme in das Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei beim Deutschen Bundestag, in das Informationssystem der Polizei und in das Bundeszentralregister. Der Antrag auf Ausstellung eines Bundestagsausweises kann abgelehnt werden, wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit der antragstellenden Person bestehen oder wenn die Einwilligung in die Zuverlässigkeitsüberprüfung oder in eine gegebenenfalls im Einzelfall notwendige erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht erteilt wird.“

Die Regelung ist wiederum im Lichte der verfassungsrechtlichen Erlassgrundlage zu deuten. Die Polizeigewalt nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG erfasst im Sinne eines materiellen Polizeibegriffs<sup>141</sup> alle Fragen der Abwehr von Gefahren.<sup>142</sup> Soweit sich Gefahren aus verfassungsfeindlichen Betätigungen einer Person ergeben, wäre dies also von der Polizeigewalt erfasst, wenn die Versagung eines Bundestagsausweises der Abwehr einer daraus hervorgehenden Gefahr dient bzw. – präzisierend<sup>143</sup> – personale Risiken abwehren soll, die bei freier Bewegung im Gebäude jederzeit in eine konkrete Gefahr für polizeiliche Schutzgüter umschlagen können. Im Übrigen greift aber weiterhin das Hausrecht, das – wie dargelegt<sup>144</sup>

<sup>140</sup> Schmidt, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), 610 (629).

<sup>141</sup> Köhler, Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht, DVBl 1922, 1577 (1579 f.).

<sup>142</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 25; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 40 Rn. 152.

<sup>143</sup> Vgl. näher unten C. I. 1. d).

<sup>144</sup> Oben C. I. 1. am Anfang.

– bereits personale Risiken erfasst, die von der Anwesenheit einer Person in den Liegenschaften des Deutschen Bundestags ausgehen, ohne dass es zu einer konkreten Gefahr kommen muss.

Fraglich ist jedoch, ob die Kriterien, anhand derer die Zuverlässigkeit ermittelt werden soll, durch die Zugangs- und Verhaltensregeln abschließend konkretisiert werden. Gegen einen abschließenden Charakter der Aufzählung spricht, dass die Hausordnung des Deutschen Bundestags – wohl auch mit Blick auf ihre Außenrechtsrelevanz gegenüber Dritten – im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht wurde, selbst aber keine Verweisungen auf anderweitige Regelungen enthält. Die Zugangs- und Verhaltensregeln bleiben demgegenüber eine interne Normierung, die weder förmlich publiziert noch einem Gesetz entsprechend in einem allgemeinen Publikationsorgan für Außenrecht bekannt gemacht wurde. Die Regeln werden ausweislich ihrer Präambel allein auf die Ermächtigung in § 10 Abs. 2 HO-BT gestützt. Insoweit handelt es sich um eine ergänzende Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG, durch die die Kriterien konkretisiert und präzisiert werden, nach denen das Hausrecht ausgeübt wird. Die Präsidentin des Deutschen Bundestags könnte insoweit durch eine abweichende Zugangspraxis, die dann nur mit Wirkung für die Zukunft nach Art. 3 Abs. 1 GG auf alle Zugangspetenten gleichermaßen anwendbar wäre, eine abweichende Praxis anordnen, indem der Katalog ergänzt oder modifiziert wird.

Ein abschließender Charakter des Kriterienkatalogs der Zugangs- und Verhaltensregeln ergibt sich auch noch nicht aus der folgenden Klarstellung: „Als Grundlage für die Entscheidung dient der unter III. aufgeführte Kriterienkatalog“. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass es sich bei der polizeilichen Abfrage um die *einzig*e Erkenntnisquelle handelt, sondern lediglich, dass die entsprechende Abfrage jedenfalls stets als *eine* relevante Grundlage dient. Die Regelung des § 2 Abs. 6a Satz 3 HO-BT geht selbst davon aus, dass sie nicht abschließend ist, was sich klarstellend aus „insbesondere“ ergibt. Der Rückgriff auf andere Quellen ist also weiterhin möglich. Insoweit schließt es die Hausordnung jedenfalls nicht notwendig aus, dass eine nachgewiesene verfassungsfeindliche Betätigung die Zuverlässigkeit schon jetzt in Frage stellt, die für einen Bundestagsausweis erforderlich ist. Namentlich wäre die Bundestagsverwaltung berechtigt, ihre Entscheidung auf offene Quellen (etwa Zeitungsberichte, Internetauftritte, Social Media-Aktivitäten) zu stützen. Jeder Spurensatz – nicht zuletzt aufgrund von Hinweisen aus dem Kreis der Mitarbeitenden oder der Abgeordneten<sup>145</sup> – kann genutzt werden, eigene Nachforschungen anzustellen, solange diese nicht mit selbstständigen Grundrechtseingriffen verbunden sind. Letzteres ist beim

---

<sup>145</sup> Gerade Kenntnisse über das Verhalten von Abgeordneten-Mitarbeitenden im jeweiligen Wahlkreis werden eher dezentral niederschwellig verfügbar sein, weil „man sich kennt“ oder jedenfalls die Parteibasis politische Aktivitäten mit extremistischem Potential wahrnimmt und die Abgeordnetenbüros ggf. über Vorkommnisse informiert.

Zugriff auf offene Quellen richtigerweise nicht der Fall.<sup>146</sup> Hierbei muss die Bundestagsverwaltung eine eigene Einschätzung treffen, die eine begründete und diskriminierungsfreie Entscheidung rechtfertigt, den Ausweis zu versagen. Sie kann nicht schlicht darauf verweisen, dass eine Eintragung in der polizeilichen Datenbank vorliegt, sondern muss sich mit geeigneten Mitteln durch eine Gesamtwürdigung vorhandener Indizien ein eigenes Bild machen. Ein Automatismus, wonach jeder Hinweis in einer polizeilichen Datenbank oder jeder Vermerk schematisch zu einer Ausweisversagung führen würde, würde der Pflicht zur eigenverantwortlichen Aufklärung des Sachverhalts nicht genügen. Die Anforderungen hieran dürfen allerdings nicht überzeichnet werden. Ein positiver Nachweis einer aktuellen Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestags aufgrund einer Verfassungsfeindlichkeit muss nicht erbracht werden. Vielmehr muss im Rahmen des Hausrechts – wie dargelegt – nur ein personales Risiko plausibel durch tatsächliche Anhaltspunkte unterlegt werden.

Gegen die Erstreckung auf *spezifisch nachrichtendienstlich* relevante Informationen für eine verfassungsfeindliche Betätigung spricht jedoch die Begrenzung des Zugriffs auf konkrete Datenbestände, die allesamt für eine rechtssichere Beurteilung weitgehend unergiebig sind. Grundlage der datenschutzrechtlichen Rechtfertigung der Abfrage ist die in den Zugangs- und Verhaltensregeln spezifizierte Einwilligung in die Abfrage der Daten, die mögliche Erkenntnisse über personalisierte Gefährdungen liefern. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung wird innerhalb der Bundestagsverwaltung grundsätzlich vom Referat ZS 1 (Polizei) im INPOL-Bereich) und vom Referat ZS 3 (Zutrittsangelegenheiten) im Bereich der Zentralen Ausweisstelle (ZAS) durchgeführt. Im Falle der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt eine Abfrage durch die Polizei des Deutschen Bundestag über die Polizei des Landes Berlin (dort Landeskriminalamt 554) und wird begrenzt auf das Landesdatensystem POLIKS, das Informationssystem Polizei (INPOL) und das Informationssystem Innere Sicherheit (INPOL neu – bundesweite Staatsschutzdatei) sowie Dateien des Polizeilichen Staatsschutzes Berlin. Eingeschlossen sein sollen hierbei die dazu vorhandenen Ermittlungs- und Straftaten von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichtsbarkeit. Nachrichtendienstliche Informationen über eine verfassungsfeindliche Betätigung werden in diesen Informationssystemen grundsätzlich nicht gespeichert, soweit sich Extremismus nicht ausnahmsweise in Straftaten manifestiert und das geltende Recht eine zweckändernde Datenübermittlung zulässt. Die personenbezogenen Daten werden hierbei auch nur mit verschiedenen polizeilichen Dateien abgeglichen, die bei den Polizeidienststellen für Zwecke der Gefahrabwehr und der Strafverfolgung geführt werden.

---

<sup>146</sup> Abweichendes würde ggf. dann gelten, wenn die Bundestagsverwaltung anlasslos mittels der aus offenen Quellen erlangten Informationen präventiv Dossiers über Mitarbeitende anlegt und dadurch ein eigenständiges System der Datenverarbeitung aufbaut, dessen Verwaltung dann über die schlichte Wahrnehmung offener Daten hinausgeht.

Diese Begrenzung auf die Polizei im institutionellen Sinne schließt unmissverständlich nachrichtendienstliche Datenbestände aus, da Nachrichtendienste kraft des einfachgesetzlichen Trennungsgebots<sup>147</sup> nicht in Polizeidienststellen eingegliedert sind (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BNDG<sup>148</sup>; § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG<sup>149</sup>; § 1 Abs. 4 MADG<sup>150</sup>) und auch nicht über polizeiliche Befugnisse verfügen dürfen (§ 2 Abs. 3 BNDG, § 8 Abs. 3 BVerfSchG, § 4 Abs. 2 MADG). Hinzu kommt, dass Daten, die nachrichtendienstlichen Quellen entstammen, von grundsätzlich anderer Eingriffsqualität sind.<sup>151</sup> Nachrichtendienste operieren typischerweise als „Frühwarnsystem“<sup>152</sup> im Vorfeld von Gefahr und Anfangsverdacht. Sie erfassen nicht ausschließlich, aber doch in weiten Teilen auch – grundrechtlich geschützte – legale Tätigkeiten, sofern diese nur verfassungsfeindlich sind. Der Zugriff auf solche Daten ist der Polizei – gleich ob repressiv oder präventiv tätig – aber grundsätzlich verwehrt. Durchbrechungen sind nur auf gesetzlicher Grundlage nach Maßgabe strikter Verhältnismäßigkeit zulässig. Insoweit wäre eine Auswertung von Daten, die auf eine verfassungsfeindliche Betätigung nach den §§ 3, 4 BVerfSchG hindeuten, von einer wesentlich anderen (und im Regelfall höheren) Eingriffsintensität, die aber nicht als schlicht von den Zugangsregeln mitumfasst bewertet werden kann. Damit begrenzt sich die Einwilligung Betroffener strikt auf die explizit benannten Quellen. Unabhängig von der Frage, inwiefern eine Übermittlung nachrichtendienstlicher Informationen ohne besondere gesetzliche Grundlage allein auf eine Abfrage in Ausübung der Befugnisse nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG gestützt werden könnte, limitiert jedenfalls die nur begrenzt eingeholte Einwilligung die Möglichkeiten eines Zugriffs auf nachrichtendienstliche Informationen.

dd) *Bestimmtheitsgebot und inhaltliche Transparenz*

Gegen eine erweiternde Auslegung könnte auch das Argument hinreichender Bestimmtheit sprechen. So wurde argumentiert, dass die allgemeinen Grundsätze über die hinreichende Bestimmtheit von Rechtsnormen ungeachtet der offenen Qualifikation der Rechtsquelle auch auf eine von der Parlamentspräsidentin erlassene Hausordnung anwendbar seien. Gerade hier komme dem Bestimmtheitsgebot qualifizierte Bedeutung zu, weil es kein formalisiertes Rechtsetzungsverfahren gibt, in dessen Rahmen sich ein Normgeber dokumentiert

---

<sup>147</sup> Zu Struktur und Rechtsgrundlage stellvertretend und jeweils m. w. Nachw. *Linzbach/Gardtitz*, Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot – ein verfassungsrechtlicher Totenschein, ZG 2020, 314 ff.; *Unterreitmeier*, Das informelle Trennungsprinzip – eine historisch-kritische Relecture, AöR 144 (2019), 234 ff.

<sup>148</sup> BND-Gesetz v. 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes v. 5.7.2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

<sup>149</sup> Bundesverfassungsschutzgesetz v. 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 19.12.2022 (BGBl. I S. 2632) geändert worden ist.

<sup>150</sup> MAD-Gesetz v. 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 5.7.2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

<sup>151</sup> Vgl. BVerfGE 133, 277 (325); 154, 152 (245 ff.).

<sup>152</sup> BVerwG, Urt. v. 26.6.2013 – 6 C 4/12, NVwZ 2014, 233 (235); OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.6.2020 – OVG 1 S 55/20, NVwZ-RR 2021, 39 (41).

des intendierten Regelungszwecks und -inhalts versichere.<sup>153</sup> Anders gewendet besteht also die Gefahr, dass eine als Allgemeinverfügung von einem monokratischen Leitungsorgan erlassene Hausordnung, die verwaltungsintern vorbereitet wird, sich aber nicht auf der Grundlage eines begründeten Gesetzentwurfs einer pluralistischen Auseinandersetzung stellen muss, letztlich in ihrem Regelungsgehalt intransparent bleiben kann. Fordert man aus diesem Grund – wiederum vergleichbar dem Tenor einer Allgemeinverfügung (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG) – jedenfalls einen präzise bestimmten Inhalt, dürfte die gegenwärtige Rechtslage einen Ausschluss wegen Unzuverlässigkeit aufgrund legaler verfassungsfeindlicher Aktivitäten nicht tragen. Die transparent gemachten Zugangs- und Verhaltensregeln sollen im Rahmen des § 10 Abs. 2 HO-BT die insoweit operativ offene Hausordnung konkretisieren und erst praktisch anwendbar machen, dienen also letztlich auch der Nachkonturierung der anderenfalls unzureichenden Normbestimmtheit. Die damit einhergehende Erläuterung des Umfangs der Einwilligung legt aber nahe, dass Kriterien, die die Zuverlässigkeit in Frage stellen, allein aus Quellen stammen, die zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienen. Anders gewendet wäre es angesichts des detaillierten polizeilichen Framings der Zuverlässigkeitsprüfung in den Zugangs- und Verhaltensregeln für unbefangene Adressatinnen und Adressaten überraschend, wenn aufgrund der erteilten Einwilligung auch nachrichtendienstliche Erkenntnisse des Verfassungsschutzes herangezogen würden, um die Zuverlässigkeit zu überprüfen.

ee) *Verwertung rechtswidrig erlangter Daten*

Soweit der Deutsche Bundestag von Sicherheitsbehörden in diesem Rahmen personenbezogene Daten übermittelt erhält, die entweder rechtswidrig erhoben oder rechtswidrig übermittelt wurden, hat dies im nicht von vorherin die Unverwertbarkeit der daraus gewonnenen Indizien zur Folge, sofern die Ausübung des Hausrechts betroffen ist. Denn die Rechtswidrigkeit einer Beweiserhebung zieht generell nicht zwingend ein Beweisverwertungsverbot nach sich. Jede Verwertung ist als selbstständiger Grundrechtseingriff zu qualifizieren<sup>154</sup> und daher auch selbstständig zu rechtfertigen. Das bedeutet einerseits, dass eine rechtmäßige Erhebung nicht automatisch eine Verwertung rechtfertigt. Andererseits haben dann aber auch Rechtsverletzungen bei der Erhebung nicht automatisch zur Folge, dass jedwede Verwertung unterbleiben muss. Die unverbrüchlich geltende Verfassungs- und Gesetzesbindung ist hierfür unergiebig, weil aus der Pflicht zur Beachtung des geltenden

---

<sup>153</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (667).

<sup>154</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (360).

Rechts keine unmittelbaren Fehlerfolgeregelungen ableitbar sind, wenn dieses nicht beachtet wurde.<sup>155</sup> Vielmehr bedarf es im Einzelfall einer Güterabwägung. Das hat auch der Bundesgerichtshof für das wesentlich strengere Strafprozessrecht anerkannt.<sup>156</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem Problem, ob aus einer Rechtsverletzung durch Strafverfolgungsbehörden ein Beweisverwertungsverbot folgt, eine grundsätzlich<sup>157</sup> von den Fachgerichten anhand des einfachen Prozessrechts zu entscheidende Frage.<sup>158</sup> Die Anforderungen an ein Verwertungsverbot dürfen nur im Lichte des rechtsstaatlichen Gebots eines fairen Verfahrens<sup>159</sup> nicht überspannt werden.<sup>160</sup>

Erst recht muss dies für den – hier relevanten – Bereich der Prävention gelten, weil dort noch Rechtsgüter real zu schützen sind.<sup>161</sup> Auf der einen Seite steht das Interesse, eine Fortsetzung der primären Rechtsverletzung im Rahmen der Erhebung durch eine Verwertung zu verhindern. Dieses Abwehrinteresse ist von umso größerem Gewicht, umso schwerer der ursprüngliche Rechtsverstoß wiegt. Auf der anderen Seite steht das öffentliche Interesse, faktisch vorhandenes Risiko- und Gefahrenwissen zum Rechtsgüterschutz einzusetzen. Hier ist der Eingriff, der in einer Ausübung des Hausrechts als Informationsverwertung liegt, vergleichsweise gering. Es wird nämlich nur Zugang zu Liegenschaften verwehrt, der von vornherein nicht allgemein gewährleistet ist. Angesichts des erheblichen – auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannten – Gewichts, den die Funktionstüchtigkeit und Sicherheit des Deutschen Bundestags hat, wird es nur ausnahmsweise geboten sein, Informationen über ein personales Sicherheitsrisiko nicht zu verwerten, sprich: das Risiko sehenden Auges zu ignorieren. Eine Verletzung liege erst vor, „wenn eine Gesamtschau [...] ergibt, dass rechtsstaatlich zwingende Folgerungen nicht gezogen worden sind oder rechtsstaatlich Unverzichtbares preisgegeben worden ist“.<sup>162</sup> Ein Verwertungsverbot

---

<sup>155</sup> *Gärditz*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 2012, Art. 20 Abs. 3 (Rechtsstaat) Rn. 91.  
<sup>156</sup> BGHSt 52, 110 (116); *Rieß*, Verwertbarkeit von Zufallsergebnissen einer Telefonüberwachung, JR 1979, 167; *Rogall*, Hypothetische Ermittlungsverläufe im Strafprozess: Ein Beitrag zur Lehre der Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote, NStZ 1988, 385 (391 ff.).

<sup>157</sup> Zu ausnahmsweise verfassungsunmittelbaren Verwertungsverböten BGHSt 31, 296 (299); *Jahn*, Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverböte im Spannungsfeld zwischen den Garantien des Rechtsstaates und der effektiven Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus, 2008, S. 37 f.

<sup>158</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 28.7.2008 – 2 BvR 784/08, BVerfGK 14, 107 ff.; Beschl. v. 5.11.2013 – 2 BvR 1579/11, NJW 2014, 532 (533 f.); Beschl. v. 20.9.2018 – 2 BvR 708/18, NJW 2018, 3571 (3573). Vgl. gegen eine Konstitutionalisierung bereits BVerfG-K, Beschl. v. 1.3.2000 – 2 BvR 2017 u. 2039/94, NStZ 2000, 489 (490).

<sup>159</sup> BVerfGE 26, 66 (71); 38, 105 (111); 40, 95 (99); 65, 171 (174); 66, 313 (318); 77, 65 (76); 86, 288 (317 f.); 118, 212 (230 f.).

<sup>160</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 19.9.2006 – 2 BvR 2115/01, 2 BvR 2132/01 u.a., NJW 2007, 499 (501); Beschl. v. 5.11.2013 – 2 BvR 1579/11, NJW 2014, 532 (533).

<sup>161</sup> Zur Differenz zutreffend *Gusy*, Verfassungsfragen bei Zeugnisverweigerungsrechten im Polizeirecht, in: Wolter/Schenke (Hrsg.), Zeugnisverweigerungsrechte bei (verdeckten) Ermittlungsmaßnahmen, 2002, S. 135 (137 f.); *Würtenberger/Schenke*, Der Schutz von Amts- und Berufsgeheimnis im Recht der polizeilichen Informationserhebung, JZ 1999, 548 ff.

<sup>162</sup> BVerfGE 130, 1 (25).

ist hiernach grundsätzlich nur bei schwerwiegenden Rechtsverletzungen oder bewusst willkürlicher Fehlanwendung des geltenden Rechts geboten.<sup>163</sup>

Da der Deutsche Bundestag die Erhebung von personenbezogenen Daten durch die Nachrichtendienste nicht wirksam überblicken oder fallbezogen kontrollieren kann, wird ein Verwertungsverbot hiernach auch nur dann in Betracht kommen, wenn es rechtswidrig zu erheblichen Grundrechtseingriffen gekommen ist und der Bundestagsverwaltung dies bei sorgfältiger Prüfung erkennbar gewesen wäre.

*ff) Zwischenergebnis*

Im Ergebnis ist es daher auf der Grundlage der gegenwärtigen Bestimmungen nicht zulässig, sicherheitsrelevante Informationen beim Verfassungsschutz abzufragen und einen Bundestagsausweis allein aufgrund nachrichtendienstlicher Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Aktivitäten zu versagen, sofern diese Informationen nicht ausnahmsweise in den abschließend gespeicherten Dateisystemen enthalten sind. Auch die formale Notierung in einer polizeilichen Datenbank ist für eine Versagung des Ausweises unzureichend. Vielmehr müssen tatsächliche Anhaltspunkte ein entsprechendes Risiko begründen, dass die betroffene Person die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestags beeinträchtigen könnte. Die von Polizei und Verfassungsschutz übermittelten Informationen sind hierfür Indizien, die aber von der Bundestagsverwaltung eigenständig zu würdigen sind. Auch auf weitere Quellen kann zurückgegriffen werden; die in Anlage 3 zur HO-BT genannten Kriterien sind nicht abschließend und namentlich ein Rückgriff auf offene Quellen ist stets möglich. Insoweit kann sich die Bundestagsverwaltung eine – wie auch immer erlangte – Beurteilung des Bundeamtes für Verfassungsschutz oder eines Landesamtes nicht kurzerhand zu eigen machen und unhinterfragt übernehmen. Vielmehr müssen alle Informationen, die zur Grundlage einer Entscheidung über den Hauszugang gemacht werden sollen, aus eigener Anschauung gewürdigt werden. Nachrichtendienstliche Beurteilungen haben hierbei aber kraft des gesetzlichen Auftrags (§§ 1 ff. BVerfSchG) und der Professionalität der Aufgabenwahrnehmung ein besonderes Gewicht.

*b) Frage 2: Mitarbeit bei einem verfassungsfeindlichen Abgeordneten*

*Wie ist es zu bewerten, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter selbst kein Mitglied in einer extremistischen Organisation ist, oder in einer Organisation, die als extremistischer Verdachtsfall bewertet wird, aber für eine oder einen Abgeordneten arbeitet, bei dem dies der Fall ist? Kann die Mitgliedschaft der oder des Abgeordneten einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter „zugerechnet“ werden? Wäre für die Annahme eines Risikos eine Rechtsänderung nötig bzw. zulässig? Wie müsste sie ggf. konkret gestaltet sein?*

<sup>163</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 16.3.2006 – 2 BvR 954/02, NJW 2006, 2684 (2686).

Mitarbeitende der Abgeordnetenbüros werden zwar von den einzelnen Abgeordneten im Rahmen ihrer mandatsbezogenen Ausstattung beschäftigt.<sup>164</sup> Soweit sie Zugang zu Parlamentsgebäuden begehren, können sie aber anders behandelt werden als Abgeordnete, weil Mitarbeitenden keine eigenen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zustehen. Umgekehrt muss dann aber hingenommen werden, dass persönliche Mitarbeitende für Abgeordnete tätig sind, die in ihrer politischen Willensbildung frei sind und denen aus ihren inhaltlichen Positionen als gleiche Mitglieder des Deutschen Bundestags keine unmittelbaren Nachteile in der rechtlichen Behandlung erwachsen dürfen. Dies schließt es aus, eine verfassungsrechtlich gewährleistete freie Positionierung einzelner Abgeordneter in politischer Hinsicht als Sicherheitsrisiko zu bewerten, das einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter zugerechnet wird. Die Unterstützung der Abgeordneten folgt nur einer arbeitsvertraglichen Pflichterfüllung, die § 12 Abs. 3 AbgG gesetzlich vorsieht und sogar als erstattungsfähige Ausstattungskosten refinanzierbar macht. Aus der schlichten geschuldeten Erfüllung gesetzlich verankerter Aufgaben lässt sich dann aber auch nicht ableiten, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter mangels Verfassungstreue unzuverlässig sei. Im Kern ist die Mitarbeit bei Abgeordneten, die verfassungsfeindliche Positionen vertreten, vergleichbar mit der Pflichterfüllung von Beamtinnen und Beamten, die einer Wahlbeamtin oder einem Wahlbeamten, die bzw. der verfassungsfeindliche Positionen vertritt. Eine Zuarbeit hat im Rahmen des geltenden Rechts und unter Verpflichtung zur eigenen Verfassungstreue weisungsgebunden zu erfolgen. Anderenfalls wären gewählte Abgeordnete, die verfassungsfeindliche Positionen vertreten, faktisch von der Möglichkeit ausgenommen, persönliche Mitarbeitende anzustellen und als Grundausrüstung finanzieren zu lassen. Dies wäre aber eine mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbare, unverhältnismäßige und damit nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung, zumal damit faktisch politische Positionen einzelner Abgeordneter sanktioniert würden.

Mitarbeitende von Abgeordneten, die sich selbst extremistisch betätigen, können durch eigenes aktives Verhalten unzuverlässig werden. Wird etwa zum Beispiel die Arbeit eines „extremistischen“ Abgeordneten über die arbeitsrechtlich geschuldete Leistung hinaus ideologisch unterstützt oder wächst eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter in die entsprechende Funktion hinein und internalisiert entsprechende Positionen im eigenen politischen Handeln, können dementsprechend Zweifel an der Zuverlässigkeit auftreten.

c) *Frage 3: Aktive Betätigung gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung*

*Wie ist die „aktive Betätigung“ gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu verstehen? Inwiefern ist der „intellektuelle Verfassungsfeind“, der z. B.*

---

<sup>164</sup>

Dazu oben B. IV. 1.

*ausschließlich Schriften gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verfasst, unter die aktive Betätigung zu subsumieren bzw. wann ist die Schwelle der aktiven Betätigung überschritten?*

Die Frage, wann die Schwelle zum Sicherheitsrisiko überschritten ist, kann nicht pauschal für alle Rechtsgebiete gleichermaßen beurteilt werden. Vielmehr kommt es – wie dargelegt – auf den konkreten Risikokontext an. Insoweit ist vorliegend das konkrete Setting einer Beschäftigung bei Abgeordneten eines Parlaments zu berücksichtigen, das auch ein Ort politisch-ideologischer Konfrontation ist.

Die geistig-politische Auseinandersetzung um das Gemeinwohl gehört zum Kernbereich des demokratisch-parlamentarischen Prozesses. Was für die gewählten Abgeordneten gilt, die Politik auf der Basis einer ideologischen Grundausrichtung machen, muss im Grundsatz auch für Mitarbeitende gelten. Die Verweigerung des Zugangs zu Liegenschaften und Infrastrukturen ist auch keine Sanktion für vergangene Verfassungsfeindlichkeit, sondern ausschließlich eine Maßnahme der prospektiven Gefahrenabwehr im weiteren Sinne (Risiko Eindämmung). Das bedeutet einerseits, dass die bloße Verbreitung von verfassungsfeindlicher Ideologie auf einer „intellektuellen“ Ebene als solche kein Risiko darstellt, das als solches bereits eine Zugangsverweigerung rechtfertigen würde. Die schlichte Kommunikation ideologischer Positionen lässt weder eine Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments noch eine Verletzung von Rechten Dritter erwarten. Umgekehrt lassen sich aus einer Position – abhängig von ihrem Inhalt und dem Kontext ihrer ideologischen Verortung – aber ggf. belastbare Schlüsse ziehen, die ein konkretes personalisiertes Risiko begründen. Dass es zum Zeitpunkt der Bewertung durch die Bundestagsverwaltung noch zu keinen Rechtsverletzungen gekommen ist, schließt eine Prognose nicht aus, dass es mit dem Zugang künftig zu einer inadäquaten Risikoerhöhung kommen kann.

Unproblematisch ist der Fall, dass bereits der Inhalt ideologischer Äußerungen oder Positionierungen als Rechtsverletzung (z. B. Beleidigung, üble Nachrede, Volksverhetzung) zu bewerten ist. In diesem Fall liegt eine Unzuverlässigkeit belegbar vor. Darüber hinaus kann aber auch die Nähe zu bestimmten Positionen tatsächliche Anhaltspunkte begründen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen. Wer etwa ideologisch begründete Nähe zu autoritären Regimes pflegt, kann ggf. ein Sicherheitsrisiko darstellen, wenn diese Regimes bekanntermaßen aggressive Spionage und/oder Sabotage gegen die Bundesrepublik Deutschland und ihre Verfassungsorgane betreiben.

d) *Frage 4: Expliziter Regelungsbedarf*

*Ist eine ausdrückliche Regelung erforderlich, um einen Antrag auf Ausstellung eines Bundestagsausweises wegen einer nachrichtendienstlichen Beobachtung oder einer extremistischen Einstellung ablehnen zu können?*

Die geltende Rechtslage verhindert zwar aufgrund einer begrenzten Einwilligung eine Abfrage von Daten außerhalb der polizeilichen Informationssysteme, die Auskunft über eine verfassungsfeindliche Betätigung geben. Sie sperrt aber – unbeschadet der noch zu diskutierenden Frage des Vorbehalts des Gesetzes – nicht eine Verwertung bereits vorhandener Informationen. Sind beispielsweise der Bundestagsverwaltung kraft eigener Datenerhebungen (z. B. anlässlich von Vorfällen oder aufgrund von Einträgen in zugezogenen Personalakten) Informationen bekannt, die auf eine verfassungsfeindliche Einstellung hinweisen, könnten diese Informationen herangezogen werden, die nach § 2 Abs. 6a HO-BT erforderliche Zuverlässigkeit abzulehnen.

*Beispielsfälle:*

*Die Bundestagsverwaltung erfährt aus der Presseberichterstattung über eine Denkmalbesetzung, dass ein persönlicher Mitarbeiter einer Abgeordneten zu den Organisatoren der Aktionen im Umfeld der rechtsextremen „Identitären Bewegung“ gehört.*

*In einer Dokumentation über Ausschreitungen anlässlich eines Wirtschaftsforums tauchen Bilder auf, die die Zugehörigkeit eines Mitarbeiters zu einer vom Verfassungsschutz beobachteten Gruppe des gewaltbereiten Linksextremismus dokumentiert, was dieser im Rahmen einer direkten Befragung auch einräumt.*

*Die persönliche Mitarbeiterin eines Abgeordneten taucht bei einer Kommunalwahl auf einem oberen Listenplatz für eine rechtsextreme Kleinstpartei auf, für die sie laut Homepage der Partei Vorsitzende eines Ortsverbandes ist.*

aa) *Polizeilicher Gefahrenverdacht und Risiken der Verfassungsfeindlichkeit*

Fraglich ist allerdings, ob dieses Verständnis dem Inhalt der Regelung gerecht wird. Diese dient explizit dazu, Gefahren für die Mitglieder und Bediensteten des Deutschen Bundestags innerhalb der parlamentszugehörigen Liegenschaften abzuwehren. Aus einer verfassungsfeindlichen Gesinnung folgt aber noch nicht per se eine solche Gefahr. Insoweit dürfte sich der den Regelungskomplex durchziehende Verweis auf einen materiellen Begriff der Gefahrenabwehr (§ 2 Abs. 6a Satz 2 HO-BT) auf Maßnahmen beziehen, die eine *konkrete* Gefahr abwehren. Verfassungsfeindliche Betätigung außerhalb des Parlaments, die man über eine Prüfung anhand externer Informationssysteme abfragen kann, dürfte aber im Regelfall lediglich ein abstraktes Risiko darstellen, das erst unter Hinzutreten weiterer Umstände in eine Gefahr – im Sinne des polizeilichen Gefahrenbegriffs<sup>165</sup> – für die in § 2 Abs. 6a Satz 2 HO-BT genannten Schutzgüter umschlagen kann, was einer gesonderten Beurteilung bedarf. Darauf ist aber die Norm bislang nicht ausgerichtet. Zwar macht der bloße Zugriff auf ein polizeiliches Informationssystem die Norm noch nicht zu einer des

<sup>165</sup> Dazu hier nur weiterführend *Brandt/Smeddinck*, Der Gefahrenbegriff im Polizeirecht, Jura 1994, 225 ff.; *Braun/Schmidt*, Gefahrenbegriff und Gefahrenprognose, AL 2023, 89 ff.; *Krüger*, Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 2013, 985 ff.; *Meyer*, Subjektiver oder objektiver Gefahrenbegriff, „Gefahrenverdacht“ und Vorfeldbefugnisse: Dauerbaustellen des Gefahrenabwehrrechts, Jura 2017, 1259 ff.; *Trute*, Gefahr und Prävention in der Rechtsprechung zum Polizei- und Ordnungsrecht, Die Verwaltung 36 (2003), 501 ff.

Polizeirechts. Die Zweckbestimmung in § 2 Abs. 6a Satz 2 HO-BT, „Gefahren für die Sicherheit“ abzuwehren, könnte aber – dysfunktional – so gelesen werden, dass sich aus einem „Treffer“ in einem polizeilichen Informationssystem auch auf eine bereits konkrete/konkretisierte Gefahr für die Funktionstüchtigkeit schließen lassen muss. In diesem Lichte sprechen jedenfalls semantische Argumente auf den ersten Blick dagegen, dass es die gegenwärtige Hausordnung bereits ermöglicht, Personen einen Bundestagsausweis vorzuenthalten, weil sich diese verfassungsfeindlich betätigen.

*bb) Klarstellungsbedarf*

Auch wenn man eine anderweitige Deutung der Hausordnung für vertretbar erachtet, namentlich wenn man den Gefahrenbegriff in § 2 Abs. 6a Satz 2 HO-BT kontextbezogen anders auslegt als im Polizeirecht, erscheint es jedenfalls sinnvoll, eine Klarstellung vorzunehmen. Entweder kann die Regelung des § 2 Abs. 6a HO-BT im regulären Änderungsverfahren unter Ausschussbeteiligung nach § 7 Abs. 2 GO-BT angepasst werden. Oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages erlässt nach § 10 Abs. 2 HO-BT in Ausübung des Hausrechts ergänzende Regelungen bzw. entscheidet über Ausnahmen von den Bestimmungen der Hausordnung. An einem materiellen Begriff der polizeilichen Gefahr wäre sie hierbei nicht gebunden, weil das Hausrecht nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG eine solche nicht voraussetzt. Insoweit wäre es sachgerecht, von einer Grundlage im Rahmen der Polizeigewalt der Präsidentin des Deutschen Bundestags, der § 2 Abs. 6a HO-BT nach seiner gefahrenabwehrrechtlichen Zweckbestimmung implizit verhaftet bleibt (oder jedenfalls so gelesen werden könnte), deutlicher auf eine des Hausrechts umzustellen, das auch zur Abwehr von Risiken unterhalb der konkreten Gefahrenschwelle eingesetzt werden kann. So ließe sich vermeiden, dass eine Versagung erfolgreich mit dem Argument angegriffen werden könnte, dass eine extremistische Betätigung noch nicht zu einer konkreten Gefahr für die Funktionstüchtigkeit des Deutschen Bundestags führe. Mittels Hausrechts lassen sich – wie dargelegt – hingegen auch anderweitige Funktionsrisiken durch Regulierung des Zugangs zu Gebäuden erfassen, die unterhalb der Schwelle einer konkreten Gefahr liegen. Hierfür wäre aber eine präzisierende Klarstellung im Normtext jedenfalls sinnvoll.

*cc) Hausrechtsrelevantes Risiko*

Verfassungsfeindlicher Betätigung haftet das sozial inadäquate Risiko an, den dauerhaften Zugang zum Parlament ebenfalls zu verfassungsfeindlichen Zwecken missbrauchen, insbesondere Informationen abzugreifen, durch das latente Bedrohungsgefühl die Betriebsabläufe zu stören oder aktiven Verfassungsfeinden eine Tür des Einflusses ins Parlament zu eröffnen. Zwar reicht hierfür eine bloße Gesinnung noch nicht aus, die zunächst einmal nur das grundrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Haben einer Meinung

betrifft.<sup>166</sup> Wird eine Gesinnung allerdings durch aktive Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung auch „gelebt“, besteht das greifbare Risiko, dass ein Zugang zum Deutschen Bundestag auch für eine Funktionsgefährdung missbraucht wird. Zur Bewertung, ob eine verfassungsfeindliche Betätigung in diesem Sinne vorliegt, kann wiederum auf die eingeschliffenen – und gerichtlich überprüfbaren – Kriterien nach §§ 3, 4 BVerfSchG zurückgegriffen werden. Zugleich erhält man so ein Kriterium, das mit den Datenbeständen des Verfassungsschutzes kompatibel und insoweit für eine Abfrage geeignet ist. Namentlich haftet verfassungsfeindlichen Bestrebungen das latente und praktisch schwer einzuhegende Risiko an, dass der freie Zugang zu den Infrastrukturen des parlamentarischen Maschinenraums der Demokratie missbraucht wird, Sabotage, Spionage oder Manipulation von Entscheidungsprozessen zu betreiben bzw. anderen die Möglichkeit hierzu zu eröffnen. Im Deutschen Bundestag laufen unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems Gesetzgebung, Formation (auch sensibler) politischer Entscheidungen (zumal auf dem Gebiet der inneren und äußeren Sicherheit), Exekutivkontrolle und kommunikative Vernetzung an zentralen Schaltstellen demokratischer Macht zusammen. Das Parlament ist daher gerade wegen seiner zentralen Funktion ein ideales Target für Angriffe, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung bzw. die Sicherheit oder den Bestand des Bundes richten (vgl. § 4 Abs. 1-2 BVerfSchG). Das ist ein ausreichender Sachgrund, das Hausrecht zu aktivieren.

Um die unterschiedlichen Eingriffsschwellen der polizeilichen Gefahrenabwehr und des präventiven Verfassungsschutzes auch systematisch hervorzuheben, würde es sich – ungeachtet der noch zu erläuternden Frage des Vorbehalts des Gesetzes – insoweit anbieten, § 2 HO-BT um einen eigenen Absatz 6c zu ergänzen,<sup>167</sup> der die Abfrage von Daten beim Bundesamt für Verfassungsschutz ermöglicht.

e) *Frage 5: Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz und hinreichende Rechtsgrundlage*

*Ist in einem solchen Fall eine Rechtsgrundlage für eine Abfrage entsprechender Informationen beim Bundesamt für Verfassungsschutz erforderlich oder könnte die*

---

<sup>166</sup> Vgl. BVerfGE 124, 300 (320).

<sup>167</sup> Insoweit würde systematisch klargelegt, dass sich die Übermittlung nachrichtendienstlicher Information sowohl auf die Erteilung des Ausweises (Abs. 6a) als auch auf den Entzug des BT-Ausweises (Abs. 6b) beziehen kann.

*Ablehnung bereits aufgrund einer entsprechenden Eintragung im Informationssystem der Polizei erfolgen?*

*Sollte eine Rechtsgrundlage erforderlich sein, könnte diese in einer entsprechenden Vorschrift in der Hausordnung bestehen oder muss dies durch eine (einfach-)gesetzliche Regelung erfolgen?*

Die Frage betrifft die materielle Verfassungskonformität der Ausgestaltung einer möglichen Überprüfung und das damit untrennbar verbundene Problem des Vorbehalts des Gesetzes für die mit der Überprüfung der Zuverlässigkeit einhergehende Datenverarbeitung.

*aa) Eingriff*

Die Abfrage personenbezogener Daten beim Bundesamt für Verfassungsschutz ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG. Zwar ist die gegenwärtige Grundlage der Datenabfrage eine persönliche Einwilligung, die grundsätzlich einen Eingriff in Grundrechte ausschließen würde. Hier ist allerdings die Situation der Betroffenen zu betrachten, die zur Ausübung ihres Berufs faktisch darauf angewiesen sind, einen Bundestagsausweis zu erhalten. Sie können zwar jederzeit eine Einwilligung ablehnen, erhalten dann aber keinen Zugang zum Parlamentsgebäude. Jedenfalls auf diejenigen, die auf einen Zugang angewiesen sind, namentlich weil sie anderenfalls ihrem Beruf als persönliche Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer oder eines Abgeordneten nicht nachgehen können, wirkt sich daher der Druck, eine Einwilligung abzugeben, als mittelbar-faktischer Grundrechtseingriff<sup>168</sup> aus,<sup>169</sup> der zu rechtfertigen ist.<sup>170</sup>

*bb) Gesetzliche Regelbarkeit*

Insoweit stellt sich zunächst die bislang nicht abschließend geklärte<sup>171</sup> Frage, ob materielles Geschäftsordnungsrecht (hier nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 GG) überhaupt durch ein formelles Gesetz ersetzt werden dürfte.<sup>172</sup> Das BVerfG scheint dies zu bejahen<sup>173</sup>

<sup>168</sup> Vgl. dazu nur BVerfGE 86, 28 (37); 115, 205 (230); 137, 185 (243 f.); 147, 50 (141); 148, 40 (51); *Eckhoff*, Der Grundrechtseingriff, 1992, S. 236 ff.

<sup>169</sup> In eine andere Richtung im Kontext des SÜG aber *Warg*, Personeller Geheimschutz, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 12 Rn. 13.

<sup>170</sup> Davon geht auch das SÜG implizit aus, weil es trotz der Einwilligung in die Sicherheitsüberprüfung eine Ermächtigung enthält, die Daten zu erheben (§ 11 SÜG).

<sup>171</sup> *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 23.

<sup>172</sup> Kritisch beispielsweise *Bollmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, 1992, S. 139-185. *Pietzcker*, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 14, will hingegen dem Deutschen Bundestag ein Formenwahlrecht zugestehen, weil Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG nicht regelt, in welcher Rechtsform sich das Plenum eine Geschäftsordnung gebe.

<sup>173</sup> BVerfGE 105, 197 (226). Das Gericht hatte hier die Regelung materieller Geschäftsordnungsfragen durch das PUAG gebilligt.

und richtigerweise ist dies jedenfalls dann der Fall, wenn ein Gesetz nicht die in der Verfassung angelegte Autonomie bei der parlamentarischen Selbstorganisation beschneidet.<sup>174</sup> In diesem Sinne hatte das BVerfG auch die gesetzliche Zuweisung von Entscheidungen, die zuvor der Geschäftsordnungsautonomie unterlagen, auf ein gesetzliches Organ gebilligt.<sup>175</sup> Eine Vergesetzlichung würde dann dazu führen, dass sich Gesetz und Geschäftsordnungsrecht ergänzen.<sup>176</sup> Richtigerweise reicht die Geschäftsordnungsautonomie ohnehin nur so weit, wie es tatsächlich um Binnenrechtsverhältnisse geht. Sie endet dort, wo Rechte Dritter betroffen sind.<sup>177</sup> Bei der Abfrage personenbezogener Daten bei einer Verwaltungsbehörde handelt es sich um einen operativen Vorgang, der auch Dritte betrifft, die nicht ohne weiteres der Geschäftsordnungshoheit unterworfen sind. Man wird Maßnahmen gegenüber persönlichen Mitarbeitern der Abgeordneten wohl noch unter das Geschäftsordnungsrecht fassen können. Schon für Bewerberinnen und Bewerber, die noch nicht eingestellt sind und vorher sicherheitsüberprüft werden sollen, ist das aber nicht der Fall. Folglich erscheint es hier sachgerecht<sup>178</sup> und auch geboten, das parlamentsinterne Hausrecht und die Polizeigewalt durch materiell-gesetzliche Eingriffsermächtigungen im Außenverhältnis abzustützen. Eine Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestags wäre – wie dargelegt<sup>179</sup> – grundsätzlich gegeben.

Nicht eingeschlossen sind davon allerdings Maßnahmen zur Ermittlung des Sachverhalts, sofern diese über die Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags ausgedehnt werden und mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbunden sind, sofern diese nicht ihrerseits in die Zuständigkeiten und Befugnisse des Deutschen Bundestags fallen. Die Präsidentin des Deutschen Bundestags hat nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG die Polizeigewalt inne, die zur Abwehr konkreter Gefahren ermächtigt. Befugnisse im Bereich des präventiven Verfassungsschutzes stehen ihr hingegen ohne eine besondere – ggf. einfach-gesetzlich vorzunehmende – Aufgabenzuweisung von vornherein nicht zu. Daten, die in Informations- und Dateisystemen des Verfassungsschutzes gespeichert sind, würden aber auch solche Vorfelddaten einschließen, die aus erheblichen Grundrechtseingriffen stammen. Der Abruf dieser Daten würde über das nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG eröffnete polizeiliche Aufgabenspektrum hinausgreifen. Insoweit lässt sich folglich Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG nicht als

---

<sup>174</sup> Waldhoff, Rechtsquellen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Rn. 9.

<sup>175</sup> BVerfGE 70, 324 (361).

<sup>176</sup> Vgl. Seiler, Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von Staatsinternum und -externum, AöR 129 (2004), 378 (394): „Gesetz und Geschäftsordnung stehen mithin nebeneinander. Ihr Verhältnis ist kein durch den Gesetzesvorrang zu lösendes Konkurrenzverhältnis, sondern ein solches der Abgrenzung der dem jeweiligen Handlungsinstrument zugehörigen Kompetenzen“.

<sup>177</sup> Waldhoff, Rechtsquellen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Rn. 10.

<sup>178</sup> Vgl. Pietzcker, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 17.

<sup>179</sup> Oben B. I. 2. c) cc).

korrespondierende Regelung im Sinne des „Doppeltür“-Modells<sup>180</sup> auslegen, die an die Datenübermittlung nach § 19 Abs. 1 BVerfSchG anschließen dürfte.

cc) *Materielle Eingriffsrechtfertigung*

Für die Übermittlung personenbezogener Daten, die eine staatliche Stelle erhoben hat, gelten die allgemeinen datenschutzverfassungsrechtlichen Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung.<sup>181</sup> Erlaubt der Gesetzgeber, dass erhobene Daten über den konkreten Anlass der Erhebung (Erhebungszweck) hinaus genutzt werden dürfen, bedarf es eines rechtfertigenden Grundes und einer eigenständigen Rechtsgrundlage hierfür.<sup>182</sup> Hält sich eine weitere Nutzung der Daten im Rahmen der für die Datenerhebung maßgeblichen Zwecke, ist dies verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.<sup>183</sup>

Will der Deutsche Bundestag auf Daten zurückgreifen, die von Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder erhoben und verarbeitet wurden, liegt hierin grundsätzlich eine relevante *Zweckänderung*. Die Präsidentin des Deutsche Bundestags erfüllt nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG polizeiliche Aufgaben, die der Abwehr von (konkreten und abstrakten) Gefahren dienen, hat aber keine nachrichtendienstliche Funktion. Auch die vom Hausrecht mitumfassende Eindämmung personaler Risiken senkt zwar die Interventionsschwelle herab, ist aber rein sach- bzw. infrastrukturbezogen und von der personalen Vorfeldaufklärung durch Nachrichtendienste (vgl. §§ 3, 4 BVerfSchG) zu unterscheiden. Namentlich die kontinuierliche Beobachtung legaler Verfassungsfeindlichkeit im Vorfeld von konkreten Gefahren und von dem Verdacht von Straftaten gehört nicht zu Aufgaben, die der Deutsche Bundestag auf der Grundlage analoger Eingriffsschwellen im Verfassungsschutzverbund (§ 5 Abs. 3-4 und § 6 BVerfSchG)<sup>184</sup> erfüllen würde und dürfte. Und der Verfassungsschutz beobachtet verfassungsfeindliche Bestrebungen nicht primär zu dem Ziel, die Verwaltung des Deutschen Bundestags zu informieren, um dieser hausrechtliche Maßnahmen zu ermöglichen.

Der Gesetzgeber kann allerdings eine damit vorliegende Zweckänderung erlauben. Es bedarf dann einer besonderen Ermächtigung, die insoweit spezifischen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt, als der mit der Zweckänderung einhergehende weitere Eingriff, der zu einer Vertiefung der Gesamteingriffsintensität führt, dem Verhältnismäßigkeitsgebot genügen muss. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber hinreichend normenklar sicherzustellen, dass dem jeweiligen Eingriffsgewicht der Datenerhebung auch

<sup>180</sup> BVerfGE 130, 151 (184); 150, 244 (278); 150, 244 (278); 150, 309 (335); 155, 119 (167); BVerfG-K, Beschl. v. 6.3.2014 – 1 BvR 3541/13, 1 BvR 3543/13, 1 BvR 3600/13, NJW 2014, 1581.

<sup>181</sup> BVerfGE 65, 1 (51, 62); 100, 313 (360 f., 389 f.); 109, 279 (375 ff.); 110, 33 (73); 120, 351 (368 f.); 125, 260 (333); 130, 1 (33 f.); 133, 277 (372 ff.); 141, 220 (324).

<sup>182</sup> BVerfGE 109, 279 (375 f.); 120, 351 (369); 130, 1 (33); 150, 244 (305).

<sup>183</sup> BVerfGE 150, 244 (305).

<sup>184</sup> Dazu *Marschollock*, Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, NJW 2015, 3611 (3613).

hinsichtlich der neuen Nutzung Rechnung getragen wird.<sup>185</sup> Geht es um erhebliche Grundrechtseingriffe, richten sich die materiellen Anforderungen nach der Rechtsprechung nach dem – für Modifikationen offenen – Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung.<sup>186</sup> Das gilt namentlich für Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden.<sup>187</sup> Für eine Abfrage des Deutschen Bundestags beim Bundesamt für Verfassungsschutz, ob Daten über eine Person gespeichert wurden, die Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Aktivitäten nach §§ 3, 4 BVerfSchG enthalten, wird es aus der Sicht des Deutschen Bundestags durchweg zunächst unklar bleiben, auf welcher Grundlage potentiell benötigte Daten ursprünglich erhoben wurden. Es können Informationen aus offenen Quellen sein, die sich ggf. auch die Bundestagsverwaltung selbst verschaffen könnte,<sup>188</sup> aber auch Daten aus der Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln (vgl. § 8 Abs. 2 BVerfSchG), die unter Umständen – wie bei Maßnahmen nach § 3 G 10<sup>189</sup>, längerfristiger Observation durch verdeckte Mitarbeitende und V-Leute (§§ 9a, 9b BVerfSchG) oder besondere technische Maßnahmen (§ 9 BVerfSchG) – mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbunden sein können. Gerade solche Erkenntnisse, die durch Maßnahmen hoher Eingriffstiefe gewonnen wurden, sind für die Zwecke der Sicherheitsgewährleistung entscheidend, etwa wenn technische Überwachung oder Observation zu Tage befördert, dass sich jemand klandestin im Neonazi-Milieu bewegt, eine Partei in eine extremistische Richtung beeinflusst oder Aktivitäten entfaltet, die sich gegen Demokratie und Menschenwürde richten. Insoweit erschiene es wenig sachgerecht, Datenabfragen im Rahmen einer Überprüfung auf das zu beschränken, was niederschwellig bzw. aus offenen Quellen erhoben wurde. Ohne konkrete personenbezogene Daten über Grund und Erkenntnisse einer Beobachtung durch den Verfassungsschutz könnte der Deutsche Bundestag wiederum keine sachgerechte – und verhältnismäßige – Risikobewertung vornehmen. Das Blankett, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz eine Person beobachte, ist hierfür im Regelfall unzureichend.

Sollen auch (aufbereitete) Daten übermittelt werden, die aus erheblichen Grundrechtseingriffen mit nachrichtendienstlichen Mitteln stammen, kommt es darauf an, ob der empfangenden Behörde (hier: Präsidentin des Deutschen Bundestags) zu dem jeweiligen Übermittlungszweck eine eigene Datenerhebung und Informationsgewinnung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln wie der vorangegangenen Überwachung durch die Verfassungsschutzbehörde erlaubt werden dürfte.<sup>190</sup>

---

<sup>185</sup> BVerfGE 100, 313 (389 f.); 109, 279 (377); 120, 351 (369); 130, 1 (33 f.); 133, 277 (372 f.); 141, 220 (327).

<sup>186</sup> BVerfGE 141, 220 (327); 150, 309 (342 f.); 156, 11 (52).

<sup>187</sup> BVerfGE 162, 1 (108).

<sup>188</sup> Ob die bloße Speicherung von ohnehin öffentlichen Informationen überhaupt ein Grundrechtseingriff ist, wird unterschiedlich beurteilt. Mit Recht ablehnend *Söllner*, Anmerkung zu OVG NRW, Urteil vom 13.2.2009 – 16 A 845/08, DVBl 2009, 926 (926).

<sup>189</sup> Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz) v. 26.6.2001 (BGBl. I S. 1254; 2298), das zuletzt durch Art. 6 Abs. 4 des Gesetzes v. 5.7.2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

<sup>190</sup> BVerfGE 141, 220 (327 f.); 150, 244 (305).

„Die weitreichenden Überwachungsbefugnisse der Verfassungsschutzbehörden können verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt werden, wenn die aus der Überwachung gewonnenen Informationen nicht ohne Weiteres an andere Behörden mit operativen Anschlussbefugnissen übermittelt werden dürfen [...]. Ansonsten böte der Umstand, dass die Verfassungsschutzbehörde selbst nicht über operative Anschlussbefugnisse verfügt, den Überwachten am Ende doch kaum Schutz“.<sup>191</sup>

Ob diese strengen Anforderungen auch für eine personalrechtliche Verwertung gilt, mit der Verfassungsfeinde im öffentlichen Dienst identifiziert und abgewehrt werden sollen, ist unklar geblieben. Richtigerweise ist dies zu verneinen, weil es bei dienstrechtlichen Maßnahmen nicht um operative Befugnisse in diesem Sinne geht, sondern solche Maßnahmen vom BVerfG gar nicht erwogen werden.<sup>192</sup> Vitale Aufgabe des Verfassungsschutzes ist es nicht nur, Regierung und Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen zu informieren<sup>193</sup> sowie im Verbund mit Polizei und Strafverfolgungsbehörden einen Sicherheitsauftrag zu erfüllen.<sup>194</sup> Vielmehr soll der Verfassungsschutz gerade die Integrität der verfassungsmäßigen Institutionen des Staates gegen Angriffe und Unterwanderung durch Vorfeldaufklärung wirksam schützen. Dazu gehört es auch, dass der Verfassungsschutz vorliegende Informationen, dass eine Person aufgrund ihrer verfassungsfeindlichen Betätigung ein Sicherheitsrisiko für eine Einrichtung darstellt, bei der diese Person beschäftigt ist oder beschäftigt werden soll, an diese Institution übermitteln darf.<sup>195</sup> Das gilt in Sonderheit für den Deutschen Bundestag, der das institutionelle Herz der Demokratie bildet und zugleich als Machtzentrum der politischen Steuerung, Exekutivkontrolle und Willensbildung in besonderem Maße verwundbar ist. Der Schutz der Integrität und Funktionsfähigkeit des Parlaments gegen eine verfassungsfeindliche Unterwanderung der im Parlament tätigen Bediensteten ist verfassungsrechtlich von herausragendem Gewicht und würde daher auch die Übermittlung von Daten rechtfertigen, die aus besonderen Maßnahmen der technischen Erhebung (§ 9 BVerfSchG), durch verdeckte Ermittlungsmethoden (§§ 9a, 9b BVerfSchG) oder mittels individueller Telekommunikationsüberwachung (§ 3 G 10) erlangt wurden.

---

<sup>191</sup> BVerfGE 162, 1 (82 f.), unter Bezugnahme auf ein „informationelles Trennungsprinzip“ und BVerfGE 133, 277 (329); 156, 11 (50, 51 f.).

<sup>192</sup> Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (165 f.).

<sup>193</sup> BVerfGE 133, 277 (324 f.).

<sup>194</sup> BVerfGE 162, 1 (75 ff.); *Dietrich*, Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 19.05.2020 (1 BvR 2835/17), GSZ 2020, 174 (175); *Gärditz*, Grundrechtliche Grenzen strategischer Ausland-Ausland-Telekommunikationsaufklärung, JZ 2020, 825 (828); *Unterreitmeier*, Funktion und Zweckbindung der Nachrichtendienste, JZ 2021, 175 (178).

<sup>195</sup> *Gärditz*, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (165 f.).

dd) *Verfassungsrechtliche Anforderungen der Datenübermittlung und Vorbehalt des Gesetzes*

Als neuerliche Grundrechtseingriffe bedürfen Übermittlungen personenbezogener Daten einer eigenen hinreichend bestimmten und normenklaren Rechtsgrundlage.<sup>196</sup>

Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte zu einer parallelen Rechtsfrage anhand inhaltsgleicher Maßstäbe<sup>197</sup> entschieden, dass sich die Notwendigkeit einer konkreten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für Gewährung des Zutrittsrecht für Fraktionsmitarbeiter in Abhängigkeit von einer polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht aus der Rechtsprechung des BVerfG zur Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz<sup>198</sup> ableiten lasse. Soweit dort eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den entsprechenden Eingriff in das freie Abgeordnetenmandat gefordert wurde, lasse sich dies nicht auf eine Zuverlässigkeitsprüfung von Mitarbeitenden übertragen.

„Die Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung und eine gegebenenfalls nachfolgende Beschränkung des Zutrittsrechts für Mitarbeiter der Fraktion und der ihr angehörenden Abgeordneten berühren die Rechtsstellung der Fraktion bzw. der Abgeordneten anders als die Beobachtung durch den Verfassungsschutz nur mittelbar. Eine direkte Beobachtung der Fraktion bzw. ihrer Mitglieder ist damit nicht verbunden. Denn es werden keine Daten der Fraktion oder ihrer Mitglieder erhoben, sondern lediglich vorhandene polizeiliche Daten über ihre Mitarbeiter abgefragt, die regelmäßig keinen Rückschluss auf das politische Wirken oder persönliche Verhalten der Fraktion und ihrer Mitglieder gestatten dürften“.<sup>199</sup>

Dies überzeugt insoweit, als es um die Zugangsverweigerung geht, die bereits aus dem Hausrecht folgt. Damit ist aber nicht das hier einschlägige Problem gelöst, dass die Überprüfung der Zuverlässigkeit auf Erkenntnisse erstreckt werden müsste, die in der Regel nur beim Verfassungsschutz vorliegen, bei diesem abgefragt und von diesem an den deutschen Bundestag übermittelt werden müssten. Denn anderweitige Erkenntnisquellen über verfassungsfeindliche Betätigungen stehen der Bundestagsverwaltung letztlich kaum zur Verfügung, sofern nicht einzelne Personen ihre Aktivitäten über offene Quellen (z. B. Funktion in einer extremistischen Organisation, die auf der nicht passwortgeschützten Homepage einsehbar ist) zugänglich machen.

---

<sup>196</sup> BVerfGE 113, 348 (375 ff.); 154, 152 (237 f., 266); 156, 11 (44 ff.); BVerfG, Beschl. v. 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13, NVwZ-RR 2023, 1 (6 f.).

<sup>197</sup> Vgl. *Wischmeyer*, Organklage gegen die Hausordnung eines Landtags wegen des Erfordernisses einer polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung von Beschäftigten der Fraktionen und Abgeordneten, JuS 2022, 985 (987).

<sup>198</sup> BVerfGE 134, 141 (185).

<sup>199</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666 f.).

Die bisherigen Übermittlungsbestimmungen der §§ 19 ff. BVerfSchG sind mit Wirkung zum 30. Dezember 2023 neu gefasst worden. Wesentliches Ziel der Reform war die Anpassung der Übermittlungsbefugnisse an die Vorgaben des BVerfG.<sup>200</sup> Das Gericht hat zusammenfassend folgende Anforderungen an die Datenübermittlung zwischen Verfassungsschutzbehörden und Verwaltungsbehörden formuliert:

Die Übermittlung personenbezogener Daten und Informationen durch eine Verfassungsschutzbehörde an eine andere Stelle begründet – so die ständige Rechtsprechung<sup>201</sup> – einen erneuten Grundrechtseingriff.<sup>202</sup> Dessen Rechtfertigung ist jedenfalls, wenn die Daten mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, nach dem Kriterium der hypothetischen Neuerhebung zu beurteilen.<sup>203</sup> Danach kommt es darauf an, ob der empfangenden Behörde zu dem jeweiligen Übermittlungszweck eine eigene Datenerhebung und Informationsgewinnung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln wie der vorangegangenen Überwachung durch die Verfassungsschutzbehörde erlaubt werden dürfte.<sup>204</sup> Insoweit soll eine Umgehung der Kompetenzverteilung zwischen Nachrichtendiensten und Verwaltungsbehörden mit Zwangsbefugnissen verhindert werden, mit deren Fehlen gerade die weitreichenden Vorfeldbefugnisse der Nachrichtendienste gerechtfertigt werden. Die der Verfassungsschutzbehörde verschlossenen eingriffsintensiven Folgemaßnahmen könnten nämlich anderenfalls von operativ ausgestatteten Behörden durchgeführt werden, die dabei die durch die Verfassungsschutzbehörde erlangten Informationen weitzunutzen, ohne dass die für sie selbst als operative Behörden geltenden Datenerhebungsvoraussetzungen erfüllt sein müssten.<sup>205</sup> Eine Übermittlung durch eine Verfassungsschutzbehörde setzt stets voraus, dass dies dem Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts dient. Die Anforderungen an die Übermittlungsschwelle unterscheiden sich hingegen danach, an welche Stelle übermittelt wird.<sup>206</sup>

ee) *Differenzierte Eingriffsschwelle nach Übermittlungszweck*

Die Übermittlung an eine Gefahrenabwehrbehörde setzt voraus, dass sie dem Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts dient, für das wenigstens eine hinreichend konkretisierte Gefahr besteht.<sup>207</sup> Die Neuregelung des § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG („Übermittlung an inländische öffentliche Stellen zur Gefahrenabwehr“) greift dies auf und präzisiert gegenüber der vorherigen Rechtslage die Übermittlungsschwelle, die künftig eine „konkretisierte

<sup>200</sup> BT-Drs. 20/8626, S. 19; BT-Drs. 20/9345, S. 22 ff.

<sup>201</sup> BVerfGE 113, 348 (375 ff.); 154, 152 (237 f.); 156, 11 (44 ff.); 162, 1 (95, 125); 163, 43 (82).

<sup>202</sup> BVerfGE 162, 1 (108); 163, 43 (82).

<sup>203</sup> BVerfGE 162, 1 (108 f.); 163, 43 (89).

<sup>204</sup> BVerfGE 162, 1 (109).

<sup>205</sup> BVerfGE 163, 43 (88).

<sup>206</sup> BVerfGE 162, 1 (110 ff.).

<sup>207</sup> BVerfGE 162, 1 (111); 163, 43 (93 f.).

Gefahr“ erfordert (vgl. die Legaldefinition in § 19 Abs. 2 BVerfSchG<sup>208</sup>). Die bloße verfassungsfeindliche Betätigung einer Person wird jedoch im Regelfall noch nicht dazu führen, dass die Übermittlungsschwelle der „konkretisierten Gefahr“ erreicht wird, sofern mit einer aggressiven Verfassungsfeindlichkeit nicht – wie zuletzt mutmaßlich bei einer angeklagten Gruppe aus dem „Reichsbürger“-Milieu – bereits konkrete Umsturz- und Anschlagpläne einhergehen. Läge im Einzelfall eine solche konkretisierte Gefahr vor, würde der Verfassungsschutz im Übrigen die Bundestagsverwaltung von Amts wegen benachrichtigen, wenn er eine Gefährdung durch Personal mit Zugang zum Parlament erkennt. Das Ermessen, das § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG formell belässt, wird in der Regel aufgrund der zu beachtenden verfassungsrechtlichen Schutzverantwortung und der Wertigkeit der bedrohten Güter zu einer Handlungspflicht reduziert sein. Die Übermittlung an eine Strafverfolgungsbehörde kann ebenfalls auf die Bundgesetzgebungskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG gestützt werden<sup>209</sup> und kommt nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten in Betracht; sie setzt voraus, dass ein durch bestimmte Tatsachen begründeter Verdacht vorliegt, für den konkrete und verdichtete Umstände als Tatsachenbasis vorhanden sind.<sup>210</sup> Diese Übermittlungsbefugnis, die in § 21 BVerfSchG näher ausbuchstabiert ist, bleibt im vorliegenden Kontext unerheblich.

Die Übermittlung an eine sonstige Stelle – also jenseits von konkreter Gefahrenabwehr und Strafverfolgung – ist nach dem BVerfG nur zum Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts zulässig. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Übermittlungsschwelle unterscheiden sich nach dem Eingriffsgewicht, das auch davon abhängt, welche operativen Anschlussbefugnisse die empfangende Behörde hat. Die aus Überwachungsmaßnahmen des Verfassungsschutzes erlangten Informationen und personenbezogenen Daten dürfen hiernach nur zum Schutz eines Rechtsguts von besonderem Gewicht übermittelt werden. Der in der Eingriffsschwelle geregelte Übermittlungsanlass muss ebenfalls solcher Art sein, dass die empfangende Behörde hierfür zu einem Grundrechtseingriff von der Intensität der Ersterhebung ermächtigt werden dürfte. Fehlen der empfangenden Behörde operative Anschlussbefugnisse bei der Verwendung dieser Daten, mindert dies nach allgemeinen Grundsätzen das Eingriffsgewicht. Hat die empfangende Stelle hingegen operative Befugnisse, sollen dieselben Grundsätze wie bei der Weitergabe an Polizeibehörden gelten. Im Übrigen kommt je nach dem Gewicht des ursprünglichen Datenerhebungseingriffs eine Absenkung in Betracht.<sup>211</sup> Die Vorgaben wurden durch die Übermittlungsregelung des § 20 BVerfSchG betreffend den administrativen Rechtsgüterschutz umgesetzt, die

---

<sup>208</sup> Dazu auch BVerfGE 163, 43 (94 f.).

<sup>209</sup> BVerfGE 163, 43 (80 ff.).

<sup>210</sup> BVerfGE 162, 1 (118 f.); 163, 43 (95 f.).

<sup>211</sup> BVerfGE 162, 1 (119-121).

– anders als § 19 BVerfSchG – eine Übermittlung nicht von einer spezifischen Gefahrenschwelle abhängig macht.

In Abweichung der Übermittlung zur Gefahrenabwehr benötigt vorliegend die empfangende Behörde – die Präsidentin des Deutschen Bundestags – die übermittelten Daten nicht zu – dem Verfassungsschutz verschlossenen – Zwangsmaßnahmen zur Abwehr einer Gefahr, sondern zur Gewährleistung ihrer Integrität und Funktionstüchtigkeit im Rahmen der verfassungskonformen Aufgabenerfüllung. Letztlich geht es also um institutionellen Selbstschutz. Die Bundestagsverwaltung nebst der Bundestagspolizei benötigt die Daten nicht, um aktiv polizeiliche Gefahrenabwehr durch Eingriffe mittels Zwangsmaßnahmen zu betreiben. Sie will lediglich passiv die eigene Funktionserfüllung gegen Beeinträchtigungen schützen, indem sie den Zugang zum Deutschen Bundestag verwehrt, also letztlich eine Leistung im weiteren Sinne verweigert.

*ff) Die korrespondierenden Regelungen des Verfassungsschutzrechts*

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf nach § 20 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG personenbezogene Daten an eine inländische öffentliche Stelle übermitteln, soweit dies auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte im Einzelfall zum Schutz der in § 19 Abs. 3 BVerfSchG genannten Rechtsgüter erforderlich ist. Zu diesen Schutzgütern gehören die freiheitliche demokratische Grundordnung (§ 19 Abs. 3 Nr. 1 BVerfSchG) und der Bestand und die Sicherheit des Bundes (§ 19 Abs. 3 Nr. 2 BVerfSchG). Beide können gefährdet sein, wenn Extremistinnen und Extremisten Zugang zu den Liegenschaften oder digitalen Infrastrukturen des Deutschen Bundestags erhalten. Ein mögliches Ziel einer Übermittlung ist nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BVerfSchG die Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, bleibt mit Unsicherheit behaftet. Denn formal sind die Bediensteten der Abgeordneten und Fraktionen bei diesen selbst und gerade nicht beim Deutschen Bundestag angestellt, mithin nicht im engeren Sinne Mitglieder des öffentlichen Dienstes. Ob man nach Sinn und Zweck eine erweiternde Auslegung vornehmen kann, ist ungesichert und jedenfalls mit rechtlichen Risiken verbunden. Ggf. ist daher eine gesetzliche Klarstellung sinnvoll.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BVerfSchG ist eine Übermittlung ferner zulässig zur Durchführung einer Eignungs- oder Zuverlässigkeitsüberprüfung,

- die gesetzlich vorgesehen ist, insbesondere nach dem Waffenrecht, Jagdrecht, Sprengstoffrecht, Atomrecht, Luftsicherheitsrecht, Außenwirtschaftsrecht, Sicherheitsgewerberecht, Aufenthaltsrecht oder Staatsangehörigkeitsrecht oder den Sicherheitsüberprüfungsgesetzen (a));
- für gesetzliche Aufgaben des Objekt- oder Personenschutzes (b)).

Um eine gesetzlich vorgesehene Zuverlässigkeitsprüfung handelt es sich bei der hier in Rede stehenden Vorab-Prüfung bislang nicht. Der Begriff „gesetzlich“ knüpft in diesem Fall an den Vorbehalt des Gesetzes kraft Grundrechtswesentlichkeit an.<sup>212</sup> Das setzt aber ein formelles und materielles Gesetz (außenwirksames Parlamentsgesetz) voraus. Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht als Binnenrecht genügt diesen Anforderungen grundsätzlich nicht. Das gilt erst recht für Ausführungsrecht (wie die Hausordnung), das nicht vom Plenum analog einem Gesetz, sondern von der Präsidentin des Deutschen Bundestags als administrative Maßnahme erlassen wird. Denkbar wäre hingegen ein Abstellen auf den gesetzlichen Objektschutz (§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 lit. b BVerfSchG), wenn man das Hausrecht und die Polizeigewalt der Bundestagspräsidentin nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG als verfassungsunmittelbaren Auftrag zum Objektschutz deutet. Diese Auslegung erscheint einerseits überzeugend, weil das Hausrecht schon immer auch den Schutz der Parlamentsgebäude als Objekte einschloss. Andererseits dürfte sich auch insoweit – angesichts der im Ausgangsgutachten dargestellten Debatten, ob Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG unmittelbar und ohne weitere gesetzliche Ermächtigungen vollziehbar ist – eine spezialgesetzliche Regelung gleichwohl empfehlen.<sup>213</sup>

gg) *Die Korrespondenzbestimmung eines künftigen Bundestagspolizeigesetzes*

Der aktuelle Entwurf eines Bundestagspolizeigesetz (BTPolG-E) enthält in § 71 folgende Regelungen:

*(1) Zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie aller im Deutschen Bundestag Anwesenden und zur Aufrechterhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Gremien, soll die Zuverlässigkeit von Personen, die Zutritt zu den Gebäuden des Deutschen Bundestages begehren, in geeigneter, dem Aufenthalt angemessener Form überprüft werden.*

*(2) Angemessen im Sinne von Absatz 1 sind insbesondere die Einsichtnahmen in das Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei und in die Informationssysteme der Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie darüber hinaus bei Antragstellerinnen oder Antragstellern auf Erteilung und bei Inhaberinnen oder Inhabern eines Bundestagsausweises oder einer vergleichbaren Zutrittsberechtigung Abfragen beim Bundeszentralregister.*

<sup>212</sup> Vgl. BVerfGE 40, 237 (249); 47, 46 (79); 49, 89 (126 f.); 80, 124 (132); 83, 130 (142, 151 f.); 84, 212 (226); 88, 103 (116); 95, 267 (307 f.); 98, 218 (251); 101, 1 (34); 108, 282 (311); 116, 24 (58); 128, 282 (317); 134, 141 (184); 141, 143 (170 f.); 147, 253 (309 ff.).

<sup>213</sup> Ein Rekurs auf § 20 Abs. 2 BVerfSchG mit der dortigen gebundenen Übermittlungspflicht dürfte verschlossen sein. Denn der bloße Zugang zum Bundestag dürfte noch keine begünstigende Maßnahme in diesem Sinne sein. Die Regelung ist auf Subventionen und Vergleichbares zugeschnitten sein. Systematisch zeigt § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BVerfSchG bereits, dass die bloße Möglichkeit, defensiv einen Zugang oder eine Erlaubnis wegen Unzuverlässigkeit zu versagen, noch keine Begünstigung in diesem Sinne sein kann. Sonst wäre die Regelung in Abs. 1 funktionslos.

(3) Die Zuverlässigkeitsüberprüfung und die damit verbundene Datenverarbeitung kann für die Geltungsdauer der beantragten Zutrittsberechtigung wiederholt werden.

(4) Die Polizei entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen über die Zuverlässigkeit der Person anhand der aus der polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung gewonnenen Erkenntnisse. Einzelheiten zur Einwilligung in die Zuverlässigkeitsüberprüfung, zu deren Ablauf und zu den Entscheidungskriterien werden in gesonderten Ausführungsvorschriften zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung oder in der Hausordnung geregelt.

(5) Die im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung erhobenen personenbezogenen Daten dürfen von der Polizei nur für die mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung verfolgten Zwecke verarbeitet werden (Zweckbindung). Die Polizei darf personenbezogene Daten im Sinne von Satz 1 von in der Verwaltung des Deutschen Bundestages Beschäftigten, die zur Verweigerung des Zutritts führten, darüber hinaus innerhalb der Verwaltung des Deutschen Bundestages für dienst- oder beschäftigungsrechtliche Maßnahmen nutzen und übermitteln. Dies gilt nicht für Auskünfte aus dem Bundeszentralregister, sofern die Daten über den Inhalt des Führungszeugnisses hinausgehen.“

Aktuell besteht die Überlegung, den Entwurf des BTPolG um eine Ermächtigungsgrundlage für den Abruf nachrichtendienstlicher Informationen zu erweitern. Zusätzlich soll eine entsprechende Regelung, die auf die Einbeziehung nachrichtendienstlicher Informationen hinweist, in die Hausordnung sowie in Anlage 3 zu den Zugangs- und Verhaltensregeln aufgenommen werden. Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere nachfolgende Fragen:

Laut der Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags zum damaligen Gesetzentwurf zur Reform des Nachrichtendienstrechts<sup>214</sup> genügt eine Querschnittsregelung des allgemeinen Polizeirechts den Anforderungen an eine gesetzliche Regelung im Sinne des § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a BVerfSchG nicht. Voraussetzung sei vielmehr eine besondere fachrechtliche Regelung.<sup>215</sup> Das entspricht letztlich dem allgemeinen datenschutzverfassungsrechtlichen Gebot bereichsspezifischer Regelungen.<sup>216</sup>

*Erscheint vor diesem Hintergrund eine einfachgesetzliche Abfrageermächtigung im BTPolG verfassungskonform regelbar? Wie kann eine Ermächtigungsgrundlage hinreichend normenklar ausgestaltet werden?*

<sup>214</sup> BT-Drs. 20/8626.

<sup>215</sup> BT-Drs. 20/9345, S. 25.

<sup>216</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (46); 100, 313 (389).

## (1) Gesetzgebungskompetenz

Zunächst müsste der Deutsche Bundestag eine Gesetzgebungskompetenz für die avisierte Regelung haben. Hierzu kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.<sup>217</sup>

## (2) Materiell-verfassungsrechtliche Anforderungen

Als neuerliche Grundrechtseingriffe bedürfen Übermittlungen personenbezogener Daten nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG einer eigenen hinreichend bestimmten und normenklaren Rechtsgrundlage.<sup>218</sup> Der Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit dient dabei der Vorhersehbarkeit von Eingriffen für die Bürgerinnen und Bürger, einer wirksamen Begrenzung der Befugnisse gegenüber der ermächtigten Verwaltung sowie der Ermöglichung einer effektiven Kontrolle (nicht zuletzt im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 GG durch die Gerichte).<sup>219</sup> Jede Übermittlungsregelung muss hierbei dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen.<sup>220</sup> Diesen Anforderungen genügt die gesetzliche Ermächtigung zum administrativen Rechtsgüterschutz in § 20 Abs. 1 BVerfSchG.

Zudem bedarf es zur Vervollständigung des Übermittlungstatbestandes nach § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a BVerfSchG einer korrespondierenden Abfrage- oder Empfangsermächtigung. Das ist hier in zweifacher Hinsicht erforderlich: Zum einen fordert bereits § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a BVerfSchG eine *gesetzliche* Ermächtigung. Damit ist ein – ggf. durch Rechtsverordnung (vgl. Art. 80 Abs. 1 GG) ergänztes – förmliches Parlamentsgesetz gemeint. Zum anderen ergibt sich aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen die Notwendigkeit, die Übermittlung von Daten zwischen Sicherheitsbehörden bei einer Zweckänderung von beiden Seiten der Aufgabenerfüllung (durch die übermittelnde und die empfangende Behörde) gesetzlich abzusichern. Nach dem „Doppeltürmodell“ des BVerfG bedürfen bei einem Datenaustausch, der mit einer Zweckänderung verbunden ist, die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung jeweils einer eigenen Ermächtigungsgrundlage.<sup>221</sup> Beide Ermächtigungen können zwar ggf. in einer Bestimmung zusammengefasst werden, dies allerdings nur, sofern es sich jeweils um Regelungen des gleichen Kompetenzträgers handelt. § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a BVerfSchG eröffnet hier nur die Übermittlungskompetenz, enthält aber keine Regelung, die zum Empfang der Daten zu bestimmten Zwecken ermächtigt. Denn solche Zwecke können sich gegenständlich erst aus den einzelnen Fachgesetzen ergeben.

---

<sup>217</sup> B. I. 2. c) cc).

<sup>218</sup> BVerfGE 113, 348 (375 ff.); 154, 152 (237 f.); 156, 11 (44 ff.); 162, 1 (95, 125); 163, 43 (82).

<sup>219</sup> BVerfGE 163, 43 (82).

<sup>220</sup> BVerfGE 65, 1 (45 f.); 141, 220 (327); 155, 119 (176 f.); 162, 1 (72 f., 108); 163, 43 (86).

<sup>221</sup> BVerfGE 130, 151 (184); 150, 244 (278); 150, 244 (278); 150, 309 (335); 155, 119 (167); BVerfG-K, Beschl. v. 6.3.2014 – 1 BvR 3541/13, 1 BvR 3543/13, 1 BvR 3600/13, NJW 2014, 1581.

Die Übermittlung von Daten an andere Stellen setzt eine förmliche Entscheidung voraus, bei der die jeweiligen gesetzlichen Übermittlungsvoraussetzungen in der Verantwortung der Verfassungsschutzbehörden geprüft werden müssen. Die gewonnenen Informationen müssen vor ihrer Übermittlung sorgfältig gesichtet und der Umfang der Übermittlung muss auf das notwendige Maß beschränkt werden. Die Übermittlung ist zu protokollieren, um die Beachtung der Übermittlungsvoraussetzungen einer unabhängigen Kontrolle zugänglich zu machen.<sup>222</sup> Dies ist zwar in erster Linie eine Frage des Verfassungsschutzrechts, das entsprechende Bestimmungen in Umsetzung der Rechtsprechung des BVerfG enthält. Allerdings müssen die zunächst einmal den Anwendungsbereich eröffnenden Regelungen der §§ 19 ff. BVerfSchG passfähig sein. Dies setzt ggf. voraus, die Regelung durch eine gesetzliche Klarstellung anwendbar zu machen. Auch insoweit würde es ausreichen, § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a BVerfSchG durch eine gesetzliche Ermächtigung im Bundestagspolizeirecht zu vervollständigen.

Das BVerfG hat die materielle Verfassungskonformität einer Übermittlung an Behörden mit operativen Anschlussbefugnissen grundsätzlich wie die Übermittlung an Polizeibehörden an eine konkretisierte Gefahr gebunden. Fehlen Behörden operative Anschlussbefugnisse, soll es hingegen genügen, dass die Übermittlung dem Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse dient.<sup>223</sup> Die Anforderungen des BVerfG sind insoweit missverständlich, als sie pauschal das Aufgabenportfolio der empfangenden Behörde ansprechen, nicht aber die Funktion und den Befugniskreis, innerhalb dessen eine Behörde die übermittelten Daten einsetzen darf und kann. Offenkundig hat das Gericht die Verwendung von Verfassungsschutzinformationen zu Zwecken des Dienstrechts und des Selbstschutzes durch Behörden nicht im Blick gehabt, die zwar auch operative Befugnisse haben, aber die Daten nicht zu einem Zweck benötigen, der die Ausübung solcher Befugnisse unmittelbar unterfüttern soll.<sup>224</sup> Der Verfassungsschutz soll nicht nur Regierung und Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen informieren<sup>225</sup> und im Verbund mit Polizei und Strafverfolgungsbehörden einen übergreifenden Sicherheitsauftrag erfüllen.<sup>226</sup> Der Verfassungsschutz hat darüber hinaus gerade auch die Aufgabe, die Integrität der verfassungsmäßigen Institutionen des Staates gegen Angriffe und Unterwanderung durch Vorfeldaufklärung wirksam zu schützen. Dies schließt es ein, dem Verfassungsschutz vorliegende Informationen, dass eine Person aufgrund ihrer verfassungsfeindlichen Betätigung ein Sicherheitsrisiko für eine Einrichtung darstellt, bei der diese Person beschäftigt ist

---

<sup>222</sup> Allgemein BVerfGE 141, 220 (284, 340 f.); 154, 152 (296); 163, 43 (96).

<sup>223</sup> BVerfGE 162, 1 (119 ff.).

<sup>224</sup> Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (165 f.).

<sup>225</sup> BVerfGE 133, 277 (324 f.).

<sup>226</sup> BVerfGE 162, 1 (75 ff.); Dietrich, Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 19.5.2020 (1 BvR 2835/17), GSZ 2020, 174 (175); Gärditz, Grundrechtliche Grenzen strategischer Ausland-Ausland-Telekommunikationsaufklärung, JZ 2020, 825 (828); Unterreitmeier, Funktion und Zweckbindung der Nachrichtendienste, JZ 2021, 175 (178).

oder beschäftigt werden soll, an diese Institution zu übermitteln.<sup>227</sup> Davon geht auch der Gesetzgeber mit § 20 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG aus, der – ohne es gesondert hervorzuheben – auch eine Übermittlung an Behörden mit Gefahrenabwehrbefugnissen erlaubt, sofern dies zu Sicherheitsüberprüfungen (Nr. 1) oder zur Zuverlässigkeitsüberprüfungen (Nr. 5) erforderlich ist.<sup>228</sup> Namentlich der dort explizit genannte Personen- und Objektschutz ist mit Blick auf Verfassungsorgane des Bundes und Bundesministerien der Bundespolizei anvertraut (§ 5 BPolG), die fraglos über operative Eingriffsermächtigungen nebst Zwangsmaßnahmen verfügt (vgl. §§ 21 ff., 38 ff. BPolG).

Entscheidend ist also im vorliegenden Regelungskontext nicht, dass die Bundestagspolizei abstrakt betrachtet auch über operative Eingriffsermächtigungen (kraft des Hausrechts nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. künftig nach Maßgabe des BTPolG) verfügt. Entscheidend ist vielmehr, dass die Bundestagspolizei die übermittelten Daten ausschließlich zum Zweck der Zuverlässigkeitsprüfung verwenden darf. Eine § 20 Abs. 1 Nr. 5 lit. a BVerfSchG korrespondierende Abfrageermächtigung sollte dies zusätzlich ausdrücklich klarstellen.

Eine entsprechende Ermächtigung ließe sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit materiell rechtfertigen. Das BVerfG verlangt, dass die Übermittlung dem Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse dient.<sup>229</sup> Hier dient die Übermittlung dem überragend wichtigen Schutz der Integrität und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestags gegen eine verfassungsfeindliche Unterwanderung der im Parlament tätigen Bediensteten sowie dem Schutz der parlamentarischen Infrastrukturen und der im Parlament tätigen Personen. Die damit tangierte übergreifende Funktionstüchtigkeit des Deutschen Bundestags ist ein verfassungsunmittelbar geschützter Belang.<sup>230</sup> Betroffen ist insoweit das Herz der demokratischen Staatswillensbildung, an dem die für die Demokratie zentralen Funktionen der Gesetzgebung, der Regierungskontrolle und der Öffentlichkeit der Legitimationserzeugung zusammenlaufen. Diese Funktionen, die zum (nach Art. 79 Abs. 3 GG indisponiblen) Kern des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) und seiner in der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) wurzelnden Selbstbestimmungsidee<sup>231</sup> gehören, und damit der demokratische Prozess selbst wären massiv gefährdet, wenn das Parlament durch Unterwanderung durch Extremisten Sabotage, Spionage oder operativen Funktionsstörungen ausgesetzt wäre. Zum notwendigen Schutz zählen auch die Sicherheit der Personen, die als Abgeordnete oder Mitarbeitende im Deutschen Bundestag tätig sind, und die politisch kritischen Infrastrukturen.

---

<sup>227</sup> Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (165 f.).

<sup>228</sup> Vgl. BT-Drs. 20/9345, S. 24.

<sup>229</sup> BVerfGE 162, 1 (120).

<sup>230</sup> BVerfGE 130, 318 (359 f.); 154, 354 (366); entsprechend VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (667).

<sup>231</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (341); 129, 124 (169); 135, 317 (386); 142, 123 (189); 144, 20 (208).

Eine Ermächtigung im BTPolG, die die Abfrage von Daten erlaubt, die bei den Verfassungsschutzbehörden des Bundes (und ggf. der Länder) gespeichert sind, wäre also verfassungskonform regelbar. Eine Regelung sollte sinnvollerweise im Rahmen des § 71 BTPolG erfolgen und vor Abs. 4 positioniert werden, der die Entscheidung über den Zugang aufgrund einer wertenden Gesamtbetrachtung vorsieht, in die dann aber auch etwaige verfassungsschutzrelevante Informationen einzubeziehen wären. Da die konkrete Verwendung bereits im Rahmen des genannten § 71 BTPolG-E hinreichend konkret beschrieben ist, kann sich eine Regelung, die hinreichend bestimmt sein muss, an der reziproken Regelung des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BVerfSchG orientieren.

Eine mögliche Formulierung einer gesetzlichen Regelung könnte wie folgt aussehen:

*§ 71 Abs. 3a BTPolG-E*

*Die Polizei kann im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung beim Bundesamt für Verfassungsschutz oder der für den Wohnsitz der betroffenen Person zuständigen Verfassungsschutzbehörde die Auskunft einholen, ob Tatsachen bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen können. Die erhobenen personenbezogenen Daten dürfen nur für den Zweck der Zuverlässigkeitsprüfung zur Entscheidung über den Zugang zum Deutschen Bundestag und seinen Infrastrukturen verwendet werden.*

g) *Frage 6: Regelabfrage*

*Ist eine Regelabfrage – wie sie etwa bei waffenrechtlichen Erlaubnisverfahren vorgesehen ist – im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung verfassungskonform auszugestalten? Falls ja, welche Gestaltungsoptionen der Regelabfrage sind verfassungskonform?*

Über die optionale – anlassbezogene – Anfrage hinaus soll geprüft werden, ob eine Regelabfrage nach dem Vorbild des § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 WaffG<sup>232</sup> ebenfalls verfassungsrechtlich zulässig ist. Mithin also eine positive Verpflichtung, vor der Gewährung des Zugangs zum Deutschen Bundestag durch Ausstellung eines Ausweises beim Verfassungsschutz Auskünfte über mögliche verfassungsfeindliche Betätigungen einzuholen.

aa) *Verfassungskonforme Ausgestaltung*

Die Abfrage, ob bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Daten über extremistische Tätigkeiten vorliegen, greift zunächst – wie jede Datenerhebung – in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Bestandteil des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG)<sup>233</sup> ein. Auch wenn die Daten bereits zu Zwecken des Verfassungsschutzes (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) erhoben worden sind, liegt jedenfalls in der Ausleitung der Daten durch eine Übermittlung an die Bundestagsverwaltung zur Erfüllung von Aufgaben der Bundestagspolizei – nach allgemeinen Grundsätzen<sup>234</sup> – eine datenschutzrechtliche Zweckänderung, die als erneuter Grundrechtseingriff am bezeichneten Grundrecht gesondert zu rechtfertigen ist.

<sup>232</sup> Waffengesetz v. 11.10.2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Art. 228 der Verordnung v. 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>233</sup> BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>234</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (51, 62); 100, 313 (360 f., 389 f.); 109, 279 (375 ff.); 110, 33 (73); 120, 351 (368 f.); 125, 260 (333); 130, 1 (33 f.); 133, 277 (372 ff.); 141, 220 (324).

Die avisierte Regelung verfolgt verfassungsrechtlich legitime Ziele. Sie soll verhindern, dass Extremistinnen und Extremisten einen ungehinderten Zugang zu den Liegenschaften und Infrastrukturen des Deutschen Bundestags erlangen, was die verfassungsunmittelbar radierten Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments schützt. Die Regelung ist geeignet, diese Ziele zu erreichen, weil die Regelabfrage dazu führt, dass potentielle Verfassungsfeinde leichter erkannt werden, bevor sie Zugang zum Bundestag erlangen, wo sie aus dem Innern heraus ein deutlich größeres Schadenspotential auf vulnerable Infrastrukturen, die Vertraulichkeit der parlamentarischen Kommunikation und die Sicherheit der Abgeordneten sowie Bediensteten entfalten können. Eine Regelanfrage ist auch erforderlich. Mildere Mittel – namentlich der Verzicht auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse – würden keine hinreichenden Chancen bieten, eine verfassungsfeindliche Tätigkeit flächendeckend und niederschwellig zu erkennen. Denn die Bundestagspolizei hat nur sehr begrenzt geeignete Instrumente, von verfassungsfeindlichen Aktivitäten verlässlich Kenntnis zu erlangen, die von Personen ausgehen, sofern diese nicht bereits prominent in Erscheinung getreten sind. Zwar besteht die Möglichkeit, auf polizeiliche Informationssysteme zuzugreifen. Diese enthalten jedoch typischerweise keine verfassungsfeindlichen Aktivitäten unterhalb der Schwelle von Straftaten und Gefahren, also namentlich nichts über Extremismus, der sich (noch) im Rahmen der Legalität bewegt. Namentlich kann die Bundestagspolizei nicht im Vorfeld eines konkreten Gefahrenverdachts ohne konkrete Anhaltspunkte mit nachrichtendienstlichen Mitteln aufklären, ob sich jemand extremistisch bzw. verfassungsfeindlich betätigt. Ohne solche Instrumente der Vorfeldaufklärung bestehen aber kaum Möglichkeiten, die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Bestrebung (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG) oder gar eine extremistische Betätigung als Einzelperson (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG)<sup>235</sup> zu erkennen, sofern es sich nicht zufällig um offenkundige oder aktenkundige Vorgänge handelt.

Eine Regelung, die zur Regelabfrage ermächtigt bzw. verpflichtet, wäre schließlich auch angemessen. Die damit einhergehende Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts steht nicht in einem unangemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel. Der Schutz der Funktionstüchtigkeit der innerparlamentarischen Arbeit, die Resilienz der parlamentarischen Infrastrukturen und die Sicherheit der Beschäftigten sowie Abgeordneten ist von herausgehobener Bedeutung sowie unmittelbar verfassungsrechtlich fundiert. Letztlich geht es um eine Sicherung der Demokratie gegen Störungen, die eine demokratische Willensbildung von unten nach oben in einem repräsentativ-demokratischen System (Art. 20 Abs. 2 GG) empfindlich beeinträchtigen und dadurch die voraussetzungsvollen Mechanismen der praktischen Legitimitätssicherung in Frage stellen können.

---

<sup>235</sup> Dazu eingehend *Linzbach*, Beobachtung von Einzelpersonen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, GSZ 2022, 7 ff.

Personale Sicherheitsrisiken werden sich freilich in der Regel – sofern nicht anlassbedingt weitergehende Informationen vorliegen – nur dann hinreichend verdichten, wenn ein dauerhafter Zugang zu den Liegenschaften des Deutschen Bundestags gewährt wird. Das gilt für Mitarbeitende der Abgeordnetenbüros und ggf. für über relevante Zeiträume im Bundestag tätige Praktikantinnen und Praktikanten oder Referendarinnen und Referendare, aber nicht für Besucher oder von einzelnen Fraktionen eingeladene Gäste (z. B. für Vorträge oder Expertise). Insoweit wäre eine anlasslose Regelabfrage bei solchen Kurzaufenthalten mangels ausreichender Risikolage unverhältnismäßig.

Die Angemessenheit erfordert es zudem, dass ein Positivtreffer bei der Abfrage nicht schematisch zu einem Versagungsgrund qua Unzuverlässigkeit führt. Die Regelabfrage ist eine Erkenntnisquelle für sicherheitsrelevante Entscheidungen, keine Vorwegnahme dieser Entscheidung selbst. Ein Treffer darf keine Prüfung im Einzelfall ersetzen, sie soll diese gerade erst mit der gebotenen Sorgfalt ermöglichen. Liegen also aufgrund der erteilten Auskunft Anhaltspunkte vor, dass sich eine antragstellende Person verfassungsfeindlich betätigt, muss die Bundestagsverwaltung in eigener Verantwortung prüfen, ob bei einer wertenden Gesamtbetrachtung sowie unter maßgeblicher Berücksichtigung der Eigenheiten eines höchst politisierten Arbeitsumfelds eine Unzuverlässigkeit gegeben ist, die einen Zugang zu den Liegenschaften als unangemessenes Sicherheitsrisiko erscheinen lässt.

*bb) Bewertung*

*Wie werden die rechtliche Zulässigkeit sowie das Risiko einer Regelabfrage im Vergleich zu einer anlassbezogenen Abfrage bewertet?*

Für eine anlassbezogene Zuverlässigkeitsprüfung spricht sicher der Verwaltungsaufwand, der angesichts der Zahl der Mitarbeitenden beträchtlich wäre. Wird eine Überprüfung nur in wenigen, aber dafür besonders kritischen Fällen angeordnet, lässt sich der Aufwand begrenzen und hierdurch ggf. auch die Prüfungsintensität fallbezogen erhöhen. Das große Risiko einer anlassbezogenen Abfrage besteht schlicht darin, dass eine klandestine verfassungsfeindliche Betätigung, die unter dem Gesichtspunkt des Funktionsschutzes besonders risikobehaftet ist, in der Regel der Bundestagsverwaltung nicht bekannt sein wird. Eine anlassbezogene Abfrage kommt vor allem dort in Betracht, wo sich jemand offen und in einer sichtbaren Funktion extremistisch betätigt, was meist im Zusammenhang mit parteipolitischer Arbeit stehen wird. Wer hingegen im Hintergrund in extremistischen Kleingruppen oder unter Pseudonym in Social Media extremistisch agiert oder sich im möglichen Rekrutierungsmilieu ausländischer Nachrichtendienste bewegt, wird der Bundestagsverwaltung nur ausnahmsweise als Risikoperson rechtzeitig auffallen. Mit einer anlassunabhängigen Regelabfrage beim Verfassungsschutz besteht jedenfalls eine Chance, dass die Person in den Datenbanken einschlägig auftaucht.

Im Übrigen wäre eine Regelanfrage gerade egalitär bzw. nichtdiskriminierend. Denn alle Mitarbeitenden würden ihr unterworfen, vergleichbar der routinemäßigen Vorlage eines Bundeszentralregisterauszugs bei der Einstellung im öffentlichen Dienst. Ein bisweilen befürchteter „Generalverdacht“ besteht nicht und würde den Charakter einer Regelanfrage missverstehen. Diese erfolgt eben gerade nicht aufgrund eines Verdachts, sondern als schlichte Vorsorgemaßnahme, um den Deutschen Bundestag als eine öffentliche Institution und Herz der Demokratie gegen mögliche Unterwanderung zu schützen, die in sehr wenigen, aber dafür dann in den Folgen umso gravierenderen Fällen versucht wird.<sup>236</sup> Gerade durch die Unterschiedslosigkeit einer Regelanfrage wird niemand stigmatisiert, was – nach allgemeinen Grundsätzen<sup>237</sup> – jedenfalls anders wirken kann, wenn man einzelne Personen erst anlassbezogen aufgrund zufälliger Informationen oder gestreuter Gerüchte genauer und sichtbar „unter die Lupe nimmt“.

cc) *Verhältnis zum Verfassungsschutzrecht*

*Gemäß § 20 Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 3 BVerfSchG ist die freiheitliche demokratische Grundordnung ein besonders gewichtiges Rechtsgut. Steht der Schutz der „Würde des Hauses“ im Einklang mit dieser Zweckbegrenzung?*

Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung ist verfassungsschutzrechtlich in § 4 Abs. 2 BVerfSchG legaldefiniert. Die Verwaltungsrechtsprechung greift daher direkt auf diese Definition zurück.<sup>238</sup> Die dortige Definition ist freilich eine Wiedergabe des Begriffs aus der früheren Rechtsprechung des BVerfG zu Parteiverboten.<sup>239</sup> Zwar kann der für Art. 21 Abs. 2 GG ausgeformte Begriff auch im funktionsgleichen Verfassungsschutzrecht zur Anwendung kommen. Er ist jedoch im Lichte der verfassungsrechtlichen Definition auszulegen, auch weil das für die Eingriffsrechtfertigung notwendige Gewicht aus der unmittelbaren verfassungsrechtlichen Radizierung des Begriffs folgt. In der jüngeren Rechtsprechung hat das BVerfG zwar die tradierte Begriffsdefinition als Konkretisierung einzelner Inhalte beibehalten, zugleich aber reduktionistisch auf die die Verfassung tragenden Kernelemente der Säulen Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat konzentriert.<sup>240</sup> Hier kommt allenfalls eine Gefährdung der Demokratie (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) in Betracht.

<sup>236</sup> Man würde auch nicht auf Eingangskontrollen und Metalldetektoren im Besucherbereich verzichten, um den Eindruck zu vermeiden, man würde Besucherinnen und Besuchern verdächtigen, Waffen in den Bundestag einzuschleusen.

<sup>237</sup> Vgl. BVerwGE 146, 303 (309 f.); BVerwG, Urt. v. 16.5.2013 – 8 C 20/12, Rn. 16 f.; Urt. v. 20.6.2013 – 8 C 39/12, Rn. 24; Beschl. v. 4.12.2018 – 6 B 56/18, NVwZ-RR 2019, 443 (444); Beschl. v. 14.12.2018 – 6 B 133/18, NVwZ 2019, 649 (649 f.); Beschl. v. 25.6.2019 – 6 B 154/18, 6 PKH 8/18, Rn. 5; Urt. v. 12.10.2023 – 2 A 5/22, NVwZ-RR 2024, 197 (198); Beschl. v. 29.11.2023 – 6 C 2/22, NWVBl 2024, 233 (238).

<sup>238</sup> Vgl. BVerwGE 137, 275 (280).

<sup>239</sup> Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.); 5, 85 (112).

<sup>240</sup> BVerfGE 144, 20 (205 ff.).

Das Schutzgut der Würde des Parlaments ist bislang vergleichsweise unbestimmt geblieben. Soweit es in der Rechtsprechung vereinzelt Gegenstand von Auseinandersetzungen war, wurde die Würde als Zusammenfassung der Rechte sowie Interessen des Parlaments und der Allgemeinheit und Dritter gesehen.<sup>241</sup> Die Würde des Parlaments soll die „jedes einzelnen Abgeordneten“ sein,<sup>242</sup> also letztlich eine Funktionsbedingung des geordneten parlamentarischen Betriebs. Insoweit kann ein Angriff auf die Würde des Parlaments die freiheitliche demokratische Grundordnung verletzen, wenn auffällige Verhaltensweisen nicht nur politisch anstößig, sondern zugleich darauf gerichtet oder objektiv geeignet sind, das parlamentarische Verfahren der demokratischen Willensbildung spürbar zu beeinträchtigen. Auf bloß vereinzelt Meinungsäußerungen, deren Inhalt als verfassungsfeindlich gewertet werden kann, trifft dies in der Regel noch nicht zu. Diese können im Rahmen politischer Kommunikation gekontert werden und sind Bestandteil der internen politischen Debatten, die grundsätzlich auch die Mitarbeiterstäbe der Abgeordneten als Personal eines politisierten „Großbetriebs“ einschließen. Die Verfassung wird auch dadurch stabilisiert, dass über ihre Deutung offen debattiert werden kann und potentiell verfassungsfeindliche Positionen argumentativ entkräftet werden.

Werden allerdings Störungen begangen, die den Geschäftsgang parlamentarischer Willensbildung und die Ernsthaftigkeit der parlamentarisch-demokratische Auseinandersetzung sowie ihre öffentliche Darstellung stören, kann auch ein Angriff auf die Parlamentswürde in eine vorliegend relevante Verletzung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung umschlagen. Das ist namentlich dann der Fall, wenn die Auseinandersetzung missbraucht wird, den Parlamentarismus als solchen verächtlich zu machen und die Funktion des volksgewählten Deutschen Bundestags öffentlich zu diffamieren. Das BVerfG hat in seiner NPD-Entscheidung von 2017 hierzu Folgendes ausgeführt:

„Das Grundgesetz hat sich für das Modell der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie entschieden, weshalb der Wahl des Parlaments bei der Herstellung des notwendigen Zurechnungszusammenhangs zwischen Volk und staatlicher Herrschaft besondere Bedeutung zukommt [...]. Den Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verlässt demgemäß, wer den Parlamentarismus verächtlich macht, ohne aufzuzeigen, auf welchem anderen Weg dem Grundsatz der Volkssouveränität Rechnung getragen und die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses gewährleistet werden kann“.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> VerfGH Sachsen, Urt. v. 3.12.2010 – Vf. 17-I-10, NVwZ-RR 2011, 129 (131).

<sup>242</sup> VerfGH Sachsen, Urt. v. 14.1.2011 – Vf. 87-I-10, Rn. 48.

<sup>243</sup> BVerfGE 144, 20 (210); erneut zuletzt BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 – 2 BvB 1/19, Rn. 257.

Wird also die Schwelle zur Verächtlichmachung überschritten, zu deren Bestimmung man sich an der Verunglimpfung nach §§ 90a, 90b StGB und an der dazu ergangenen (verfassungsrechtlich umhegten<sup>244</sup>) Rechtsprechung<sup>245</sup> orientieren kann, ist auch ein Angriff auf die Würde des Parlaments eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Hierüber vom Verfassungsschutz gespeicherte personenbezogene Daten dürften also auch abgefragt und im Rahmen des – ggf. bundestagspezifisch zu ergänzenden – geltenden Rechts an die Bundestagsverwaltung übermittelt werden.

*dd) Ergebnis*

Im Ergebnis wäre es möglich, eine entsprechende Rechtsgrundlage verfassungskonform zu formulieren, die den Deutschen Bundestag ermächtigt, beim Bundesamt für Verfassungsschutz gespeicherte personenbezogene Daten über eine Person abzufragen, und das Amt korrespondierend ermächtigt, diese Daten zu dem Zweck zu übermitteln, Funktionsrisiken für die Mitglieder des Deutschen Bundestags, die in den Parlamentsgebäuden Beschäftigten und die institutionelle Aufgabenerfüllung abzuwehren. Notwendig ist hierfür allerdings eine formell-gesetzliche Verankerung, die dem potentiellen Gewicht des Grundrechtseingriffs Rechnung trägt, wenn die benötigten Daten mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt wurden. Eine solche Ermächtigung zur Datenerhebung geht über die Eingriffe hinaus, die sich unmittelbar auf Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG stützen lassen.

Lediglich vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass die Übermittlung von personenbezogenen Daten, die aus Beschränkungen der Telekommunikation gemäß § 3 G 10 durch das Bundesamt stammen, nach der abschließenden Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 1 G 10 nicht möglich wäre. Eine sinnvolle Öffnung der Übermittlungsregelung für den institutionellen Schutz von Verfassungsorganen gegen verfassungsfeindliche Unterwanderung wäre angesichts der hochrangigen sowie verfassungsschutznahen Schutzgüter verfassungskonform.

*i) Frage 7: Inhaltliche Ausgestaltung im Einklang mit dem Abgeordnetenstatus*

*Wie müsste eine solche (einfach-)gesetzliche Regelung gestaltet sein, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, die sich insbesondere aus der Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben können, wenn ein Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin eines Mitglieds des Bundestages oder einer Fraktion betroffen ist?*

<sup>244</sup> Vgl. BVerfGE 81, 278 ff.; 81, 298 ff.; BVerfG-K, Beschl. v. 29.7.1998 – 1 BvR 287/93, NJW 1999, 204 ff.; Beschl. v. 15.9.2008 – 1 BvR 1565/05, NJW 2009, 908 ff.; Beschl. v. 28.11.2011 – 1 BvR 917/09, NJW 2012, 1273 ff.

<sup>245</sup> Vgl. etwa BGH, Beschl. v. 1.4.1998 – 3 StR 54/98, NStZ 1998, 408; Beschl. v. 18.8.2000 – 3 StR 433/99, NStZ 2000, 643 f.; Beschl. v. 15.10.2002 – 3 StR 270/02, NStZ 2003, 145 f.; Beschl. v. 4.5.2016 – 3 StR 392/15, StV 2017, 379 ff.; Beschl. v. 10.1.2017 – 3 StR 144/16, NStZ 2017, 405 f.; Beschl. v. 17.10.2017 – 3 StR 109/17, NStZ 2018, 589 f.

Weniger strenge Anforderungen als aus den einschlägigen datenschutz-grundrechtlichen Übermittlungshindernissen ergeben sich aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Hierbei ist zunächst klarzustellen, dass es einzelnen Abgeordneten stets möglich sein muss, die Parlamentsgebäude zu betreten, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, die mit dem Mandat verbunden sind. Insoweit könnte ein Zugang nur punktuell und zeitlich wie räumlich begrenzt im Rahmen des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG zur Abwehr einer konkreten Gefahr beschränkt werden. Eine Zugangsverweigerung für verfassungsfeindliche Abgeordnete kommt daher nicht in Betracht, schon weil diese ihr Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch demokratische Wahl als konkrete Person mit konkreten Einstellungen, politischer Ideologie und als umfassende Persönlichkeit erlangt haben.

Vorliegend geht es indes ausschließlich darum, den Mitarbeitenden der Abgeordneten oder Fraktionen den Zugang zu den Parlamentsgebäuden zu versagen, wenn die Überprüfung negativ ausfällt. Dies kann zwar mittelbar die Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG berühren, wenn diese in ihrer Arbeitsfähigkeit behindert werden, weil Teile des angestellten Stabes nicht vor Ort zur Verfügung stehen.<sup>246</sup> Die Rechtfertigungslast ist bei der gebotenen Abwägung aber geringer, weil die Mandatsausübung als solche nicht beeinträchtigt wird.

In diesem Rahmen können Maßnahmen, die extremistische Einflüsse abwehren sollen, indem verfassungsfeindlichen Personen der Zugang verweigert wird, grundsätzlich verhältnismäßig ausgestaltet werden. Das Verwaltungsgericht Berlin hat überzeugend dargelegt, dass die durch Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages ein hochrangiges Rechtsgut sei, das gegen Störungen durch ein Hausverbot geschützt werden dürfe.<sup>247</sup> In diesem Fall hatte ein Mitarbeiter einer Bundestagsfraktion auf der Besuchertribüne des Plenarsaals ein Spruchband entrollt. Das Gericht verlangte – verwaltungsrechtlich konsequent – allerdings im Rahmen der pflichtgemäßen Ermessensausübung (§ 40 VwVfG), dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit sorgfältig die räumliche und zeitliche Reichweite eines Verbots begründet wird.<sup>248</sup>

aa) *Einschränkung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit*

Insoweit wird man differenzieren müssen: Jede sicherheitsrechtliche Gefahrenprognose muss nach allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts als Korrelation von Eintrittswahrscheinlichkeit einerseits und möglichem Schaden andererseits behandelt werden.<sup>249</sup> Versuchen Mitarbeitende lediglich, durch verfassungsfeindliche Betätigung inner-

---

<sup>246</sup> Oben B. IV. 1.

<sup>247</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.9.2019 – 2 K 119.18, Rn. 27.

<sup>248</sup> VG Berlin, Urt. v. 26.9.2019 – 2 K 119.18, Rn. 28 ff.

<sup>249</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (669).

halb des Parlamentsgebäudes ideologischen Einfluss auszuüben, der die inhaltliche Billigung der verantwortlichen Abgeordneten bzw. Fraktion findet, wäre ein Verbot ggf. auf Räumlichkeiten zu beschränken, in denen solche Betätigung eine konkrete Störung darstellt. Eine bloße verfassungsfeindliche Gesinnung reicht hierfür nicht aus. Lassen tatsächliche Anhaltspunkte jedoch den Schluss zu, dass eine verfassungsfeindliche Einstellung zugleich Übergriffe begünstigt, die allgemein die Funktionsfähigkeit des Parlaments oder die Sicherheit seiner Mitglieder und Beschäftigten beeinträchtigen, können weitergehende Maßnahmen bis zum generellen Zugangsverbot durch Versagung eines Ausweises erfolgen. Das wäre etwa der Fall, wenn tatsächliche Anhaltspunkte auf Gewaltbereitschaft schließen lassen, wenn es zu fortgesetzten Nachstellungen oder Belästigungen von Beschäftigten oder Besuchenden kommen könnte oder der Parlamentsbetrieb zu verfassungsfeindlichen Zwecken ausspioniert werden soll. Es kommt mithin auf den Kontext sowie die Dichte und Gravität des Risikos an, weshalb differenzierte Handlungsoptionen auszuschöpfen sind.

*Beispielfälle:*

*Der Mitarbeiter einer Abgeordneten steht in engem Kontakt zu einer extremistischen Gruppierung, die bekanntermaßen medial sichtbare Aktionen an öffentlichen Orten organisiert, sodass die Gefahr besteht, der Mitarbeiter könne Wissen über Arbeitsabläufe und Zugang zu Räumlichkeiten missbrauchen, solche Aktionen auf dem Bundestagsgelände zu erleichtern oder selbst durchzuführen.*

*Die Mitarbeiterin eines Abgeordneten betreibt eine Internetseite, auf der sie Sympathien für autoritäre Herrschaftsmodelle nach russischem/chinesischem Vorbild äußert, und gibt zugleich ihre Funktion als Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag an, was sie zum leichten Ziel ausländischer Nachrichtendienste macht.*

*Mitarbeiter einer Fraktion betätigen sich in einem Darknet-Forum, auf dem totalitäre Gewalt Herrschaft verherrlicht wird und regelmäßig Umsturzphantasien geäußert werden.*

Beachtet man die proportionale Dosierung nach Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der konkreten Maßnahme, für deren konkreten Zuschnitt die Präsidentin des Deutschen Bundestags einen breiten Gestaltungsspielraum (im Rahmen des Rechtsfolgeermessens nach § 40 VwVfG) hat,<sup>250</sup> spricht für die Verhältnismäßigkeit die insoweit inhaltlich begrenzte Reichweite einer hausrechtlichen Regelung, die nur faktisch die räumlichen Arbeitsabläufe betrifft.<sup>251</sup> Namentlich die eigentliche Mandatswahrnehmung wird durch Maßnahmen gegen Mitarbeitende nicht verhindert. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg hatte überzeugend die Einführung einer Zuverlässigkeitsprüfung für Mitarbeitende durch die dortige Landtagspräsidentin damit gerechtfertigt, dass der moderate Eingriff in die mittelbar betroffenen Statusrechte der Abgeordneten und Fraktionen

<sup>250</sup> Vgl. BVerfG-K, Beschl. v. 6.4.2005 – 1 BvQ 16/05, NJW 2005, 2843 (2844); VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (668 f.); allgemein auch *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 162.

<sup>251</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666).

durch den Schutz gegenläufiger Verfassungsrechtsgüter gerechtfertigt sei. Die politischen Folgen seien nicht gravierend, weil sowohl das Fehlen einer unbeschränkten Zugangsbe-  
rechtigung als auch die Gründe hierfür angesichts des anonymisierten Verfahrensablaufs  
und der Nichtveröffentlichung der getroffenen Entscheidung vertraulich gehandhabt wer-  
den müssten und eine mittelbare politische Kontrolle der Fraktionen bzw. der Abgeordne-  
ten nicht stattfinde. Daher überwiege grundsätzlich das hoch zu gewichtende Interesse an  
der Sicherheit im Parlamentsgebäude und damit verbunden der Funktionsfähigkeit des Par-  
laments als Volksvertretung.<sup>252</sup>

Insgesamt erscheinen daher Maßnahmen, die verfassungsfeindlichen Mitarbeitenden von  
Abgeordneten und Fraktionen den Zugang zu den Räumlichkeiten des Parlaments be-  
schränken und ggf. bei hinreichender Gefahr generell versagen, indem ein Bundestagsaus-  
weis vorenthalten und damit der Zugang auf begleitete Anlässe reduziert wird, im Einklang  
mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Entschei-  
dend ist, dass eine Regelung die Beschränkungen gestuft nach dem Grad und der Art der  
Gefährdungen vornimmt, die abgewehrt werden sollen. Eine bloße Sanktionierung einer  
verfassungsfeindlichen Gesinnung wäre zwar unzulässig, weil diese – geschützt durch  
Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – als solche keine Störung darstellt. Aus einer entsprechenden  
Einstellung lassen sich aber ggf. prognostische Schlüsse ziehen, dass eine Person sich auch  
in einer sicherheitsgefährdenden Weise betätigen wird. Eine Prüfung geeigneter und erfor-  
derlicher Maßnahmen durch die Präsidentin des Deutschen Bundestags muss eine verhält-  
nismäßige Anwendung im Rahmen des ihr zukommenden Beurteilungsspielraums und des  
Rechtsfolgenermessens sicherstellen. Es darf also keinen Automatismus geben, der eine  
Prüfung im Einzelfall entbehrlich macht. Am besten eignet sich daher eine Generalklausel,  
nach der bei Vorliegen von sicherheitsrelevanten Risiken der Zugang zu den Räumlichkei-  
ten untersagt, beschränkt oder nur unter Auflagen zugelassen werden kann (Rechtsfolgeer-  
messen).

Eine Regelung könnte wie folgt formuliert werden:

*Der Zugang zu den Gebäuden des Deutschen Bundestags kann untersagt, be-  
schränkt oder unter Auflagen zugelassen werden, wenn von Personen ein Risiko  
für die Funktions- oder Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestags oder die  
Sicherheit seiner Bediensteten ausgeht. Die Freiheit des Mandats der Mitglieder  
des Deutschen Bundestags bleibt unberührt.*

Diese Generalklausel würde es der Bundestagsverwaltung ermöglichen, die Zutrittsberech-  
tigung auch unterhalb der Schwelle einer konkreten Gefahr zu versagen. Voraussetzung

---

<sup>252</sup>

VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4.4.2022 – 1 GR 69/21, DVBl 2022, 659 (666 ff.).

einer Zugangsverweigerung nach dieser Regelung bleibt stets eine hinreichende Risikoprognose. Insoweit ist keine konkrete Gefahr im polizeilichen Sinne notwendig, um jemandem den Zugang zu verweigern. Das wäre dysfunktional, denn dann könnte von der Zugangsverweigerung erst Gebrauch gemacht werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass eine Person mit dem Betreten der Liegenschaften des Deutschen Bundestags unmittelbar die Gefahrenschwelle überschreitet, also Rechtsverstöße begeht oder Rechtsgüter beeinträchtigt. Will jemand beispielsweise das Reichstagsgebäude stürmen oder nachweislich Staatsgeheimnisse für eine fremde Macht ausspionieren, kann dies anders (polizei- und strafprozessrechtlich) abgewehrt oder sanktioniert werden. Die vorliegend in Rede stehende Regelung zielt hingegen gerade darauf, unzuverlässige Personen aus den Liegenschaften des Bundestags fernzuhalten, von denen ein personalisiertes Risiko ausgeht, dass der einmal eröffnete Zugang zu Gebäuden und Infrastrukturen irgendwann zu schädigenden Handlungen aus extremistischen Motiven missbraucht wird.

Bei der Auslegung des Begriff des „personalisierten Risikos“ ist zu berücksichtigen, dass, wie bereits dargelegt, eine bloße Sanktionierung einer verfassungsfeindlichen Gesinnung unzulässig wäre, weil diese als solche keine Störung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit darstellt. Aus einer objektivierten verfassungsfeindlichen Einstellung lassen sich aber im Einzelfall prognostische Schlüsse ziehen, dass eine Person sich auch in einer sicherheitsgefährdenden Weise betätigen könnte. Die Anforderungen dürfen hierbei nicht überzeichnet werden. Entsprechend der allgemeinen Normierungspraxis, wie sie in zahlreichen Regelungsbereichen des Verwaltungsrechts (insbesondere im Rahmen von präventiven Verboten mit personalisiertem Erlaubnisvorbehalt) etabliert ist, kann auf eine persönliche Unzuverlässigkeit abgestellt werden. Die zur Frage der Zuverlässigkeit von Personen ergangene – über Dekaden in sehr verschiedenen Regelungskomplexen konsolidierte – Rechtsprechung kann daher auch zur Konkretisierung der bezeichneten Generalklausel herangezogen werden.

Die Unzuverlässigkeit ist letztlich ein personenbezogenes Risiko. Unzuverlässig ist nach der – im Gewerberecht formierten, aber inzwischen gebietsübergreifend etablierten – Rechtsprechung, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens prognostisch nicht die Gewähr dafür bietet, dass er die in Rede stehende Tätigkeit zukünftig ordnungsgemäß durchführen wird.<sup>253</sup> Auch die Zuverlässigkeitsprognose muss auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützt werden können.<sup>254</sup> Solche Anhaltspunkte können unter anderem charakterliche Eigenschaften sein.<sup>255</sup> Letztlich muss die Zuverlässigkeit differenziert nach dem

---

<sup>253</sup> BVerwGE 152, 39 (42); 169, 131 (138).

<sup>254</sup> BVerwGE 122, 182 (191); 152, 39 (42).

<sup>255</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.11.1991 – 1 B 136/91, NVwZ-RR 1992, 351 (351).

jeweiligen Tätigkeitsbereich beurteilt werden.<sup>256</sup> Um ein Urteil der Unzuverlässigkeit zu begründen, ist unter Würdigung aller Umstände eine gewisse Wahrscheinlichkeit für ein Rechtsnormen verletzendes oder Rechtsgüter gefährdendes Verhalten darzulegen.<sup>257</sup> Eine nicht nur einmalig artikulierte, sondern gefestigte Einstellung, die Legitimität der Bundesrepublik Deutschland und damit die Verbindlichkeit ihrer Rechtsordnung einschließlich der verfassungsmäßigen Ordnung im Grundsätzlichen nicht anerkennen zu wollen, führt hingegen im Regelfall zur Unzuverlässigkeit,<sup>258</sup> denn wer nicht nur in Opposition zu konkreten Inhalten der Rechtsordnung steht, sondern deren Verbindlichkeit grundlegend die Anerkennung versagt, wird im Zweifel auch gebotene Möglichkeiten missbrauchen, die Institutionen dieser Rechtsordnung in ihrer Arbeit zu beeinträchtigen.

Wenn die Unzuverlässigkeit auf eine Nähe zu einer als verfassungsfeindlich eingestuften Vereinigung gestützt wird, reicht nach der Rechtsprechung ein Pauschalverweis nicht aus, wenn es innerhalb der Vereinigung verschiedene Strömungen gibt und die bloße Mitgliedschaft als solche noch nicht notwendig auf eine sicherheitsrelevante verfassungsfeindliche Haltung schließen lässt. Insoweit bedarf es dann einer genaueren Prüfung des konkreten personenbezogenen Risikos.<sup>259</sup> Besteht auf der Grundlage einer institutionellen Nähe zu einer verfassungsfeindlichen Bestrebung eine generalisierte Anknüpfung eines Sicherheitsrisikos, muss bei einer personenbezogenen Zuverlässigkeitsbeurteilung ergänzend geprüft werden, ob das generelle Sicherheitsrisiko „im konkreten Fall tatsächlich tragfähig ist“.<sup>260</sup> In diese Bewertung dürfen dann freilich auch im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung diejenigen Indizien einbezogen werden, die die Verfassungsfeindlichkeit des konkreten Umfelds begründen, in dem sich die betroffene Person engagiert.<sup>261</sup>

Nicht erforderlich ist es, dass aus tatsächlichen Anhaltspunkten, die den Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit begründen, zugleich auf einen bereits konkretisierten Missbrauch einer Gestattung zur rechtswidrigen Durchsetzung verfassungsfeindlicher Ziele (insbesondere durch Gewalt) geschlossen werden kann. Das BVerwG hat es vielmehr – mit Recht – als ausreichend angesehen, dass die Verfassungsfeindlichkeit nach dem bereichsspezifischen Regelungszweck eine allgemeine Risikolage begründet, die nicht auf Kosten der Allgemeinheit hingenommen werden soll.<sup>262</sup> Im Übrigen muss man im vorliegenden Kontext bei der Konkretisierung der Kriterien berücksichtigen, dass die Prüfdichte einem Vorgang der Massenverwaltung entspricht und daher für die laufende Handhabe in einer Vielzahl an

---

<sup>256</sup> BVerwG, Beschl. v. 27.11.1992 – 1 B 204/92, Rn. 4.

<sup>257</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 5.7.2018 – 20 B 1624/17, Rn. 13.

<sup>258</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.10.2017 – 1 S 1470/17, Rn. 28; VG Greifswald, Urt. v. 27.1.2020 – 6 A 1935/18 HGW, Rn. 25 ff.

<sup>259</sup> BVerwGE 122, 182 (191).

<sup>260</sup> BVerwGE 166, 45 (62).

<sup>261</sup> Vgl. BVerwGE 166, 45 (62 f.).

<sup>262</sup> BVerwGE 166, 45 (58 f.).

Routinefällen geeignet sein muss. Die Prüfungsanforderungen dürfen daher nicht überspannt werden, der Rekurs auf pragmatisch handhabbare Kriterien muss möglich sein.

Vorliegend gehört es zu den Spezifika der konkreten Tätigkeit von Mitarbeitenden der Abgeordneten und Fraktionen, dass diese in einem verfassungsrechtlich sensiblen Umfeld im Maschinenraum der Demokratie stattfinden. Von der mitunter höchst sensiblen Regierungskontrolle bis zur politischen Willensbildung in den Fraktionen ist das Parlament der Ort, an dem sowohl Grundsatzentscheidungen der politischen Ausrichtung der Bundespolitik vorbereitet als auch höchst sicherheitsrelevante Vorgänge demokratisch begleitet werden. Die dazu zur Verfügung stehenden Infrastrukturen, die allen Abgeordneten als Vertreterinnen und Vertretern des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG) gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen sollen, sind hochgradig vulnerabel, namentlich für Spionage, für Sabotage und für einen Missbrauch zu Zwecken jenseits der legitimen politischen Willensbildung. Der reibungslose Geschäftsgang setzt zudem ein Grundvertrauen voraus, dass alle Menschen, die sich in den Infrastrukturen aufhalten, unabhängig von ihrer politisch-ideologischen Ausrichtung die mit dem Zugang zu den Liegenschaften und Infrastrukturen des Deutschen Bundestags eröffneten Möglichkeiten nicht missbrauchen und insbesondere die Arbeit anderer Personen im Parlament nicht beeinträchtigen. Wird dieses notwendige Grundvertrauen erschüttert, kann dies die tägliche Arbeit nachhaltig beeinträchtigen, weil eine allgemeine Verunsicherung den offenen und gegenseitig respektvollen Umgang unmöglich macht, obwohl dieser gerade über die Grenzen konträrer politischer Lager hinweg besonders benötigt wird.

Diese besondere Sensibilität und das notwendige Vertrauen in die Zuverlässigkeit erlauben es, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit die Risikoschwelle eher niedrig zu hängen, wenn sich eine verfassungsfeindliche Grundhaltung durch tatsächliche Anhaltspunkte hinreichend belegen lässt. Im Rahmen der erforderlichen wertenden Gesamtbetrachtung können namentlich folgende Indizien herangezogen werden:

- Umso stärker extremistische Tendenzen sind und umso schärfer sich ein Risikogesamtbild zeichnen lässt, dass die ideologische Grundausrichtung auch einen Missbrauch der jeweiligen Tätigkeit und des damit verbundenen Infrastrukturzugangs befördert, umso weniger kommt es darauf an, der einzelnen Person zusätzlich eine konkrete Risikoneigungen nachzuweisen.
- Finden sich namentlich bereits in der Programmatik einer extremistischen Bewegung konkrete Anhaltspunkte, die für eine erhöhte Bereitschaft sprechen, die Funktionserfüllung des Parlaments, die Sicherheit des Bundes oder geschützte Rechtsgüter anderer Personen zu beeinträchtigen, wird das grundsätzlich ausreichen, ein Sicherheitsrisiko anzunehmen. Hierfür spricht z. B.

- eine manifestierte Bereitschaft zu Rechtsverletzungen aus ideologischen Gründen aus den Reihen einer Bewegung oder Organisation;
  - eine ideologische Nähe zu einer fremden Macht (vgl. § 94 Abs. 1 StGB), die ein Interesse an Spionage, Sabotage oder ideologischer Unterwanderung hat;
  - ein distanzloses Verhältnis zur Gewaltanwendung, namentlich Drohungen aus dem Funktionärs Umfeld, die andere Personen im Deutschen Bundestag unzumutbarer Verunsicherung aussetzen;
  - eine Umsturzrhetorik maßgeblicher Funktionäre, von denen sich eine betroffene Person nicht glaubwürdig distanzieren kann.
- Nimmt jemand legal Funktionen innerhalb einer nicht verbotenen Partei wahr, kann eine hinreichend konkretisierte verfassungsschutzrechtliche Gesamtbeurteilung (etwa aus einem Bericht nach § 16 Abs. 2 BVerfSchG<sup>263</sup> oder entsprechenden Regelungen des Landesrechts) indiziell herangezogen werden. Gibt es in einem Landesverband verschiedene Strömungen, von denen nicht gegen alle ein Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit besteht, kann es auf die objektivierbare Zuordnung der betroffenen Person zu einer verfassungsfeindlichen Strömung ankommen. Gilt ein ganzer Landesverband, in dem sich eine betroffene Person politisch engagiert, als gesichert verfassungsfeindlich,<sup>264</sup> wird dies grundsätzlich auch in die tatsächliche Prognosebasis als Indiz für ein Sicherheitsrisiko einbezogen werden können.
- Während politischen Parteien die Privilegierungen nach Art. 21 GG zugutekommen und es gewählten Abgeordneten grundsätzlich freisteht, eigene Mitarbeitende aus dem eigenen ideologischen Umfeld zu rekrutieren, gilt Vergleichbares nicht für sonstige politische Bestrebungen. Die Mitgliedschaft einer objektivierbar als von der Bundestagsverwaltung in eigener Verantwortung (ggf. unter indizieller Nutzung von vom Verfassungsschutz aufbereiteten Daten und Informationen) als verfassungsfeindlich bewerteten Bewegung, Vereinigung oder Organisation, die verfassungsfeindliche Ziele jenseits des demokratischen Prozesses (z. B. aktivistisch, durch Störaktionen, durch rituelle Gewaltanwendung auf Demonstrationen oder durch einen „Kampf um die Straße“) verfolgt, bietet grundsätzlich ausreichenden Anlass, auch auf ein Sicherheitsrisiko in einer Person zu schließen.

---

<sup>263</sup> Bundesverfassungsschutzgesetz v. 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

<sup>264</sup> Da es vorliegend um eine administrative Risikoprognose geht, kommt es nicht entscheidend darauf an, ob über eine solche Einstufung noch ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsstreit anhängig ist. Vielmehr muss sich die Bundestagsverwaltung aufgrund verfügbarer Informationen ein eigenes Bild von der Verfassungsfeindlichkeit machen, in das dann vor allem belegbare verfassungsschutzrechtliche Beurteilungen Eingang finden können.

bb) *Versagung der Kostenerstattung*

Lediglich klarstellend sei darauf hingewiesen, dass rein finanzielle Sanktionen durch eine *isolierte* Versagung der Kostenerstattung durch Änderung des § 12 Abs. 3 AbgG grundsätzlich unverhältnismäßig wären, wenn sie nicht Folge eines räumlichen Ausschlusses vom Zugang zum Gebäude sind. Namentlich wäre es verfassungsrechtlich angreifbar, die Kostenerstattung für Mitarbeitende zu verweigern, die sich wegen ihrer Verfassungsfeindlichkeit (oder aus sonstigen Gründen) als unzuverlässig erweisen, sofern diese weiterhin Gebäudezugang erhalten. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können nur solche Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit des Parlaments oder die Rechte Dritter gegen Risiken schützen, die von dem Zugang unzuverlässiger Personen zu den Parlamentsgebäuden ausgehen. Solche Risiken werden aber überhaupt nicht abgewehrt oder wirksam eingedämmt, wenn sich Extremistinnen und Extremisten weiterhin frei in den Liegenschaften des Deutschen Bundestags bewegen könnten. Eine Kostenerstattungslösung wäre kein Instrument der Risikoabwehr, sondern letztlich ein bloßer finanzieller Anreiz, möglichst verfassungstreues Personal einzustellen. Mangels praktischen Sicherheitsgewinns wäre eine solche Regelung schon ungeeignet. Die Erforderlichkeit ließe sich ebenfalls bezweifeln, weil der weiterhin ungehinderte Zugang in Frage stellt, wozu es dann überhaupt einer entsprechenden Einschränkung aus Sicherheitsgründen bedarf, wenn man jemanden offenbar nicht als Störer erachtet. Und die Angemessenheit würde daran scheitern, dass eine entsprechende Regelung, die mit Sicherheitsinteressen begründet wird, aber nur fiskalische Kostenentlastung bewirkt, in sich widersprüchlich wäre und kein kohärentes Schutzkonzept erkennen lassen würde.<sup>265</sup>

Der Bundestagsverwaltung bleibt es hingegen unbenommen, im Rahmen der nach § 12 Abs. 3 Satz 6 AbgG durch den Ältestenrat beschlossenen Ausführungsbestimmungen die Kostenerstattung für solche Mitarbeitende abzulehnen, die aufgrund ihrer Unzuverlässigkeit keinen Zugang mehr zum Bundestag haben. Insoweit darf typisierend davon ausgegangen werden, dass eine Vergütung nur für solche Mitarbeitende erstattet werden soll, die vollumfänglich für die übertragenen parlamentarischen Aufgaben zur Verfügung stehen. Da es um eine Typisierung geht, der ein reguläres Arbeitsverhältnis im Abgeordnetenbüro zugrunde liegt, das einen vollumfänglichen Einsatz innerhalb der Infrastrukturen und Räumlichkeiten des Bundestags einschließt, kommt es nicht darauf an, ob Abgeordnete im Einzelfall ihren Mitarbeitenden ein Arbeiten in Homeoffice oder von außerhalb des Bundestags erlauben. Entscheidend ist die abstrakte Verfügbarkeit vor Ort, die auch einen Zugang zu den Liegenschaften des Deutschen Bundestags voraussetzt. Ob konkret dann einzelne Abgeordnete freiwillig auf diese Verfügbarkeit des eigenen Personals verzichten, muss bei der Typisierung im Rahmen der Kostenerstattung nicht berücksichtigt werden.

---

<sup>265</sup>

Vgl. allgemein BVerfGE 121, 317 (357 ff.).

Auch wäre es möglich, missbräuchliche Beschäftigungsverhältnisse zu verhindern, indem beispielsweise der Zugang zum Deutschen Bundestag und die Kostenerstattung von einer wöchentlichen Mindestarbeitszeit abhängig gemacht werden.

cc) *Versagung der Kostenerstattung für Wahlkreismitarbeitende?*

Ob eine solche Verweigerung der Kostenerstattung bei extremistischer Betätigung auch für Wahlkreismitarbeitende in Betracht kommt, erscheint hingegen fraglich. Bei diesen gehört eine Tätigkeit innerhalb der Liegenschaften des Deutschen Bundestags und ein permanenter Zugang zu den Abgeordnetenbüros nicht zum strukturellen Tätigkeitsprofil. Im Mittelpunkt des Arbeitsverhältnisses steht die Tätigkeit im Wahlkreis und der damit verbundene Kontakt zu lokalen Akteuren und Organisationen. Es wäre unverhältnismäßig, eine Kostenerstattung nur deshalb zu verweigern, weil ein fiktiver Zugang zu den Parlamentsgebäuden, der die eigentliche praktische Tätigkeit nicht prägt und nur ausnahmsweise stattfinden wird, untersagt worden ist. Soweit mit dem Zugriff auf Datenbanken oder Informationssysteme des Deutschen Bundestags Missbrauchsrisiken verbunden sein sollten, die die Arbeits- oder Funktionstüchtigkeit des Deutschen Bundestags beeinträchtigen können, wäre als vorgreifliches und milderer Mittel ggf. dieser Zugriff von außen einzuschränken.

dd) *Rückwirkende Rückforderung erfolgter Kostenerstattung?*

Auch eine rückwirkende Rückforderung bereits gewährter Kostenerstattung – ggf. unter Aufhebung von Erstattungsbescheiden nach § 49 VwVfG – ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ausgeschlossen, wenn später der Bundestagsausweis wegen extremistischer Betätigung entzogen wird. Selbst wenn sich Abgeordnetenmitarbeitende bereits mit Erhalt des Ausweises extremistisch betätigt haben sollten, hätten sie bis zum Entzug des Ausweises uneingeschränkt in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags gearbeitet oder jedenfalls arbeiten können. Die Kostenerstattung nach § 12 Abs. 3 AbgG erfolgt, um eine reale Unterstützung der Mitglieder des Deutschen Bundestags bei der Wahrnehmung ihres Mandats finanziell zu ermöglichen. Sie ist kein Instrument, Verfassungstreue durch finanzielle Anreize oder Sanktionen einzufordern und durchzusetzen. Wurden entsprechende Arbeitsleistungen tatsächlich erbracht, fehlt ein hinreichend Sachgrund für eine Rückforderung.

ee) *Klarstellungsbedarf*

Ungeachtet dessen wäre eine gesetzliche Klarstellung sowohl hinsichtlich der Begrenzung der Kostenerstattung als auch der Mindestbeschäftigungszeit im Rahmen des § 12 Abs. 3 AbgG zur Absicherung des Regelungskonzepts sinnvoll. Zwar spricht viel dafür, dass schon jetzt entsprechende Regelungen durch den Ältestenrat formuliert und dann von der

Verwaltung ausgeführt werden könnten. Allerdings ist bislang die Reichweite der Regelungsbefugnis des Ältestenrates ungeklärt. Jedenfalls wesentliche Grundlagen der Kostenerstattung wären wohl mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes im Rahmen eines Gesetzes nach Art. 38 Abs. 3 GG zu regeln. Um Konflikte darüber zu vermeiden, ob es sich bei den erstattungsbegrenzenden Beschäftigungsbedingungen um Fragen handelt, die aufgrund ihrer mittelbaren Rückwirkungen auf den Abgeordnetenstatus wesentlich sind, wäre eine unmittelbare Verankerung im Gesetz vorzugswürdig.

## 2. **Gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestags**

Die (erweiterte) Zuverlässigkeitsüberprüfung könnte auch auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erweitert werden, die ausschließlich einen Zugang zu den IT-Systemen des Deutschen Bundestages erhalten (z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Wahlkreisbüros).

Verfassungsrechtlich bestehen keine Bedenken, den Zugriff auf IT-Infrastrukturen zu beschränken, wenn sich Mitarbeitende als verfassungsfeindlich und damit als unzuverlässig erweisen. Es ist ein legitimes Interesse von hohem Gewicht, die Integrität und Funktionstüchtigkeit der elektronischen Infrastrukturen sowie die Vertraulichkeit der über diese laufenden Kommunikation innerhalb des Bundestags sowie aus dem Bundestag in andere staatlichen Institutionen bzw. Akteure der Zivilgesellschaft wirksam zu sichern. IT-Infrastrukturen weisen eine erhebliche Vulnerabilität auf und deren Unsicherheit beeinträchtigt die Funktionen des Parlaments erheblich. Das gilt nicht erst dann, wenn es zu einem Missbrauch kommt. Vielmehr kann bereits das Risiko eines Missbrauchs die freie und unbefangene Kommunikation hemmen („chilling effect“), die von kardinaler Bedeutung für die demokratische Willensbildung ist. Beschränkungen der Freiheit der Abgeordneten und der Bewerbenden, sich den Vertragspartner oder die Vertragspartnerin der Wahl auszusuchen, sind insoweit zu rechtfertigen.

Einzelne (gravierende) Handlungen eines möglichen Missbrauchs des Zugangs zu IT-Infrastrukturen sind bereits jetzt strafbar. Zu denken wäre etwas an § 87 StGB (Agententätigkeit zu Sabotagezwecken), § 94 StGB (Landesverrat), § 95 StGB (Offenbaren von Staatsgeheimnissen), § 96 (Landesverräterische Ausspähung), § 97 StGB (Preisgabe von Staatsgeheimnissen), § 98 StGB (Landesverräterische Agententätigkeit), § 99 StGB (Geheimdienstliche Agententätigkeit), § 303a StGB (Datenveränderung), § 303b StGB (Computersabotage) oder §§ 42, 84 BDSG (Datenschutzverletzungen). Diese Straftatbestände sind aber insoweit lückenhaft, weil der Missbrauch von Infrastruktur zur Ausspähung von Daten zu verfassungsfeindlichen Zwecken als solcher nicht strafbar ist. Soweit sich der zu

unbestimmte Begriff des Missbrauchs präzisieren ließe, wäre es aber möglich, einen entsprechenden Straftatbestand zum Schutz des Deutschen Bundestags zu schaffen. Als Ausgangspunkt für ein Design des Tatbestandes könnte beispielsweise der – sehr eng gefasste – § 88 StGB (Verfassungsfeindliche Sabotage) dienen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere nachfolgende Fragen:

a) *Würde des Hauses und Versagung des IT-Zuganges*

*Kann das Schutzgut „Würde des Hauses“ gemäß § 4 Abs. 1 Hausordnung durch die Nutzung der IT-Infrastruktur des Bundestages verletzt werden (z. B. durch den Versand von E-Mails mit verfassungsfeindlichen Inhalten unter Nutzung einer Bundestags-E-Mail-Adresse)? Welche Voraussetzungen muss eine solche Würdeverletzung erfüllen?*

Die Zurverfügungstellung einer Mailadresse begründet zunächst keine Zurechnung der Inhalte zum Deutschen Bundestag als Verfassungsorgan. Vielmehr bleibt sichtbar, dass es sich um Inhalte handelt, für die die einzelnen Abgeordneten und ihre Mitarbeiter selbst verantwortlich sind. Abgeordneten steht es im Rahmen ihres freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich frei, ideologische Positionen zu vertreten, die verfassungsfeindlich sind. Diese dürfen sie auch kommunizieren und in diesem Kontext auf die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag hinweisen. Es gehört gerade zur Öffentlichkeit der demokratisch-parlamentarischen Auseinandersetzung,<sup>266</sup> dass die ideologischen Positionierungen im Parlament öffentlich sichtbar werden. Mitarbeitenden, die in die ideologische Zuarbeit eingebunden sind, muss es grundsätzlich ebenfalls möglich sein, die ideologischen Positionen der Abgeordneten, deren parlamentarische Arbeit sie unterstützen, zu kommunizieren und zu verbreiten. Eine Schwelle zur Würdeverletzung, die eine Einschränkung der Nutzung erlaubt, wäre allerdings dort überschritten, wo strafbare Inhalte (z. B. Beleidigungen, Verleumdungen, Volksverhetzungen) mit amtlichen Mailadressen verbreitet werden. Unabhängig von der Strafbarkeit gebietet es zudem die Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG, gegen Verletzungen der Menschenwürde (z. B. durch rassistische Inhalte oder persönliche Erniedrigungen) aktiv einzuschreiten. Auch ein Verächtlichmachen der Institutionen des demokratischen Rechtsstaats, die als solche selbstverständlich politisch kritisiert werden dürfen, kann nach den obigen Darlegungen unterbunden werden. Jeweils besteht in diesen Fällen bei einem Missbrauch des IT-Zugriffs ein grundsätzlicher Anlass für eine Sperrung einzelner IT-Dienstleistungen. Die Reichweite der Sperrung muss im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bestimmt werden. Ob ein kompletter Ausschluss von den IT-Infrastrukturen erforderlich ist oder eine Sperrung einzelner Dienstleistungen (etwa des

<sup>266</sup> Zur demokratischen Öffentlichkeit und Sichtbarkeit der politischen Konfrontation BVerfGE 44, 125 (139). 85, 386 (403 f.); 95, 267 (307 f.); 108, 282 (312); 130, 318 (344); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL 8/2023, Art. 42 Rn. 10; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 42 Rn. 1; Schönberger, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, 486 (491).

Mail-Providers) genügen, den künftigen Missbrauch zu unterbinden, muss im Einzelfall sowie unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes beurteilt werden.

b) *Verhältnismäßigkeit der Maßnahme*

*Wahrt die totale Versagung des Zugriffs auf IT-Systeme im Falle begründeter Zweifel an der Zuverlässigkeit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Mindermaßnahmen schwer umsetzbar sein werden?*

*Wie ist das Verhältnis Zugang zu den Liegenschaften und Zugriff auf die IT-Infrastruktur verfassungsrechtlich zu bewerten? Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, die Zugangs- und Zugriffsregeln inhaltlich gleich zu gestalten?*

Es stellt ein legitimes Interesse von hohem Gewicht dar, die Integrität und Funktionstüchtigkeit der elektronischen Infrastrukturen sowie die Vertraulichkeit der über diese laufenden Kommunikation innerhalb des Bundestags sowie aus dem Bundestag in andere staatlichen Institutionen bzw. Akteure der Zivilgesellschaft wirksam zu sichern. IT-Infrastrukturen weisen – wie dargelegt – eine erhebliche Empfindlichkeit und Vulnerabilität auf. Die Unsicherheit und potentielle Unzuverlässigkeit der IT beeinträchtigt daher die Funktionen des Parlaments erheblich. Das gilt nicht erst dann, wenn es zu einem aktuellen Missbrauch kommt. Vielmehr kann bereits das Risiko eines Missbrauchs die freie und unbefangene Kommunikation hemmen, die von kardinaler Bedeutung für die demokratische Willensbildung ist. Beschränkungen der Freiheit der Abgeordneten und der Bewerbenden, sich den Vertragspartner oder die Vertragspartnerin der Wahl auszusuchen, sind insoweit verhältnismäßig; die damit zugleich verbundene Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) für bereits Beschäftigte ist zu rechtfertigen.

In diesem Rahmen bestehen weitgehende Gestaltungsspielräume, solange sachliche Gründe für eine Differenzierung oder Nichtdifferenzierung vorliegen. Grundsätzlich kann auch die administrative Praktikabilität berücksichtigt werden. Man könnte etwa den physischen Zugang zu den Liegenschaften und den Zugriff auf IT-Infrastrukturen unabhängig voneinander bewerten, um Missbrauchsrisiken des physischen und des virtuellen Zugangs zu Infrastrukturen des Deutschen Bundestags differenziert abzubilden. Möglich wäre es auch, eine einheitliche Zuverlässigkeitsprüfung durchzuführen und bei einer negativen Prognose die Reichweite der Zugangsverweigerung dem pflichtgemäßen Ermessen (§ 40 VwVfG) der Bundestagsverwaltung zu überlassen. Das ist aber nicht zwingend notwendig. Es wäre verfassungsrechtlich unbedenklich, eine einheitliche Zuverlässigkeitsprüfung durchzuführen und bei einer Negativprognose den Zugang zu den Liegenschaften und den IT-Infrastrukturen parallel zu verweigern, weil das Risiko, den Zugang zu extremistischen Zwecken zu missbrauchen und die Funktionstüchtigkeit des Parlaments zu gefährden, typischerweise parallel gelagert sein dürfte.

Unabhängig davon ließe sich eine Verweigerung des IT-Zugriffs jedenfalls immer dann rechtfertigen, wenn bereits der Zugang zu den Liegenschaften versagt wurde. Denn wenn eine tragfähige Prognose den Schluss auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit rechtfertigt, dass der Zugang zu den Gebäuden des Parlaments zu verfassungsfeindlichen Betätigungen missbraucht wird, besteht erst recht ein hinreichendes Risiko, dass der unkontrollierte Zugriff auf IT-Systeme von außen missbraucht wird. Die Hemmschwelle, die Möglichkeiten des Zugriffs zu missbrauchen, wird z. B. von der vertrauten und unkontrollierten Umgebung des Homeoffice aus plausibel niedriger sein. Und der – von Betroffenen vermutlich als ausgrenzend empfundene – Ausschluss vom Zugang zu den Liegenschaften wird häufig zu Frustration führen und dadurch die Bereitschaft fördern, den Deutschen Bundestag zu schädigen oder sich im Extremfall sogar von extremistischen Bewegungen oder ausländischen Nachrichtendiensten für Spionage oder Sabotage rekrutieren zu lassen (Revanche-Handlung).

Die in dem Entwurf der Änderung der Hausordnung von der Bundestagsverwaltung vorgeschlagenen Regelungen, die systematisch die IT-Infrastruktur einbeziehen, sind daher allesamt als verfassungskonform zu bewerten.

Konkret gilt dies für folgende Regelung:

§ 2a – Zugriff auf IT-Systeme

(1) Der Deutsche Bundestag stellt ein gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem bereit (IT-Systeme).

(2) Unter den Voraussetzungen des § 2 Absatz 6a erhalten antragstellende Personen im Sinne des § 2 Absatz 2 Nummer 3 und Nummer 4 Zugriff auf die IT-Systeme des Deutschen Bundestages.

(3) § 2 Absatz 6b gilt entsprechend.

(4) Weitere Einzelheiten zum Zweck und Verfahren der Zuverlässigkeitsüberprüfung werden in ergänzenden Regelungen der Präsidentin oder des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 10 Absatz 2 festgelegt.

c) *Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz*

*Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, auch im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung zur Gewährung des Zugriffs auf IT-Systeme Auskunft – ggf. im Wege der Regelanfrage – bei den zuständigen Verfassungsschutzbehörden einzuholen?*

Wenn sich bereits der physische Zugang zu den Parlamentsliegenschaften verfassungskonform begrenzen lässt, gilt dies erst recht für die Nutzung der IT-Infrastrukturen des Deutschen Bundestags. Zunächst dürfte die Verweigerung des Zugangs zu IT-Infrastrukturen, die eine Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) darstellt und allenfalls<sup>267</sup> als bloße Berufsausübungsregelung in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) der Bediensteten eingreifen würde, von geringerem Eingriffsgewicht sein wie die Verweigerung zur räumlichen Anwesenheit. Denn insoweit wird nicht generell die Arbeit im Parlamentsbereich faktisch unterbunden, sondern lediglich der Zugriff auf bestimmte Dienstleistungen eingeschränkt. Ausschluss von der Benutzung von bestimmten Serviceangeboten wegen aktiver Beeinträchtigung ist nichts Ungewöhnliches<sup>268</sup> und bewegt sich – ungeachtet der Bedeutung für die tägliche Arbeit – eher im niederschweligen Bereich des Eingriffsgewichts. Hierbei ist

<sup>267</sup> Ob tatsächlich ein Eingriff vorliegt, kann hier offengelassen werden. Denn zunächst wird lediglich eine Leistung verweigert, auf die niemand einen berufsbezogenen Anspruch hat. Es ließe sich aber wohl vertretbar argumentieren, dass die Nutzung der IT des Deutschen Bundestags zum eingeschlifenen Berufsbild der Mitarbeitenden bei den Abgeordnetenbüros und Fraktionen gehört und insoweit – auch mit Blick auf die mittelbaren Folgen für den Berufszugang – eine Berufsausübungsregelung vorliege.

<sup>268</sup> Z. B. Ausschluss von der Bibliotheksnutzung wegen Rauchens oder Verunstaltens von Büchern.

auch zu berücksichtigen, dass sich Mitarbeitende der Abgeordneten als private Vertragspartner freiwillig ihren Arbeitgeber mit einem bestimmten Arbeitsplatzprofil ausgesucht haben. Wer aufgrund eigener verfassungsfeindlicher Aktivitäten keinen Zugang zu den IT-Infrastrukturen erhält, ist letztlich aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen für die berufliche Funktion nur begrenzt geeignet. Wenn eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter die unzuverlässige Person gleichwohl beschäftigt, muss auch die Last des funktionalen Arbeitsausfalls dort getragen werden.

Unabhängig davon ist ein Ausschluss aber auch damit zu rechtfertigen, dass der Deutsche Bundestag im Bereich der digitalen Infrastrukturen besonders vulnerabel ist. Aus dem Innenbereich der IT (z. B. dem Intranet oder den durch Firewall geschützten Strukturen) lässt sich Schadsoftware besonders leicht zu Zwecken der Spionage oder Sabotage aufspielen und kann verheerende Schäden anrichten:

- Über die IT-Zugänge lässt sich beispielsweise vertrauliche Kommunikation der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter abgreifen.
- Dokumente, die die innere politische Willensbildung betreffen und z. B. für fremde Mächte von besonderem Interesse sind (etwa Auswärtiger Ausschuss), liegen in der Regel elektronisch abgespeichert auf Rechnern.
- Personenbezogene Daten können ermittelt und zu vielfältigen Zwecken missbraucht werden.
- Datenbanken und Informationssysteme können für verfassungsfeindliche Aktivitäten missbraucht werden.
- Über sensible Bereiche der Regierungskontrolle kann Zugriff auf Staatsgeheimnisse erlangt werden.

Letztlich bestehen daher verfassungsrechtlich in der Funktionstüchtigkeit des Parlaments verankerte Interessen von herausragendem Gewicht, die IT-Infrastrukturen wirksam zu schützen. Die mit einem Ausschluss vom Zugang einhergehende Beeinträchtigung der individuellen Arbeitsfähigkeit einzelner Mitarbeitender ist hierbei von deutlich geringerem Gewicht. Eine entsprechende Regelung wäre daher verhältnismäßig. Ob die verfassungsschutzrelevanten Daten durch anlassbezogene oder durch Regelabfrage erlangt wurden, ist für die Beurteilung der hier relevanten Rechtsfolge nicht entscheidend.

### **3. Veranstaltungen in den Räumen des Deutschen Bundestags**

Mit Ausnahme des Plenarsaals stehen die Räumlichkeiten im Plenarbereich Reichstagsgebäude, im Paul-Löbe-Haus, im Jakob-Kaiser-Haus und im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus

den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen sowie den parlamentarischen Gremien zur Durchführung von Sitzungen und anderen Veranstaltungen mit parlamentarischem Bezug zur Verfügung (Punkt III Nr. 14 der Zugangs- und Verhaltensregeln). Weder die Hausordnung noch die Zugangs- und Verhaltensregeln enthalten Regelungen zum Inhalt von Veranstaltungen, die in den Gebäuden des Bundestags stattfinden. § 4 Abs. 1 HO-BT sowie Punkt IV der Zugangs- und Verhaltensregeln besagen lediglich, dass in den Gebäuden des Deutschen Bundestages Ruhe und Ordnung zu wahren sind und die „Würde des Hauses“ zu achten ist.

*Beispielfall: Eine Fraktion des Deutschen Bundestags meldet für eine Veranstaltung in einer Räumlichkeit des Bundestags Gäste an. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung, die bei Gästeanmeldungen durchgeführt wird, ergibt eine Eintragung nachrichtendienstlicher Beobachtung wegen extremistischer Aktivitäten.*

a) *Frage 1: Ergänzung der Hausordnung zur Abwehr verfassungsfeindlicher Veranstaltungen*

*Kann in die Hausordnung eine ausdrückliche Regelung aufgenommen werden, wonach die Durchführung von Veranstaltungen oder die Nutzung von Räumen für die Verbreitung verfassungsfeindlicher Inhalte nicht zulässig ist?*

*Wie müsste eine solche Regelung ausgestaltet sein, damit die Durchführung von Veranstaltungen oder die Nutzung von Räumen zugunsten der Verbinderung oder Bekämpfung von Extremismus möglich bleibt, wenn für deren Durchführung die Wiedergabe extremistischer Inhalte erforderlich ist?*

*Kann insoweit auf die Zielsetzung der Veranstaltung abgestellt werden?*

Grundsätzlich richtet sich die Nutzungsmöglichkeit der Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags nach der Widmung, deren Grenzen dann im Wege des Hausrechts durchzusetzen sind. Daher könnte die Präsidentin des Deutschen Bundestags grundsätzlich Räumlichkeiten nur für bestimmte Zwecke zur Verfügung stellen, die entsprechend für alle Nutzungsinteressierte gleichermaßen konditioniert sind. Unter welchen Bedingungen also beispielsweise Veranstaltungen mit auswärtigen Rednern und Gästen in welchen Räumen zugelassen werden sollen oder welche Formate in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags stattfinden dürfen, kann im Rahmen der Hausordnung allgemein festgelegt werden. Innerhalb der Widmung der Räumlichkeiten müssen diese dann aber dem aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Gleichbehandlungsgebot<sup>269</sup> entsprechend allen Interessierten zur Verfügung stehen. Eine Auswahl bei Konkurrenz um begrenzte Ressourcen muss sachlichen Kriterien folgen.

Insoweit könnten Räumlichkeiten auf den Liegenschaften des Deutschen Bundestags generell nur unter der Bedingung zugelassen werden, dass diese als öffentliche Veranstaltungen, die auch Dritten zugänglich sind, nicht zu verfassungsfeindlicher Betätigung missbraucht werden dürfen. Man mag einwenden, dass die Nutzungsuntersagung wegen Verfassungsfeindlichkeit einer Veranstaltung oder Aktion letztlich an eine politische „Gesinnung“ anknüpft, die aber nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und für eingeladene Gäste nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht Gegenstand von Sanktionen sein dürfe.<sup>270</sup> Dieser potentielle Einwand ginge aber fehl. Politische Überzeugungen vermitteln nämlich auch positiv keinen Anspruch auf Raumnutzung innerhalb des Deutschen Bundestags. Zwar können Mandatsträger unbestritten im Rahmen ihrer politischen Arbeit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG jede politische Position vertreten und gerade innerhalb der Parlamentsräume betätigen, die sie für richtig halten, mag diese auch materiell gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sein. Das gilt aber nicht gleichermaßen für externe Dritte, die als Gäste (z. B. als Gastrednerin, als Experte oder als Publikum) eingeladen werden. Diese haben kein Zugangsrecht kraft Meinungsfreiheit.<sup>271</sup> Zugang zu den Liegenschaften ist nur im Rahmen der jeweiligen Widmung zulässig, die aber ihrerseits durch das Hausrecht festgelegt wird. Die Frage ist also allein, ob die Präsidentin des Deutschen Bundestags ihr Hausrecht dahingehend ausüben dürfte, die Raumnutzung für politische Veranstaltungen jenseits der unmittelbaren Binnenkommunikation zwischen Mandatsträgern von der Bedingung abhängig zu machen, dass der Zugang zu Infrastrukturen nicht zu verfassungsfeindlichen Zwecken missbraucht wird.

Rechtswidrige politische Aktivitäten, die gegen Strafgesetze verstoßen, müssen von vornherein nicht hingenommen werden.<sup>272</sup> Die Präsidentin des Deutschen Bundestag ist bei der Ausübung des Hausrechts im Übrigen an geltendes Recht einschließlich der Verfassung gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Daraus folgt zunächst, dass sie selbst in ihrer Eigenschaft als Behörde keine Maßnahmen ergreifen dürfte, die verfassungsfeindlichen Zielen dienen. Damit ist aber noch nicht entschieden, ob sie gerade von Verfassung wegen verpflichtet ist, verfassungsfeindliche Aktivitäten (insbesondere Veranstaltungen) von Abgeordneten, Fraktionen oder Mitarbeitenden in den Räumlichkeiten des Parlaments zu dulden. Es geht also anders gewendet darum, ob die Präsidentin des Deutschen Bundestags bei der hausrechtlichen Nutzungsregelung strikte politische Neutralität auch gegenüber verfassungs-

---

<sup>270</sup> So hat das BVerwG – BVerwGE 174, 367-374 – eine Beschränkung der Widmung einer öffentlichen Einrichtung, durch die bestimmte Themen vom Nutzungszweck ausgenommen wurden, für unzulässig erachtet, weil insoweit entgegen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG letztlich eine bestimmte „Gesinnung“ sanktioniert werde.

<sup>271</sup> Oben B. III.

<sup>272</sup> Vgl. BVerfGE 47, 198 ff.; Hessischer VGH, Beschl. v. 8.5.2019 – 8 B 961/19, ZUM-RD 2019, 415 (418); OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 26.4.2019 – 2 B 10639/19, NJW 2019, 1624; Beschl. v. 15.5.2019 – 2 B 10755/19, ZUM-RD 2019, 557.

feindlichen Nutzungsinteressen walten lassen muss oder ob sie die freiheitliche demokratische Grundordnung mit Mitteln des Hausrechts über die Nutzungsbedingungen verteidigen darf.

aa) *Übertragbarkeit der „Stadthallenrechtsprechung“?*

In der verwaltungsgerichtlichen und akzessorisch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen haben sich folgende Grundsätze herauskristallisiert: Nicht verbotene politische Parteien haben – einfach-gesetzlich vermittelt durch § 5 PartG<sup>273</sup> – einen aus Art. 21 Abs. 1 i. V. mit Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Anspruch auf gleichberechtigte Nutzung, der nur aus einrichtungsbezogenen Sachgründen, nicht aber wegen der politischen Ausrichtung einer Partei und namentlich auch nicht wegen deren Verfassungswidrigkeit versagt werden darf.<sup>274</sup> Themenbezogene Beschränkungen der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung seien mit der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar.<sup>275</sup>

Ein entscheidender Unterschied dieser Rechtsprechungslinie zur vorliegenden Konstellation besteht darin, dass es dort um externe Eingriffe staatlicher Organe in die Volkswillensbildung und in den demokratischen Parteienwettbewerb geht, der über Chancen auf Teilhabe an der Staatswillensbildung in Parlamenten und Regierungen entscheidet. Vorliegend geht es jedoch um die Binnenorganisation des Parlaments, in dem Abgeordnete sitzen, die bereits Teilhabe an der Staatswillensbildung (nämlich Mandate) erlangt haben. Auch ggf. betroffene Fraktionen sind Teile der organisierten Staatlichkeit<sup>276</sup> und dürfen ihre Ressourcen gerade nicht für Parteizwecke im politischen Wettbewerb einsetzen<sup>277</sup>. Maßnahmen gegen verfassungsfeindliche Aktivitäten zielen daher nicht darauf, mit hoheitlichen Mitteln in

<sup>273</sup> Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 31.1.1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

<sup>274</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 7.3.2007 – 2 BvR 447/07, BVerfGK 10, 363 (264 f.); Beschl. v. 3.4.2019 – 2 BvQ 28/19, NVwZ-RR 2019, 537 (538); Urt. v. 24.10.1969 – VII C 27.69, Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 2; Beschl. v. 23.2.1976 – VII B 45.7, Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 6; Beschl. v. 27.8.1991 – 7 B 19/91, NVwZ 1992, 263; Urt. v. 23.3.1999 – 1 C 12–97, NVwZ 1999, 991 (993); Hessischer VGH, Beschl. v. 24.2.1993 – 6 TG 414/93, NJW 1993, 2331; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 7.6.1985 – 2 B 36/85, NJW 1985, 2347; Beschl. v. 14.4.2011 – 10 ME 47/11, NdsVBl 2011, 191; Beschl. v. 27.5.2022 – 10 ME 71/22, NdsVBl 2022, 286 (287); Beschl. v. 8.6.2022 – 10 ME 75/22, NdsVBl 2022, 290 (291); OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, Rn. 9 ff.; OVG Saarland, Beschl. v. 10.7.2017 – 2 B 554/17, NVwZ 2018, 183 (184); Thüringer OVG, Beschl. v. 16.9.2008 – 2 EO 490/08, Rn. 30; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 30.4.1994 – 1 S 1144/94, NVwZ 1995, 813; Beschl. v. 16.10.2014 – 1 S 1855/14, NVwZ-RR 2015, 148 (149); Bayerischer VGH, Beschl. v. 25. Juni 1993 – 4 CE 93.1966, BayVBl 1993, 567 f.

<sup>275</sup> BVerwGE 174, 367 ff.

<sup>276</sup> BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202); 140, 1 (27); *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 52; *Strainz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 7. Aufl. (2018), Art. 21 Rn. 85; *Volkmann*, Parlamentarische Demokratie und politische Parteien, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 4 Rn. 19.

<sup>277</sup> BVerfGE 140, 1 (28); 146, 327 (362 ff.); BVerfG (Dreierausschuss), Beschl. v. 19.5.1982 – 2 BvR 630/81, NVwZ 1983, 613 f.; *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2022), Art. 21 Rn. 135; *Strainz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 7. Aufl. (2018), Art. 21 Rn. 193;

den politischen Wettbewerb um Wählerstimmen einzugreifen. Solche Maßnahmen sollen vielmehr Gefahren für die Funktionstüchtigkeit des Parlaments abwehren, die von einer verfassungsfeindlichen Nutzung der gemeinsamen Infrastrukturen ausgehen. Die Parlamentsgebäude sind zudem – anders als z. B. eine Stadthalle – auch keine öffentliche Einrichtung, die im Grundsatz allen Interessierten innerhalb der Nutzungsordnung zur Verfügung stehen soll,<sup>278</sup> sondern eine für spezifische Zwecke der parlamentarischen Staatswillensbildung reservierte Einrichtung mit geschlossenem Nutzungszweck.

*bb) Neutralitätspflicht?*

Das BVerfG hat sich bislang nicht zur politischen Neutralität der Präsidentin des Deutschen Bundestags geäußert. Es hat aber eine detaillierte Rechtsprechungslinie zu Äußerungsbefugnissen anderer Verfassungsorgane entwickelt. Hier sei vorläufig unterstellt, dass sich diese Rechtsprechung partiell auf die vorliegende Frage übertragen lässt, inwiefern die Präsidentin des Deutschen Bundestags Maßnahmen gegenüber Abgeordneten und ihren Fraktionen ergreifen kann, die sich auf eine mutmaßliche Verfassungsfeindlichkeit einzelner Raumnutzungen stützt. Ausgangspunkt des BVerfG ist das Recht aller (nicht verbotenen) Parteien, am politischen Prozess gleichberechtigt mitzuwirken und auf die demokratische Willensbildung des Volkes gleichberechtigt Einfluss zu nehmen (Art. 21 Abs. 1 GG). Staatsorganen sei verwehrt, in amtlicher Funktion

„durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes [...] einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern“.<sup>279</sup>

Namentlich dürfen nicht Amtsauctorität oder der Zugriff auf Machtmittel des Amtes missbraucht werden, verzerrend in den politischen Wettbewerb einzugreifen. Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien folge ein Gebot grundsätzlicher staatlicher Neutralität, das negative Bewertungen einer Partei durch staatliche Organe ausschließt.<sup>280</sup>

Dass es im dortigen Kontext immer um die rein kommunikative Auseinandersetzung ging, vorliegend aber die Verteilung von Räumen und der Zugang zu diesen in Rede steht, zwingt für sich gesehen noch nicht zu einer anderen Bewertung. Denn sowohl die Raumnutzung innerhalb der Parlamentsliegenschaften als auch die avisierten Gründe für eine Nutzungsuntersagung (die Verfassungsfeindlichkeit einer geplanten Aktivität) gründen in der politischen Auseinandersetzung. Gleichwohl wäre aber die Bedingung, Räume nicht zu verfassungsfeindlichen Zwecken zu missbrauchen, nicht mit einem unerlaubten Eingriff in den

---

*Volkman*, *Parlamentarische Demokratie und politische Parteien*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 4 Rn. 19; *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), *Abgeordnetenrecht*, 2. Aufl. (2013), § 50 AbgG Rn. 6.

<sup>278</sup> Konzise hierauf abstellend *Stelkens*, *Das behördliche Hausrecht*, Jura 2010, 363 (366).

<sup>279</sup> BVerfGE 154, 320 (335); 162, 207 (230).

<sup>280</sup> BVerfGE 138, 102 (111 ff.); 148, 1 (25 ff.); 154, 320 (334 ff.); 162, 207 (228 ff., 246 ff.).

Parteienwettbewerb gleichzusetzen, den die Rechtsprechung untersagt. Zum einen geht es – wie dargelegt – um eine reine parlamentsinterne Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen, die nur unter für alle Mitglieder des Deutschen Bundestags gleichen Nutzungsbedingungen zugelassen werden. Auch verfassungsfeindliche Abgeordnete haben unbestritten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch auf gleiche Freiheit, sich im Rahmen der Mandatsaufgaben politisch zu betätigen. Das schließt auch die Kommunikation verfassungsfeindlicher Positionen ein. Diese Freiheit vermittelt aber kein Recht auf bedingungslose Nutzung der Parlamentsräume für Veranstaltungen und Aktionen mit Außenbezug, bei der Gäste eingeladen oder Dritten Möglichkeiten gegeben werden, ins Parlament hinein zu kommunizieren.

Wenn die Präsidentin des Deutschen Bundestags Räume vorenthält, um eine Nutzung zu verfassungsfeindlicher Agitation (welcher Couleur auch immer) zu unterbinden, bewertet sie nicht die dahinterstehenden Abgeordneten oder eine veranstaltende Fraktion. Verbote, die sich gegen einzelne Abgeordnete oder Fraktionen als solche richten, wären von vornherein unzulässig und würden Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen. Vielmehr wird nur anlassbezogen gegen konkretes Verhalten eingeschritten, das eine widmungswidrige Störung markiert und allein aus diesem Grund unterbunden werden soll. Sofern der rein interne Ausschluss der Raumnutzung für einzelne verfassungsfeindliche Aktionen mittelbar die Programmatik dahinterstehender Abgeordneter oder Fraktionen in einem negativen Licht erscheinen lässt, ist das unschädlich, weil mit der allgemeinen Freiheit politischer Betätigung untrennbar die Zumutung verbunden ist, sich sachlicher Kritik an der Verfassungsfeindlichkeit einzelner Positionen auszusetzen. Eine zielgerichtete amtliche Disqualifizierung einer Position, die aus dem politischen Wettbewerb der Volkswillensbildung ausgegrenzt werden soll, läge darin aber nicht, weil es nur um eine handlungsbezogene Begründung der Nutzungszuweisung und nicht um eine öffentliche Bewertung geht.

cc) *Abwehr verfassungsfeindlicher Agitation*

Auch das BVerfG erkennt an, dass Träger öffentlicher Gewalt nicht daran gehindert sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen in Schutz zu nehmen, selbst wenn diese von Parteien ausgehen. Die Bundesregierung – und Analoges wird man für die Präsidentin des Deutschen Bundestags annehmen müssen – sei nicht gehindert, sondern sogar verpflichtet, willkürfrei für die Grundsätze und Werte der Verfassung einzutreten.

„Im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung hat sie sich auch mit verfassungsfeindlichen Parteien zu befassen. Dabei vorgenommene Einschätzungen politischer Parteien als

verfassungsfeindlich sind, soweit sie sich im Rahmen von Gesetz und Recht halten, Teil der öffentlichen Auseinandersetzung“, die eine Partei ertragen müsse.<sup>281</sup>

Wenn also – anders gewendet – ein Verfassungsorgan berechtigt und verpflichtet ist, sich verfassungsfeindlicher Aktivität entgegenzustellen und die Werte der Verfassung zu verteidigen, beschränkt sich das jedenfalls innerhalb der Staatsorganisation und der parlamentarischen Selbstorganisation nicht auf Gegenäußerungen, sondern schließt auch eine Verwaltung nach Prinzipien ein, die verfassungsfeindlichen Aktivitäten jenseits der politischen Auseinandersetzung zwischen den Abgeordneten um die richtige Deutung des Gemeinwohls keinen Raum bietet. Dies schließt es auch ein, die Würde des Parlaments *symbolisch* zu schützen, um zu verdeutlichen, dass man es nicht hinnimmt, das Parlamentsgebäude als Symbol staatlicher Integration, rechtsstaatlicher Integrität und demokratischer Einheit als Projektionsfläche für (ihrerseits in der Regel symbolische) Aktionen zu missbrauchen, die sich gerade gegen diese verfassungsmäßigen Funktionen richten.

In diesem Rahmen ist zum einen die gleiche Freiheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu respektieren, die es nicht zulässt, die Kommunikation einzelner Abgeordneter innerhalb der Parlamentsgebäude zu unterbinden. Zum anderen ist bei der Nutzungsbegrenzung das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu achten. Richten sich beispielsweise Bedenken gegen einzelne eingeladene Rednerinnen und Redner auf einer Veranstaltung, die durch verfassungsfeindliche Agitation aufgefallen sind, wäre ggf. als milderer Mittel zu einem Raumnutzungsverbot eine Auflage kraft Hausrechts zu prüfen, diesen konkreten Personen keinen Zugang zu den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags zu gewähren.

Von vornherein zum Einschreiten verpflichtet ist die Präsidentin des Deutschen Bundestags, wenn sich politische Agitation gegen die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) richtet, die von Trägern öffentlicher Gewalt nicht nur zu achten, sondern auch aktiv zu schützen ist (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG). Dies schließt die staatliche Verpflichtung ein, „Vorkehrungen gegen Würdeverletzungen durch Private zu treffen“.<sup>282</sup> Öffentliche Gewalt darf Verletzungen der Menschenwürde nicht die Hand reichen und namentlich keine Infrastrukturen, deren Nutzung staatlich verantwortet wird, für absehbare Würdeverletzungen öffnen. Beispielsweise politischer Agitation, die die elementare Rechtsgleichheit aller Menschen in Frage stellt, darf unter der Verantwortung des Deutschen Bundestags als Verfassungsorgan kein Raum gegeben werden. Das ist etwa der Fall bei Rassismus, Antisemitismus, Ausgrenzung und Herabwürdigung von vulnerablen Minderheiten oder einer kategorialen Infragestellung des gleichberechtigten Wert- und Achtungsanspruchs jedes Menschen.<sup>283</sup> Entsprechendes gilt für die Verherrlichung von Willkür- oder Gewaltherrschaft.<sup>284</sup>

---

<sup>281</sup> BVerfGE 162, 207 (244, 246 f. [Wortzitat], 265).

<sup>282</sup> Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL (1/2023), Art. 1 Abs. 1 Rn. 78.

<sup>283</sup> BVerfGE 144, 20 (207 ff.).

<sup>284</sup> Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.).

Die Präsidentin des Deutschen Bundestags darf daher nicht nur ihr Hausrecht dahingehend ausüben, Veranstaltungen in den Räumlichkeiten des Parlaments zu unterbinden, die sich nach einer auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützten Prognose gegen die Menschenwürde richten. Sie ist hierzu in der Regel aufgrund der durch Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG bewirkten Reduktion des pflichtgemäßen Ermessens (§ 40 VwVfG) sogar positiv verpflichtet.

*Wird beispielsweise ein Redner für einen Vortrag vor interessierten Abgeordneten und Mitarbeitenden eingeladen, der anlässlich des Vortragsthemas bereits öffentlich durch mehrfache rassistische Äußerungen aufgefallen war, wäre nach Prüfung des konkreten Einzelfalls möglich, eine entsprechende Veranstaltung zu unterbinden. Entsprechendes gilt, wenn bereits das Thema einer Veranstaltung die gleiche Würde aller Menschen in Frage stellt.*

Dies entbindet die Präsidentin des Deutschen Bundestags selbstverständlich nicht davon, entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG<sup>285</sup> in jedem Einzelfall zunächst erwartete Äußerungen oder Positionen im Lichte der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) kontextbezogen zu würdigen und die Einstufung als Würdeverletzung sorgfältig unter Ausschluss anderer Deutungsvarianten zu begründen.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> Stellvertretend BVerfGE 43, 130 (136 f.); 61, 1 (7 ff.); 124, 300 (342); BVerfG-K, Beschl. v. 13.3.2017 – 1 BvR 1438/15 Rn. 7; Beschl. v. 28.3.2017 – 1 BvR 1384/16, NJW-RR 2017, 1001; Beschl. v. 13.6.2017 – 1 BvR 2832/15, NJW 2017, 2607; Beschl. v. 24.1.2018 – 1 BvR 2465/13, Rn. 18.

<sup>286</sup> Vgl. zur Veranschaulichung BVerfG-K, Beschl. v. 6.9.2000 – 1 BvR 1056/95, NJW 2001, 61 f.; Beschl. v. 12.11.2002 – 1 BvR 232/97, NJW 2003, 660 ff.; Beschl. v. 4.2.2010 – 1 BvR 369/04, NJW 2010, 2193 ff.

*dd) Ergebnis*

Die Präsidentin des Deutschen Bundestags darf nach alledem gestützt auf Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG im Rahmen ihres Hausrechts verfassungsfeindliche Aktivitäten (z. B. Veranstaltungen, Vorträge) unterbinden, sofern

- nicht die unmittelbare Mandatsausübung einzelner Abgeordneter (z. B. deren Vorträge) untersagt werden, die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch dann gleiche Freiheit genießen, wenn sie verfassungsfeindliche Positionen annehmen;
- die Maßnahmen (wie ein Raumnutzungsverbot oder Auflagen bei der Raumnutzung) aufgrund einer Gefahrenprognose, die sich auf tatsächliche Anhaltspunkte stützt, gegen konkrete verfassungsfeindliche Handlungen richtet;
- keine unmittelbare amtliche Bewertung der Programmatik von Mitgliedern des Deutschen Bundestags erfolgt;
- die ergriffenen Maßnahmen nicht in einer Weise außenwirksam kommuniziert werden, die geeignet ist, zugleich mittelbar den Parteienwettbewerb außerhalb des Parlaments zu verzerren.

Da der Hausordnung nicht nur eine parlamentsinterne Regelungsfunktion, sondern auch eine symbolische Funktion gegenüber der Öffentlichkeit zukommt, wäre es zu empfehlen, in der Hausordnung (z. B. in der Präambel oder in einer Eingangsbestimmung) ausdrücklich klarzustellen, dass alle Mitglieder und alle Fraktionen des Deutschen Bundestags gleichberechtigt im Rahmen der Kapazitäten die Räumlichkeiten und Einrichtungen des Parlaments „innerhalb der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ nutzen dürfen.

*b) Frage 2: Verfassungsfeindliche Veranstaltungen als Verletzung der Würde des Hauses*

*Kann die Pflicht zur Achtung der „Würde des Hauses“, die sich aus Hausordnung sowie Zugangs- und Verhaltensregeln ergibt, so ausgelegt werden, dass die Durchführung von Veranstaltungen oder die Nutzung von Räumen für die Verbreitung extremistischer Inhalte gegen diese verstößt?*

Die Auslegung der Hausordnung ist hier notgedrungen mit Unsicherheiten behaftet, weil es – soweit ersichtlich – keine Rechtsprechung gibt, die spezifisch den Schutz der Würde des Deutschen Bundestags durch das Hausrecht betrifft.<sup>287</sup> Vor allem landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Würde des Parlaments, die aufgrund ihrer Kohärenz sowie der im Wesentlichen analogen Verfassungslage ggf. auch für die Deutung des Art. 40 Abs. 2

<sup>287</sup> Für verfassungswidrig erachten ein Abstellen auf die Parlamentswürde *Ingold/Lenski*, Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete, JZ 2012, 120 (123); hiergegen mit Recht *Borony*, Parlamentarisches Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss: Verfassungsrechtliche Aspekte, ZParl 2012, 635 ff.

Satz 1 GG aussagekräftig wäre, betrifft allein die Ordnung der parlamentarischen Sitzungen. Die dortigen Anforderungen sind aber notgedrungen strenger, weil es um die Einschränkung des Rechts auf freie Rede und Gegenrede geht, die den Kern der parlamentarischen Auseinandersetzung ausmachen.<sup>288</sup> Allerdings lässt sich im Erstrechtschluss die Nutzung von Räumlichkeiten für Veranstaltungen verbieten, wenn unter entsprechenden Voraussetzungen sogar ein Ordnungsruf in einer Sitzung zulässig gewesen wäre. Dass auch Verhalten außerhalb der parlamentarischen Sitzungen die Würde des Deutschen Bundestags verletzen kann, wird jedenfalls mit Recht bejaht.<sup>289</sup>

Das Schutzgut der Würde des Parlaments wurde insoweit von anachronistischen Formzwängen befreit und in den Rechten sowie Interessen des Parlaments sowie der Allgemeinheit und Dritter gesehen.<sup>290</sup> Die Würde des Parlaments ist die „jedes einzelnen Abgeordneten“,<sup>291</sup> also letztlich eine Funktionsbedingung des geordneten parlamentarischen Betriebs. Teils wird auch – im Anschluss an die allgemeine Rechtsprechung des BVerfG, die nicht an den Begriff der Parlamentswürde anknüpft<sup>292</sup> – von „Disziplin“ gesprochen.<sup>293</sup> Tradierte Parlamentspraxis wird – entsprechend den allgemeinen Grundsätzen – herangezogen.<sup>294</sup> Die Würde des Parlaments setze einen von gegenseitigem Respekt getragenen Diskurs voraus.<sup>295</sup> Daher sind grundsätzlich auch solche Äußerungen sanktionierbar, die zwar fiktiv von der Meinungsfreiheit gedeckt wären, aber der parlamentarischen Ordnung widersprechen.<sup>296</sup> Unterbunden werden kann damit eine „aggressive und herabwürdigende Qualifizierung von politischen Gegnern“,<sup>297</sup> insbesondere eine Verletzung der Menschenwürde<sup>298</sup>.

---

<sup>288</sup> Vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.4.2021 – 1 GR 5/20, Rn. 99: „Ordnungsmaßnahmen sind nicht das Mittel zur Ausschließung bestimmter inhaltlicher Positionen, auch und gerade nicht solcher, die von der Mehrheit der Abgeordneten des Landtags nicht geteilt werden. Der Landtag ist gerade der Ort, an dem Meinungsverschiedenheiten ausgetragen werden sollen; dabei sind auch Stilmittel wie Überspitzung, Polarisierung, Vereinfachung oder Polemik zulässig. Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung ist aber jedenfalls erreicht, sobald die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den Hintergrund rückt und im Vordergrund eine bloße Provokation, eine Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter steht“.

<sup>289</sup> Gerberding, Das parlamentarische Ordnungsrecht, Jura 2021, 265 (266).

<sup>290</sup> VerfGH Sachsen, Urt. v. 3.12.2010 – Vf. 17-I-10, NVwZ-RR 2011, 129 (131).

<sup>291</sup> VerfGH Sachsen, Urt. v. 14.1.2011 – Vf. 87-I-10, Rn. 48.

<sup>292</sup> BVerfGE 44, 308 (315); 80, 188 (218); Gerberding, Das parlamentarische Ordnungsrecht, Jura 2021, 265 (269).

<sup>293</sup> Hamburgisches VerfG, Urt. v. 2.3.2018 – 3/17, Rn. 41; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 23.1.2014 – 4/13, Rn. 38.

<sup>294</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 22.7.2019 – 1 GR 1/19, Rn. 142.

<sup>295</sup> VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 23.1.2014 – 4/13, Rn. 42; Urt. v. 19.12.2019 – 1/19, Rn. 26.

<sup>296</sup> BVerfGE 60, 374 (380).

<sup>297</sup> Sächsischer VerfGH, Urt. v. 3.12.2010 – Vf. 17-I-10, NVwZ-RR 2011, 129 (132); entsprechend VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.4.2021 – 1 GR 5/20, Rn. 99; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 21.9.2018 – 31/17, Rn. 74.

<sup>298</sup> VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 23.1.2014 – 4/13, Rn. 54 ff.; Sächsischer VerfGH, Urt. v. 3.12.2010 – Vf. 17-I-10, NVwZ-RR 2011, 129 (132).

Als unwürdig in diesem Sinne wurde beispielsweise erachtet: ein Kokettieren mit Äußerungen an der Grenze zur Strafbarkeit;<sup>299</sup> aktiver Widerstand gegen Anordnungen, sodass polizeilicher Zwang zu deren Durchsetzung erforderlich wurde;<sup>300</sup> das Tragen einer in der rechtsextremen Szene beliebten Kleidungsmarke, bei deren Ablegen der Zugang zu den Parlamentsräumen unbeeinträchtigt möglich gewesen wäre<sup>301</sup>. Insoweit wird die Würde des Parlaments gerade auch in seiner *Symbolfunktion* geschützt, die demokratische Einheit des Staatsvolkes, die institutionelle Integrität und politische Integration im demokratischen Rechtsstaat zu repräsentieren. Der Präsidentin oder dem Präsidenten des Parlaments wird ein Beurteilungsspielraum bei der Bewertung zugestanden.<sup>302</sup>

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof stellte in einer überzeugend begründeten Entscheidung klar, dass eine Untersagung, die Räumlichkeiten des Parlaments in Bekleidung zu betreten, die eine Nähe zum rechtsextremen Milieu deutlich sichtbar markiere, die Freiheit des Mandats nicht verletze:

„Das Antragsbegehren richtet sich hingegen nicht gegen eine Beschränkung des Zugangs zu den Einrichtungen und Diensten des Parlaments, denn unstreitig war es den Antragstellern nicht untersagt, nach dem Ablegen oder Überdecken der fraglichen Bekleidung die öffentlichen Bereiche des Landtags zu nutzen“.<sup>303</sup>

Dem Gerichtshof ging es gerade nicht um eine formale Kleiderordnung, die beispielsweise Pullover oder „Hoodies“ ausgeschlossen hätte, um einem ästhetischen Störgedöns zu begegnen,<sup>304</sup> sondern dezidiert um die damit verbundene politische Botschaft. Das Verbot war auf die Hausordnung gestützt worden, weil die Bekleidung „eine rechtsextreme oder antidemokratische Gesinnung zum Ausdruck bringe“.<sup>305</sup> Die Reglementierung eines würdigen Erscheinungsbildes stehe aber der Freiheit des Mandats, die weiterhin uneingeschränkt ausgeübt werden könne, sehr fern.<sup>306</sup> Diese schlüssige Argumentation ließe sich auch auf Veranstaltungen übertragen, die über die eigentliche Kommunikation zwischen Abgeordneten oder innerhalb einer Fraktion hinausgehen und Parlamentsexterne einbeziehen. Zwar ist auch der Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern von der kommunikativen Funktion des Mandats erfasst.<sup>307</sup> Einladungen von Dritten zum Zwecke des politischen Austauschs sind also von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich geschützt. Diese Außenkontakte lassen sich aber auf Formen verpflichten, die nicht die Würde des Deutschen

<sup>299</sup> VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. v. 25.3.2010 – LVerfG 3/09, NVwZ 2010, 958 (961).

<sup>300</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.4.2021 – 1 GR 82/20, Rn. 112.

<sup>301</sup> VerfGH Sachsen, Beschl. v. 25.2.2014 – Vf. 62-I-12, Rn. 17 ff. Der Gerichtshof hielt hier einen Antrag im Organstreit bereits für unzulässig, da eine Beeinträchtigung des freien Mandats nicht hinreichend plausibel erschien.

<sup>302</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.4.2021 – 1 GR 5/20, Rn. 99101; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 23.1.2014 – 4/13, Rn. 44; VerfGH Sachsen, Beschl. v. 22.6.2012 – Vf. 58-I-12 (e.A.), Rn. 29.

<sup>303</sup> VerfGH Sachsen, Beschl. v. 25.2.2014 – Vf. 62-I-12, Rn. 18.

<sup>304</sup> Dies wäre unverhältnismäßig.

<sup>305</sup> VerfGH Sachsen, Beschl. v. 25.2.2014 – Vf. 62-I-12, Rn. 3.

<sup>306</sup> VerfGH Sachsen, Beschl. v. 25.2.2014 – Vf. 62-I-12, Rn. 25.

<sup>307</sup> BVerfGE 140, 1 (33); 154, 354 (370).

Bundestags beeinträchtigen, die ihrerseits als Element der Funktionstüchtigkeit des Parlaments in seiner Gesamtrepräsentationsfunktion nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1-2 GG Verfassungsrang hat.

Die Würde des Parlaments wird richtigerweise dann beeinträchtigt, wenn Raum geboten wird, die Menschenwürde jedenfalls sozialkommunikativ zu verletzen<sup>308</sup> oder die verfassungsmäßige Willensbildungs- sowie Integrationsfunktion des Parlaments zu torpedieren,<sup>309</sup> etwa indem der demokratische Prozess als Instrument gesellschaftlicher Konfliktlösung aggressiv-kämpferisch in Frage gestellt wird.

*Beispielsfall: Mitarbeitende einer Abgeordneten organisieren für interessierte Abgeordnete und Beschäftigte in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags ein zweitägiges Schulungsseminar in „Methoden der Stadtguerilla“.*

Es könnte anderenfalls der Eindruck entstehen, man könne die Räumlichkeiten einer öffentlichen Institution, in der das deutsche Staatsvolk als Legitimationsankerpunkt (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) repräsentiert ist, und die den normativen Anspruch erhebt, kollektiv die Gesamtheit des Volkes zu repräsentieren (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) als Plattform missbrauchen, die Pfeiler der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu untergraben, auf denen ebenjene Institution steht. Das gilt insbesondere für solche Agitation, die Teile des repräsentierten Volkes exkludiert und – insbesondere aus rassistischen Motiven – aus der gleichberechtigten Teilhabe ausgrenzt bzw. die Existenzberechtigung als deutsche Bürgerinnen und Bürger auf deutschem Boden abspricht.<sup>310</sup> Nicht verfassungsfeindlich wäre es hingegen, in einer vertretbaren Bandbreite, die es immer auch innerhalb der Verfassungsrechtswissenschaft gibt, wissenschaftlich-fachlich über die Grenzen der Verfassung zu debattieren.<sup>311</sup>

Im Ergebnis erscheint es daher vertretbar, die Würde des Parlaments auch dann als verletzt anzusehen, wenn eine auf konkrete tatsächliche Anhaltspunkte gestützte Prognose den Schluss zulässt, dass Räumlichkeiten für Veranstaltungen oder Aktionen missbraucht werden sollen, die die freiheitliche demokratische Grundordnung aggressiv in Frage stellen.

Im Übrigen steht es – mit Blick auf den Beurteilungsspielraum sowie die normprägende Kraft der Parlamentspraxis – der Präsidentin des Deutschen Bundestags frei, künftig der Hausordnung eine Deutung einzuschreiben, die auch in verfassungsfeindlichen Aktionen

<sup>308</sup> Oben C. I. 2. a).

<sup>309</sup> Staatsikonografisch sei darauf hingewiesen, dass ebendiese Funktion auf 16 Metern im Giebelfries des Reichstagsgebäudes zum Ausdruck kommt und insoweit die Würde des Ortes der Gesamtrepräsentation aller Bürgerinnen und Bürger sogar bildlich sichtbar macht.

<sup>310</sup> Vgl. nur BVerfGE 144, 20 (208 ff.).

<sup>311</sup> Das ist das im Ausgangspunkt zutreffende Anliegen von *Murswiek*, Verfassungsschutz und Demokratie, 2020, S. 165 ff., dessen konkrete Beispiele jedoch aus hiesiger Sicht rechtlich überwiegend unzutreffend eingeordnet werden.

oder Veranstaltungen eine Verletzung der Würde des Parlaments sieht. Diese Parlamentspraxis würde dann ihrerseits auf die Interpretation des autonomen Binnenrechts zurückgespiegelt.<sup>312</sup> Hierbei ist freilich beim Rechtsfolgenermessen der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Die Verfassungsfeindlichkeit muss im Einzelfall aggressiv-kämpferisch vorgetragen sein und der Veranstaltung ein wesentliches Gepräge geben.

c) *Frage 3: Ausgestaltung der Sanktionen*

*Wie müsste eine solche Regelung – auch im Hinblick auf eine Sanktionierung von Verstößen – ausgestaltet sein, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, die sich insbesondere aus der Freiheit des Mandats für die Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Bürgern aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben?*

Für einen Nutzungsausschluss für verfassungsfeindliche Aktionen und Veranstaltungen reicht eine Generalklausel in der Hausordnung, die es der Präsidentin des Deutschen Bundestags ermöglicht, eine Raumnutzung im pflichtgemäßen Ermessen zu untersagen oder nur unter Auflagen zuzulassen, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass sich die Nutzung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet. Im Rahmen des Entschließungs- und Rechtsfolgenermessens kann dann dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit hinreichend Rechnung getragen werden. Damit die Präsidentin des Deutschen Bundestags eine entsprechende Entscheidung treffen kann, müsste sinnvollerweise eine Pflicht bestehen, öffentliche Veranstaltungen vorher anzumelden und hierbei eine Mindestfrist zu wahren, um eine angemessene Bearbeitungszeit zu ermöglichen.

Es liegt im Übrigen in der Natur einer Untersagung, Räume zu einem Zweck zu nutzen, dass die Rechtsfolge faktisch die Sanktion ist. Weitergehende Maßnahmen sind dann auch nicht erforderlich. Man könnte insbesondere nicht sanktionieren, überhaupt einen Nutzungsantrag für eine Veranstaltung gestellt zu haben, wenn dieser dann wegen des verfassungsfeindlichen Inhalts abgelehnt wird. Sanktionen sind von vornherein nur dort notwendig, wo es entgegen der Hausordnung auf einer zugelassenen Veranstaltung zu verfassungsfeindlichen Exzessen kommt. Will man hierauf mit Sanktionen reagieren, wobei sich gegenüber Nichtmandatsträgern am ehesten eine Ordnungswidrigkeit anbietet, wäre mit Blick auf Art. 103 Abs. 2 GG ein formell-gesetzlicher Bußgeldtatbestand notwendig. Zuwiderhandlungen gegen positive Hausverbote sind zudem ggf. nach § 123 StGB wegen Hausfriedensbruchs strafbar.<sup>313</sup>

<sup>312</sup> Vgl. oben C. I. 1. a) aa).

<sup>313</sup> Eine außerhalb der konkreten Fragestellung liegende, aber möglicherweise sinnvolle Erwägung wäre es, ob man gesetzlich einen selbstständigen Straftatbestand schafft, der die unerlaubte Verbringung von Waffen oder gefährlichen Gegenständen in ein Parlamentsgebäude unter Strafe stellt. Das würde dann die Risiken reduzieren, dass nach WaffG legale Waffenbesitzer Mitglieder des Bundestags, Beschäftigte, Gäste oder die Parlamentsfunktionen durch das Gewalt- und Eskalationspotential verfügbarer Waffen gefährden.

Gegen einladende Abgeordnete oder Fraktionen ließen sich zudem originär parlamentsrechtliche Sanktionen verhängen, wenn diese eine nachweisbare Mitverantwortung für das Havarieren einer Veranstaltung trifft, etwa weil man einen bekannten Provokateur, der schon zuvor durch Hetze oder Verächtlichmachung aufgefallen war, gezielt eingeladen hat. Sanktionen würden vernünftigerweise in einer Kürzung der zugewiesenen Mittel bestehen. Da die Mittelverteilung abschließend im Abgeordnetengesetz geregelt ist (vgl. §§ 12, 50 AbgG), das auch Sanktionen kennt (vgl. §§ 14, 44a Abs. 5, 44e AbgG), würde sowohl der Vorrang (Art. 20 Abs. 3 GG) als auch der Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 GG) eine gesetzliche Verankerung (systematisch im AbgG) erfordern. Alternativ kommt – dem Vorbild des § 37 GO-BT entsprechend<sup>314</sup> – auch ein geschäftsordnungsrechtliches Ordnungsgeld in Betracht,<sup>315</sup> das wegen des Sanktionscharakters nicht allein durch die Präsidentin des Deutschen Bundestags innerhalb der Hausordnung normiert werden könnte, sondern einen Regelungsstandort in der vom Plenum beschlossenen Geschäftsordnung benötigt.

## II. Problemkomplex Geheimschutz

Grundsätzlich benötigen Personen, die Zugang zu Verschlussachen bekommen sollen, eine Sicherheitsüberprüfung nach den Vorgaben des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG<sup>316</sup>). Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG ist eine Sicherheitsüberprüfung nicht durchzuführen für die Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes, da sie den Zugang zu Verschlussachen kraft Amtes erhalten.

*Beispielsfall: Ein Bundestagsabgeordneter, der Mitglied einer als gesichert verfassungsfeindlich eingestuft Organisation ist, will als Mitglied eines Ausschusses Zugang zu Verschlussachen erhalten. Nach derzeitiger Rechtslage könnte ihm der Zugang zu Verschlussachen wegen der bezeichneten Regelung nicht verwehrt werden.*

Die Überprüfung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf Sicherheitsbedenken ist eine vorbeugende Maßnahme, die Sicherheitsrisiken nach Möglichkeit ausschließen soll.<sup>317</sup> Es geht hingegen nicht um eine Sanktionierung von Fehlverhalten, sondern allein um die vorbeugende Abwehr von Sicherheitsrisiken.<sup>318</sup> Bei § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG handelt es sich

<sup>314</sup> Die – zu bejahende – Verfassungskonformität der Sanktion auf Geschäftsordnungsgrundlage ist bislang nie auf die Probe gestellt worden. Ein Antrag in einem Organstreit blieb unzulässig, vgl. BVerfGE 152, 35 f.

<sup>315</sup> Für ein Wahlrecht des Regelungsstandorts *Ingold/Lenski*, Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete, JZ 2012, 120 (121); wohl auch *Gerberding*, Das parlamentarische Ordnungsrecht, Jura 2021, 265 (268).

<sup>316</sup> Sicherheitsüberprüfungsgesetz v. 20.4.1994 (BGBl. I S. 867), das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 5.7.2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

<sup>317</sup> BVerwGE 130, 291 (293); BVerwG, Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 18; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1061); VG Berlin, Beschl. v. 25.7.2023 – 4 L 163/23, Rn. 24.

<sup>318</sup> BVerwGE 130, 291 (296); BVerwG, Beschl. v. 17.4.2019 – 1 WB 3/19, Rn. 33; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062).

„um eine als solche grundsätzlich eng auszulegende Ausnahmegvorschrift“.<sup>319</sup> Die Ausnahme greift nur, soweit Mitglieder eines Verfassungsorgans in dieser Funktion handeln, nicht wenn sie privat bzw. in einer anderen (ggf. ihrerseits amtlichen) Funktion tätig werden.<sup>320</sup> Als Negativbeispiel angeführt wird die Tätigkeit als Reserveoffizier.<sup>321</sup>

## 1. Änderungsbedarf im Sicherheitsüberprüfungsgesetz

Das Sicherheitsüberprüfungsrecht eröffnet nur dann ein entsprechendes Verfahren, wenn die gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen nach Maßgabe der §§ 1, 2 SÜG vorliegen. Ist dies nicht oder jedenfalls noch nicht der Fall, gibt es kein Recht auf eine vorsorgliche Überprüfung.<sup>322</sup> Man kann also beispielsweise nicht freiwillig eine anlassunabhängige SÜG verlangen, weil man sich davon Vorteile in den eröffneten Betätigungsfeldern erhofft. Eine Änderung des SÜG wäre jedenfalls insoweit konstitutiv.

### a) *Verfassungskonforme Änderung des SÜG*

*Wäre eine Änderung des SÜG in verfassungskonformer Weise möglich? Stünde die Ausübung des freien Abgeordnetenmandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) einer entsprechenden Änderung des SÜG entgegen?*

Teilweise wurde eine Streichung der Bereichsausnahme in § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen.<sup>323</sup> Es findet sich allerdings bereits die Stimme eines ausgewiesenen Experten im Schrifttum, der sich überzeugend für eine Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG ausspricht.<sup>324</sup> Die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs des SÜG von 1994 war noch davon ausgegangen, dass die

„verfassungsrechtliche Stellung der Verfassungsorgane des Bundes (Bundespräsident, Mitglieder der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates) und der Judikative [...] es geboten erscheinen [lassen], sie von der unmittelbaren Geltung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes auszunehmen“.<sup>325</sup>

Näher vertieft wurde dies aber – soweit ersichtlich – nie. Der dahinterstehende Grundgedanke, dass es sich um „geborene Geheimnisträger“ handle,<sup>326</sup> führt nicht weiter. Die Geheimnisträgereigenschaft ist nicht funktionsnotwendig in den heterogenen Profilen der verschiedenen Verfassungsorgane bzw. den Aufgaben der Judikative angelegt. Es handelt sich

<sup>319</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 13.2.2009 – 16 A 845/08, Rn. 37.

<sup>320</sup> *Däubler*, SÜG, 2019, § 2 Rn. 35; *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 12.

<sup>321</sup> *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 12.

<sup>322</sup> BVerwG, Beschl. v. 16.5.2002 – 1 WB 7/02, Buchholz 402.8 § 2 SÜG Nr. 2; Beschl. v. 26.10.2017 – 1 WB 20/17, Rn. 22.

<sup>323</sup> *Däubler*, SÜG, 2019, § 2 Rn. 34; jedenfalls zweifelnd *Denneborg/Friedrich/Schlatmann*, Sicherheitsüberprüfungsrecht, 49. AL (2023), § 2 SÜG, Rn. 19.

<sup>324</sup> *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 15.

<sup>325</sup> BT-Drs. 12/4891, S.

<sup>326</sup> *Siems*, Beantwortung und Einstufung von Antworten auf parlamentarische Anfragen, GSZ 2020, 1 (2).

vielmehr umgekehrt um eine einfachgesetzliche Gestaltungsentscheidung, bestimmte Funktionsträgerinnen und -träger mit einem Vertrauensvorschuss auszustatten bzw. von einer Überprüfung zu verschonen. Zutreffend wird daher ausgeführt, dass die gegenwärtige Privilegierung verfassungsrechtlich nicht geboten ist.<sup>327</sup>

aa) *Schranke des Staatswohls*

Ungeachtet dessen wäre es gemessen an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu rechtfertigen, Abgeordneten von bestimmten Funktionen oder Aufgaben des Deutschen Bundestags auszunehmen, wenn sie nicht eine positive Sicherheitsüberprüfung vorweisen können. Eine anerkannte Schranke der Freiheit des Mandats bildet hierbei das Staatswohl,<sup>328</sup> das auch Beschränkungen im Bereich des Zugangs zu sicherheitsrelevanten Informationen für einzelne Abgeordnete zuließe.<sup>329</sup> Namentlich drohende Gefährdungen für die Sicherheit oder Funktionstüchtigkeit öffentlicher Institutionen des Landes bzw. der verfassungsmäßigen Ordnung können Eingriffe in die Freiheit des Mandats rechtfertigen.<sup>330</sup> Das Parlament und seine Organe können zwar, so das BVerfG überzeugend, nicht als „Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind“.<sup>331</sup> Wirksamer Geheimschutz ist aber gleichwohl eine Bedingung, dass das Parlament seine verfassungsgemäßen Aufgaben auch in sensiblen Bereichen angemessen (sowie ohne Gefährdung Dritter) erfüllen kann.<sup>332</sup> Folglich sind Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die geeignet sind, das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Regierung zu befriedigen, insbesondere durch angemessenen innerparlamentarischen Geheimschutz.<sup>333</sup>

Geheimschutz ist keine formale Kategorie, sondern ihrerseits ein materielles Interesse, die Funktionstüchtigkeit der verfassungsmäßigen Institutionen und die Rechte der Menschen zu schützen, denen diese Institutionen dienen. Fließen eingestufte Informationen ab, deren Bekanntwerden die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen kann, gefährdet dies die Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestags sowie die Integrität der staatlichen Institutionen bei der Erfüllung ihrer verfassungsgemäßen Aufgaben. Im Extremfall –

<sup>327</sup> *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 14.  
<sup>328</sup> BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124); 146, 1 (42 ff.).

<sup>329</sup> *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 14.

<sup>330</sup> *Gärditz*, in: Waldhoff/ders. (Hrsg.), PUAG, 2015, § 18 Rn. 39; *Teubner*, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse, 2009, S. 380.

<sup>331</sup> BVerfG, Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21, NVwZ 2023, 239 (241); vgl. bereits BVerfGE 124, 78 (124); 137, 185 (241); 146, 1 (43).

<sup>332</sup> BVerfGE 146, 1 (44); BVerfG, Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21, NVwZ 2023, 239 (241).

<sup>333</sup> BVerfG, Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21, NVwZ 2023, 239 (241).

etwa bei der gegenwärtigen militärischen Bedrohungslage – kann sogar die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland<sup>334</sup> beeinträchtigt sein, deren Bestand als souveräner Staat unter Geltung des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 GG indisponibel ist.<sup>335</sup>

Namentlich der hinter dem materiellen Geheimschutz stehende Quellenschutz<sup>336</sup> durch Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen dient dabei sowohl dem Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen, die vor einer Aufdeckung ihrer Identität bewahrt werden müssen, als auch der Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Sicherheitsbehörden, die wiederum die Integrität der Bundesrepublik Deutschland und ihrer verfassungsmäßigen Ordnung schützen sollen.<sup>337</sup> Etwa unkontrollierte Abflüsse von Informationen über menschliche Quellen können deren Freiheit, deren körperliche Unversehrtheit und im Extremfall deren Leben gefährden.

*Man nehme etwa den Beispielsfall, dass ein Mitglied des Deutschen Bundestags aufgrund seiner verfassungsfeindlichen Positionen eine Nähe zum Regierungsapparat einer autoritären Diktatur sucht, aber aufgrund seiner Tätigkeit in einem Untersuchungsausschuss über Informationen verfügt, die die Tätigkeit von Auslandspersonal und Quellen des Bundesnachrichtendienstes betreffen.*

Die sich häufenden Fälle immer aggressiverer Spionage, Sabotage und Anwerbung durch ausländische Nachrichtendienste macht nicht vor Mitgliedern des Deutschen Bundestags halt, zumal diese gerade mangels formaler Einbindung in Kontrollstrukturen vergleichsweise „weiche“ Ziele markieren. Zu erinnern ist auch daran, dass gegenwärtig ein ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestags in Untersuchungshaft (§ 112 StPO) sitzt, gegen die ein dringender Tatverdacht besteht, Mitglied einer terroristischen Vereinigung zu sein (§ 129a Abs. 1 Nr. 1 StGB), deren Zwecke oder Tätigkeit auf die Begehung von Mord (§ 211 StGB) oder Totschlag (§ 212 StGB) gerichtet gewesen sein soll.<sup>338</sup>

Das vor diesem Hintergrund bereits faktisch in seiner Überzeugungskraft verblässende<sup>339</sup> Argument, dass es bislang noch keine bekannten Fälle des Geheimnisverrats durch Abgeordnete gegeben habe,<sup>340</sup> stellt die Verfassungskonformität einer möglichen Streichung der Bereichsausnahme nicht in Frage. Eine Sicherheitsüberprüfung wird nicht erst dann erforderlich, wenn es bereits zu Rechtsverletzungen gekommen ist. Sie dient vielmehr präventiv dazu, solche künftig zu verhindern. Ein plausibles und real greifbares Risiko besteht darin,

<sup>334</sup> Zur verfassungsrechtlicher Armierung BVerfGE 67, 157 (179); 143, 101 (139 f., 150, 155); 146, 1 (49 f.); Schwarz, Äußere Sicherheit und militärische Verteidigung, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. I, 2. Aufl. (2022), § 23 Rn. 1 f.

<sup>335</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (343, 347, 402, 419).

<sup>336</sup> Vgl. BVerfGE 146, 1 (52, 57); 156, 270 (289); BVerwGE 172, 159 ff.; BVerwG, Beschl. v. 13.11.2002 – 2 AV 3/02, NVwZ 2003, 348 f.; Beschl. v. 3.12.2020 – 6 A 3/20, DVBl 2021, 588 (590 ff.).

<sup>337</sup> BVerfGE 156, 270 (304 ff.).

<sup>338</sup> Vgl. BGH, Beschl. v. 11.7.2023 – AK 46/23.

<sup>339</sup> Vgl. auch Denneborg/Friedrich/Schlatmann, Sicherheitsüberprüfungsrecht, 49. AL (2023), § 2 SÜG, Rn. 19.

<sup>340</sup> Däubler, SÜG, 2019, § 2 Rn. 34.

dass ein Mandat missbraucht werden könnte, die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Bereits die drastisch veränderte globale Sicherheitslage, die permanenten Hackerangriffe auf staatliche Netzwerkinfrastrukturen und aggressivere Spionage- sowie Agententätigkeit von einigen Drittstaaten<sup>341</sup> verdeutlichen das erhebliche Sicherheitsrisiko, das in besonderem Maße den Deutschen Bundestag als Schaltstelle der demokratischen Willensbildung betrifft.

Für die Verhältnismäßigkeit einer Sicherheitsüberprüfung spricht schließlich der enge Anwendungsbereich. Überprüft würden nicht alle Mitglieder des Deutschen Bundestags, sondern nur diejenigen, die Zugang zu sicherheitsrelevanten Vorgängen erlangen wollen, die dem Geheimschutz unterliegen (§ 4 SÜG). Dies macht nur einen geringen Anteil an der parlamentarischen Arbeit aus. Betroffen sind im Wesentlichen Mitgliedschaften in Organen, die regelmäßigen Zugang zu Verschlussachen haben, also vor allem der Verteidigungsausschuss (Art. 45a GG), das parlamentarische Kontrollgremium (Art. 45d GG, PKGrG<sup>342</sup>), das Vertrauensgremium (§ 10a Abs. 2 BHO<sup>343</sup>) und thematisch einschlägige Untersuchungsausschüsse (Art. 44 GG). Gegenstandsbezogen kann der Zugang zu Verschlussachen in der Arbeit von Ausschüssen beschränkt werden, die ausnahmsweise für ihre Arbeit auf eingestufte Vorgänge zurückgreifen wollen. Das wird aber selbst im Justiz- oder Innenausschuss nur ganz ausnahmsweise der Fall sein. Die parlamentarische Arbeit im grundsätzlich öffentlich tagenden (Art. 42 Abs. 1 GG) Plenum, in den allermeisten Ausschüssen sowie in der parlamentarischen Repräsentation (nicht zuletzt im jeweiligen Wahlkreis) würde von einer fehlenden oder negativen Sicherheitsüberprüfung von vornherein nicht berührt.

Dass es bisweilen zu Einstufungen von Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen kommt, führt zwar – konzidiert – dazu, dass auch andere Mitglieder des Deutschen Bundestags einmal kollateral von einer fehlenden Sicherheitsüberprüfung betroffen sein könnten. Zu einem schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit des Mandats führt dies aber ebenfalls nicht. Denn zum einen stünde es – anders als bislang<sup>344</sup> – bei einer Streichung der Bereichsausnahme in § 2 Abs. 3 SÜG allen Abgeordneten frei, sich freiwillig und rein vorsorglich sicherheitsüberprüfen zu lassen.<sup>345</sup> Zum anderen entstünden hierbei nur punktuelle und eher zufällige Nachteile, die von praktisch untergeordneter Relevanz für die Mandatsarbeit insgesamt sind und durch sinnvolle Arbeitsteilung innerhalb einer Fraktion

---

<sup>341</sup> Etwa Russland, China, Nordkorea, Iran oder – wie ein prominenter Entführungsfall zeigt – Vietnam.

<sup>342</sup> Kontrollgremiumgesetz v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2346), das zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes v. 19.4.2021 (BGBl. I S. 771) geändert worden ist.

<sup>343</sup> Bundeshaushaltsordnung v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 1.7.2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.

<sup>344</sup> *Däubler*, SÜG, 2019, § 2 Rn. 34.

<sup>345</sup> Eine befürchtete – *Denneborg/Friedrich/Schlattmann*, Sicherheitsüberprüfungsrecht, 49. AL (2023), § 2 SÜG, Rn. 19 – Sicherheitsüberprüfung aller Abgeordneten auf Vorrat ist hierzu eben gerade nicht notwendig.

weitgehend behoben werden könnten. Wenn beispielsweise ein nicht sicherheitsüberprüfter Abgeordneter die Antwort auf eine Frage, die er kraft seines Interpellationsrechts stellt, aufgrund einer Einstufung nicht einsehen kann, ist es möglich, dass ein anderer Abgeordneter mit Sicherheitsüberprüfung dies übernimmt bzw. die gleiche Frage nochmals stellt. Die Kontrollfunktionen des Deutschen Bundestags als Verfassungsorgan – und in Sonderheit der Opposition – werden insoweit bei einer wertenden Gesamtbetrachtung und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertigkeit der Sicherheit sowie Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt.<sup>346</sup> Die im Einzelfall durchaus gewichtigen Begrenzungen der individuellen Informationsrechte nicht sicherheitsüberprüfter Abgeordneter können hinter die kollektiven Funktionsinteressen des Parlaments in seiner Gesamtheit zurückgestellt werden, was letztlich nur die Arbeitsteilung innerhalb des Parlaments stärkt, die ohnehin die Parlamentspraxis prägt. Die Folgen für die individuelle Mandatsarbeit wären im Übrigen bereits bei der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen, ob eine Einstufung durch die Bundesregierung gerechtfertigt ist. Damit überzeugt auch der Einwand nicht, dass die vom Bundesverfassungsgericht verlangte Abwägung zwischen parlamentarischen Informationsrechten einerseits und Geheimhaltungsinteressen der Exekutive andererseits<sup>347</sup> bei einer vorgreiflichen – personalisiert und abstrakt wirkenden – Sicherheitsüberprüfung nicht mehr möglich sei.<sup>348</sup> Dem ungleichen Zugang zu eingestuften Vorgängen ist vielmehr im Rahmen der primären Abwägung angemessen Rechnung zu tragen, wobei auch berücksichtigt werden kann, welches Gewicht der Zugang von konkreten – nicht sicherheitsüberprüften – Abgeordneten zu bestimmten sicherheitsrelevanten Informationen für die parlamentarische Arbeit hat und inwiefern der Verweis darauf, dass andere – überprüfte – Abgeordnete den Vorgang einsehen könnten, eine hinreichende Kompensation darstellt, die ein hinreichendes Kontrollniveau<sup>349</sup> insgesamt gewährleistet.

Dass eine negative Sicherheitsbeurteilung hierbei auch Abgeordnete treffen kann, die nicht selbst ein Sicherheitsrisiko begründen, deren in die Sicherheitsüberprüfung aber als mitbetroffene Personen einzubeziehenden Familienangehörigen – in der Regel ohne eigene Verantwortlichkeit – ein solches nach § 5 Abs. 1 Satz 2 SÜG darstellen, wird nicht verkannt. Dieses Risiko, das ggf. im Rahmen der Rechtsfolgen abgemildert werden kann, ist jedoch

---

<sup>346</sup> So hat es das BVerfG ganz allgemein gebilligt, dass es gerade eine wirksame Kontrolle der Exekutive mitunter erfordern könne, Informationsflüsse in den parlamentarischen Raum zu begrenzen. So BVerfGE 152, 154 (299 f.).

<sup>347</sup> Zuletzt BVerfGE 147, 50 (145 f.).

<sup>348</sup> So aber *Denneborg/Friedrich/Schlatmann*, Sicherheitsüberprüfungsrecht, 49. AL (2023), § 2 SÜG, Rn. 19.

<sup>349</sup> Vgl. *Kahl*, Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. (2022), § 45 Rn. 258; *Lorenzen*, Kontrolle einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung, 2019, S. 327 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskontrolle, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 9 (40); *Unger*, Kontrolldichte, in: von Bogdandy/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. IX, 2022, § 148 Rn. 80.

der Sicherheitsüberprüfung allgemein inhärent, hinzunehmen und verfassungsrechtlich wegen der herausragenden Bedeutung der zu schützenden Rechtsgüter gerechtfertigt.

Soll ein modernes Parlament funktionstüchtig sein, muss es notwendigerweise Aufgaben nach verschiedenen Zuständigkeiten verteilen und damit die Arbeitsteilung verbindlich ordnen.

„Das bedingt zugleich auch Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten, weil sie sich – als Mitgliedschaftsrechte – in deren notwendig gemeinschaftliche Ausübung einfügen müssen“.<sup>350</sup>

Insoweit ist auch eine Rücksichtnahme auf kollektive Sicherheitsbelange des Deutschen Bundestags, deren Wahrung notwendige Bedingung ist, dass das Parlament auch seine – gerade der Opposition zufallenden<sup>351</sup> – Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive wirksam wahrnimmt, grundsätzlich zu rechtfertigen. Die Zuverlässigkeit derjenigen Abgeordneten, die mit sicherheitssensiblen Vorgängen betraut werden, kommt letztlich dem Deutschen Bundestag als Gesamtvertretungsorgan des Volkes, damit aber auch wieder den einzelnen Mitgliedern zugute, die so in die Lage versetzt werden, in gleicher Freiheit als gemeinsames und arbeitsteiliges Parlament die als Verfassungsorgan zugewiesenen Aufgaben praktisch kraftvoll erfüllen zu können.

*bb) Demokratische Legitimation als Hindernis?*

Dass Mitglieder von Verfassungsorganen – hier: Mitglieder des Deutschen Bundestags – durch einen demokratischen Wahlakt bestimmt werden (hier: Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i. V. mit Abs. 3 i. V. mit BWahlG), macht eine Privilegierung weder verfassungsrechtlich notwendig noch systemgerecht. Die Sicherheitsüberprüfung dient der (relativen) kognitiven Sicherheit, dass materielle Geheimschutzrisiken, die die Funktionstüchtigkeit der verfassungsmäßigen Institutionen des Staates beeinträchtigen können, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nicht bestehen. Der Wahlakt dient hingegen der Beschaffung demokratischer Legitimation, die sicherstellt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Die demokratische Legitimation, über die auch verfassungsfeindliche Abgeordnete kraft ihrer egalitären Gesamtrepräsentanz des Volkes (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) unbestritten verfügen, sagt für sich gesehen lediglich aus, dass eine grundsätzliche Teilhabe an der gleichberechtigten Vertretung des Staatsvolkes im Parlament möglich sein muss. Wie dann das Vertretungsorgan seine Aufgaben funktionsadäquat erfüllt, ist damit nicht festgelegt. Legitima-

<sup>350</sup> BVerfGE 80, 188 (219).

<sup>351</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (264 f.); *Schneider*, Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 38 Rn. 41 f.

tion durch das Volk bedeutet – bei einer gebotenen realitätsgerechten Betrachtung der parlamentarischen Funktionsbedingungen<sup>352</sup> – nicht Zuverlässigkeit für sämtliche Aufgaben, die ein Parlament erfüllt. Dass der Fortfall der Bereichsausnahmen die legitimations sichernde parlamentarische Kontrolle „entscheidend schwächen“ würde,<sup>353</sup> erscheint nicht plausibel. Im Gegenteil würde die Kontrolle gerade gestärkt, weil an strukturtypisches Vorbringen der Regierung, die Offenlegung von Informationen gefährde das Staatswohl, deutlich höhere Begründungsanforderungen zu stellen sind, wenn alle Abgeordneten, die ggf. Einsicht erlangen, sicherheitsüberprüft worden sind.

cc) *Gleichheit der Abgeordneten als Hindernis?*

Die demokratische Gleichheit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG<sup>354</sup> gebietet ebenfalls nicht, dass allen Mitgliedern des Deutschen Bundestags in einem arbeitsteiligen Parlament materiell die gleichen Aufgaben und Funktionen offenstehen müssen. Sie verlangt lediglich, dass die Regeln, nach denen Funktionen vergeben werden, für alle Mitglieder des Deutschen Bundestags unabhängig von einer Fraktionszugehörigkeit oder einer politischen Ideologie gleichermaßen gelten. Faktisch wirken sich die Regelungen, die die Sicherheit des Deutschen Bundestags durch Sicherheitsüberprüfung gewährleisten, zwar vor allem für solche Teile der Mitglieder des Deutschen Bundestags einschränkend aus, die sich aufgrund von persönlichen Verfehlungen in der Vergangenheit, sicherheitsrelevanter Auslandsbeziehungen oder extremistischer Betätigung (welcher Richtung auch immer) als unzuverlässig erweisen. Das ist dann aber Folge von zurechenbarem Verhalten oder persönlichen Umständen, die nicht das Mandat als solches ineffektiv macht. Gleiches gilt für eine Kollateralbetroffenheit, soweit einmal keine Einsicht in Vorgänge genommen werden kann, die von der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen hin eingestuft wurden. Bereits die Verfassungsbindung der Gesetzgebung (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie die materielle Änderungsbeschränkung für Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 3 GG) ziehen der Verwirklichung extremistischer Ziele im Deutschen Bundestag allgemeine Grenzen. Dies ändert zwar nichts daran, dass jedwede politische Position nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG inhaltlich vertreten werden darf. Die formale Gleichheit im Status bedeutet aber nicht, dass tatsächliche Handlungen, die Rechte von anderen Mitgliedern des Deutschen Bundestags, von Beschäftigten oder die Funktionstüchtigkeit des Parlaments gefährden, hingenommen werden müssten, weil anderenfalls extremistische Positionen schlechter gestellt würden.<sup>355</sup> Aus der legalen Vertretbarkeit einer Position folgt nicht das Recht, andere aktiv zu schädigen

<sup>352</sup> Cancik, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie. VVDStRL 72 (2013), 268 (314 f.).

<sup>353</sup> So Däubler, SÜG, 2019, § 2 Rn. 34.

<sup>354</sup> Oben B. II.

<sup>355</sup> So aber im Ergebnis Günther/Hüsemann, Sicherheitsüberprüfung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ZParl 1989, 592 (598 f.).

bzw. zu gefährden oder die Institution, der man angehört, in ihrer Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen.

Unter den vielfältigen Funktionen des Deutschen Bundestags machen die sicherheitsrelevanten nur einen kleinen Teilbereich aus. Sind diese parlamentsinternen Sonderaufgaben wegen verfassungsfeindlicher Betätigung faktisch verstellt, bleiben zahlreiche andere parlamentarische Betätigungsfelder, auf denen sich Abgeordnete politisch kraftvoll einbringen und betätigen können. Dass diese unterschiedlich attraktiv und angesehen sein mögen, ist ein bloßer faktischer Nachteil, der die von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG rein formal garantierte Gleichheit aller Abgeordneten<sup>356</sup> nicht in Frage stellt. Solche faktischen Nachteile sind auch nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>357</sup> von den einzelnen Abgeordneten hinzunehmen.

dd) *Recht auf effektive Opposition als Hindernis?*

Das vom BVerfG bejahte Recht auf effektive Opposition<sup>358</sup> verlangt zwar grundsätzlich auch eine Teilhabe an parlamentarischen Kontrollstrukturen, die abstrakt z. B. das Interpellationsrecht<sup>359</sup> oder die parlamentarische Kontrolle der Verteidigung und der Nachrichtendienste (Art. 45a, 45d GG) einschließen. Eine wirksame Oppositionsbeteiligung sichert hierbei flankierend die Legitimationsfunktion des Parlaments ab.<sup>360</sup>

„Aus dem Mehrheitsprinzip nach Art. 42 Abs. 2 GG und den im Grundgesetz vorgesehenen parlamentarischen Minderheitenrechten folgen der Respekt vor der Sachentscheidung der parlamentarischen Mehrheit und die Gewährleistung einer realistischen Chance der parlamentarischen Minderheit, zur Mehrheit zu werden. Dahinter steht die Idee eines - inner- wie außerparlamentarischen - offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, welcher namentlich voraussetzt, dass die Opposition nicht behindert wird. Demgemäß ist die Bildung und Ausübung einer organisierten politischen Opposition konstitutiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung“.<sup>361</sup>

Dieses Recht beschränkt indes weder die – ihrerseits für die demokratische Willensbildung essentielle – Autonomie der Mehrheit, Wahlämter auf Zeit (z. B. in einem Ausschuss oder Unterorgan) politisch zu besetzen, noch Regelungen, die egalitär die Funktionstüchtigkeit des Parlaments sicherstellen. Eine effektive Opposition darf zwar bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse, die auch der demokratischen Funktion des Parlaments und damit der

<sup>356</sup> BVerfGE 40, 296 (318); 80, 188 (220 f.).

<sup>357</sup> BVerfGE 80, 188 (220 ff.).

<sup>358</sup> BVerfGE 142, 25 (55 ff.); 154, 1 (13).

<sup>359</sup> BVerfGE 139, 194 (223); 147, 50 (126 ff.); ferner etwa *Bartodziej*, Parlamentarische Kontrolle, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VII § 2 Rn. 16 ff.; *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, 101 ff.; *Lennartz/Kiefer*, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185 (185); *Weis*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, DVBl 1988, 268 (270 f.).

<sup>360</sup> *Gärditz*, Der Begriff der Regierung, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, 2021, S. 25 (45); *Ingold*, Das Recht der Opposition, 2015, S. 573 ff.

<sup>361</sup> BVerfGE 154, 1 (14).

Allgemeinheit dienen, nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein.<sup>362</sup> Beschränkungen des Zugangs zu bestimmten Funktionen, die sicherheitssensibel sind, auf zuverlässige Abgeordnete, stellen aber eine effektive Opposition nicht in Frage. Die Regeln der Sicherheitsüberprüfung würden im Falle einer Änderung für alle Abgeordneten des Deutschen Bundestags gleichermaßen gelten. Sie sind also nicht oppositionsspezifisch. Betroffen sein können im Falle einer Regierungsbildung unter Einschluss einer Partei, in der es vom Verfassungsschutz beobachtete extremistische Strömungen gibt, auch Mitglieder einer Regierungsfraktion. Im Übrigen darf nicht übersehen werden, dass der negative Ausgang einer Sicherheitsüberprüfung nicht zwingend auf politischen Risiken der Verfassungsfeindlichkeit (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG) beruhen muss, sondern auch sonstige verhaltensbezogene Zweifel an der Zuverlässigkeit (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÜG) oder eine besondere Vulnerabilität (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SÜG) in Betracht kommen. Diese Abgeordneten können gleichermaßen der Regierungsmehrheit zuzurechnen sein und müssten sich gefallen lassen, im Rahmen ihrer allgemeinen Parlamentsarbeit keinen Zugang zu sicherheitsrelevanten Vorgängen zu haben.

Wenn die Sicherheitsüberprüfung von Abgeordneten mit einschlägiger Funktion zufällig die Arbeit einer aktuellen Opposition stärker beeinträchtigen sollte, läge das lediglich an der seinerseits vom Wahlakt prädeterminierten und damit letztlich „zufälligen“ personellen Zusammensetzung der Oppositionsbänke. Erstens ist niemand darauf angewiesen, bei der Oppositionsarbeit extremistische Ziele zu verfolgen und dadurch die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder die verfassungsmäßige Ordnung zu gefährden. Schon jetzt wird die Möglichkeit einer Opposition um jeden Preis durch allgemeine Strafgesetze, Staatswohl und Missbrauchsverbot<sup>363</sup> begrenzt. Oppositionsarbeit wird nicht dadurch behindert, dass sie auf sicherheitsrelevante Belange des Staatswohls Rücksicht nehmen muss. Jeder Fraktion als Organisationszentrum parlamentarischer Arbeitsteilung<sup>364</sup> steht es insoweit frei, lediglich solche Abgeordnete in sicherheitsrelevante Funktionen zu entsenden, die die Voraussetzungen dafür erfüllen.<sup>365</sup>

---

<sup>362</sup> BVerfGE 154, 1 (14 f.).

<sup>363</sup> Vgl. dazu nur BVerfGE 105, 197 (225); StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.10.2002 – 11/02, ESVGH 53, 15 (26); VerfG Hamburg, Urt. v. 1.12.2006 – 01/06, NVwZ-RR 2007, 289 (291 f.); Hessischer StGH, Urt. v. 16.11.2011 – P.St. 2323, ESVGH 63, 1 (3); Urt. v. 11.4.2011 – P.St. 2290, Rn. 101; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker* (Hrsg.), PUAG, 2011, § 17 Rn. 18; *Gärditz*, in: *Waldhoff/Gärditz* (Hrsg.), PUAG, 2015, § 17 Rn. 15.

<sup>364</sup> BVerfGE 102, 224 (242); 140, 1 (26).

<sup>365</sup> Dass in der Vergangenheit selbst das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr), das faktisch die höchsten Anforderungen an die sicherheitsspezifische Zuverlässigkeit im Umgang mit Geheimschutzsachen stellt, aus Abgeordneten *sämtlicher* Fraktionen proportional besetzt werden konnte, unterstreicht, dass dies auch praktisch keine unzumutbare Hürde darstellt. Zwar werden auch Mitglieder des PKGr nicht sicherheitsüberprüft, was rechtlich derzeit nicht möglich ist. Der Deutsche Bundestag hat aber bei der Vorentscheidung, wer in das Gremium gewählt wird, faktisch die Sicherheitsrisiken abgewogen und als ungeeignet bewertete Kandidatinnen sowie Kandidaten – wie zuletzt wieder – zurückgewiesen.

b) *Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG*

*Ist die bloße Streichung von § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG bereits ausreichend, um Abgeordnete in die Sicherheitsüberprüfung einzubeziehen?*

Eine Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG würde nur dann die Mitglieder des Deutschen Bundestags einer Sicherheitsprüfung unterwerfen, wenn das Gesetz unbeschadet dieser Bereichsausnahme im Übrigen auf Inhaber eines durch Wahl erworbenen freien Mandats anwendbar wäre.

aa) *Anwendungsbereich des SÜG*

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus § 1 Abs. 1-2 SÜG. Auch parlamentarische Aufgaben lassen sich als „sicherheitsempfindliche Tätigkeit“ nach § 1 Abs. 2 SÜG klassifizieren. Insoweit würde man friktionslos auch sicherheitsrelevante Aufgaben des Deutschen Bundestags unter das Gesetz fassen können. Zudem erfasst § 3 Abs. 1 SÜG nicht nur Behörden (im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG), sondern auch sonstige öffentliche Stellen, unter die sämtliche Organe des Staates fallen, jedenfalls wenn sie öffentliche Gewalt ausüben. Auch der Deutsche Bundestag ist eine entsprechende Stelle.

Problematischer ist hingegen die Eingrenzung des Anwendungsbereichs durch § 1 Abs. 1 SÜG. Das SÜG regelt hiernach die Voraussetzungen und das Verfahren zur Überprüfung einer Person, die von der zuständigen Stelle mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden soll oder bereits betraut worden ist, sowie den Schutz von Verschlussachen. Es ist nicht klar, ob man die Integration von konkreten Funktionen innerhalb eines Parlaments im Konfliktfall durch ein Gericht als Betrauen durch eine zuständige Stelle qualifizieren würde. Der Begriff „betraut“ wird einerseits weit und unspezifisch verstanden,<sup>366</sup> sodass er grundsätzlich auch die arbeitsteilige Übernahme von Aufgaben innerhalb des Parlaments durch weisungsunabhängige Abgeordnete erfassen könnte.

„Der Begriff ‚betraut‘ wird als Oberbegriff zu den einzelnen Formen verwendet, nach denen einer Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit entweder zugewiesen oder übertragen wird oder die Person zu ihr ermächtigt wird“.<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 1.  
<sup>367</sup> BT-Drs. 12/4891, S. 18.

Die Semantik des Gesetzes folgt andererseits allerdings wohl eher einer impliziten Leitidee, dass einer Behörde eine Aufgabe zugewiesen wird, die diese im Rahmen der Organisationsgewalt des Dienstherrn auf einzelne Amtswalterinnen und Amtswalter<sup>368</sup> delegiert.<sup>369</sup> Unabhängige und weisungsfreie Abgeordnete (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) werden aber nicht imperativ oder einseitig mit einer Aufgabe betraut,<sup>370</sup> sondern übernehmen als gleichberechtigte Mitglieder des Parlaments kraft Teilhabe an der Gesamtrepräsentanz des Volkes eine Aufgabe, die nach eigenem Entschluss ausgefüllt werden muss.<sup>371</sup> Diese Aufgabe erfüllen Mitglieder des Deutschen Bundestags – wie dargelegt<sup>372</sup> – wiederum nicht als Organe des Deutschen Bundestags<sup>373</sup> kraft eines Auftragsverhältnisses, sondern autonom kraft eines Mandats.

Zudem besteht möglicherweise eine versteckte Interpretationsschranke, die eine Anwendung des SÜG auf Abgeordnete verhindern könnte. Zur Gesetzgebungskompetenz, auf die sich das SÜG stützt, verhält sich die amtliche Begründung nicht.<sup>374</sup> Sie dürfte im Sinne einer Mosaikkompetenz<sup>375</sup> in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 8, Nr. 10, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 12 GG zu verankern sein. Eine Einbeziehung der Abgeordneten in die Sicherheitsüberprüfung würde aber das elementare Statusverhältnis berühren und wäre daher Statusrecht nach Art. 38 Abs. 3 GG. Auf diese Kompetenz wurde indes bislang das SÜG nicht gestützt und auch eine Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG würde nur – als negative Gesetzgebung und *actus contrarius* – innerhalb des bisherigen Bezugsrahmens verbleiben. Insoweit bestünde das Risiko, dass mit der Anwendung befasste Gerichte das SÜG als unanwendbar auf Abgeordnete interpretieren, solange der Gesetzgeber keine positive statusrechtliche Regelung

---

<sup>368</sup> Zum Amt als Organisations- und Zurechnungseinheit für übertragene Aufgaben *Deppenheuer*, Das öffentliche Amt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. (2005), § 36 Rn. 14 f.; *Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 63; *Gärditz*, Das Amtsprinzip und seine Sicherung bei Verfassungsorganen, in: Baer/Lepsius/Schönberger/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 64 (2016), S. 1 (3); *Isensee*, Öffentlicher Dienst, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. (1994), § 32 Rn. 16; *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifeler/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. (2022), § 16 Rn. 38; *Wabl*, Stellvertretung im Verfassungsrecht, 1971, S. 72.

<sup>369</sup> Für dieses Verständnis namentlich *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 1, § 3 SÜG Rn. 3.

<sup>370</sup> Vgl. *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. (2021), Art. 38 Rn. 72: schulden keine Dienste.

<sup>371</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 153.

<sup>372</sup> S. oben B. I. 1.

<sup>373</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 100. EL (2023), Art. 38 Rn. 215.

<sup>374</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4891, S. 15.

<sup>375</sup> Dazu *Gärditz*, in: Beckmann/Durner/Mann/Röckinghausen (Hrsg.), Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Stand: 2020, Art. 20a GG Rn. 99 f.; *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 170 ff.; *Hirsch/Schmidt-Didzschubn*, „Mosaikkompetenz“ für die Gentechnik, BayVBl 1990, 289 ff.; *Hofmann*, Technik und Umwelt, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, § 21 Rn. 23; *Höfling/Rixen*, Die Landes-Gesetzgebungskompetenzen im Gewerberecht nach der Föderalismusreform, GewArch 2008, 1 f.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. (2016), § 3 Rn. 176; *Peine*, Probleme der Umweltschutzgesetzgebung im Bundesstaat, NuR 2001, 421 ff.; *Rengeling*, Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. (2008), § 135 Rn. 47.

getroffen hat, die sich auf Art. 38 Abs. 3 GG stützt. Da es bei der Öffnung der Sicherheitsüberprüfung um eine wesentliche Statusentscheidung geht, spräche hierfür auch der allgemeine (rechtsstaatlich-demokratische<sup>376</sup>) Vorbehalt des Gesetzes.<sup>377</sup>

*bb) Optionale Klarstellung*

Es empfiehlt sich daher, entweder den Wortlaut des SÜG offener zu fassen oder den geltenden Regelungskomplex durch eine Spezialvorschrift zu ergänzen. Eine mögliche Formulierung, die sich an die Kategorien des Abgeordnetenrechts anlehnt (vgl. § 12 AbgG<sup>378</sup>), wäre:

„Dieses Gesetz regelt die Voraussetzungen und das Verfahren zur Überprüfung einer Person, die von der zuständigen Stelle mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden soll (Sicherheitsüberprüfung), bereits betraut worden ist (Wiederholungsüberprüfung) oder sicherheitsempfindliche Tätigkeit im Rahmen eines Amtes oder Mandats ausübt oder ausüben will, sowie den Schutz von Verschlussachen“.

Akzessorisch müsste dann ggf. der Wortlaut des § 3 SÜG angepasst werden.

Möglicherweise bietet sich aber auch eine elegantere Lösung an, die das Sicherheitsüberprüfungsrecht im Abgeordnetenrecht verankert und dadurch den spezifisch parlamentsrechtlichen Charakter der Prüfung herausstreicht. In das Abgeordnetengesetz könnte schlicht eine Verweisung aufgenommen werden, die das SÜG für entsprechend anwendbar erklärt.<sup>379</sup> Eine verweisende Regelung (mögliche Regelungsstandorte: § 44f oder § 52b AbgG) könnte etwa lauten:

„(1) Abgeordnete, die im Rahmen ihres Mandats sicherheitsempfindliche Tätigkeiten ausüben wollen, sind vorher einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen.  
(2) Für die Voraussetzungen und das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung einschließlich der Datenverarbeitung gelten die Vorschriften des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes [...] in der jeweils gültigen Fassung entsprechend, soweit in diesem Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt ist.“

<sup>376</sup> Zu den verschiedenen, kumulativ wirkenden Wurzeln nur Gärditz, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Stand: 2023, Bearb. 31. EL 2011, Art. 20 Abs. 3 (Rechtsstaat), Rn. 129 ff.

<sup>377</sup> Vgl. zu diesem nur BVerfGE 40, 237 (249); 47, 46 (79); 49, 89 (126 f.); 80, 124 (132); 83, 130 (142, 151 f.); 84, 212 (226); 88, 103 (116); 95, 267 (307 f.); 98, 218 (251); 101, 1 (34); 108, 282 (311); 116, 24 (58); 128, 282 (317); 134, 141 (184); 141, 143 (170 f.); 147, 253 (309 ff.).

<sup>378</sup> Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 21.2.1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Art. 1 des G. v. 8.10.2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist.

<sup>379</sup> So in einem anderen Regelungskontext auf Landesebene etwa § 20 des Gesetzes über Sicherheitsmaßnahmen in Häfen in Baden-Württemberg (Hafensicherheitsgesetz) v. 6.5.2008 (GBl. S. 121), zuletzt geändert durch Art. 66 der Verordnung v. 23.2.2017 (GBl. S. 99, 107).

Eine solche Verweisung hätte den Vorteil, dass die Auslegung und Anwendung der Regelung dann immer auch im Lichte der verweisenden Norm des AbgG erfolgen müsste, sich also mandatspezifische Modifikationen in einer „entsprechenden“ Anwendung niederschlagen könnten. Der Anwendung des Rechts, bei der man immer wieder auf unvorhergesehene mandatspezifische Sonderkonflikte stoßen könnte, würde das eine sinnvolle Restelastizität verschaffen.

c) *Sicherheitsüberprüfung von Abgeordneten in sicherheitsrelevanten Gremien*

Nach bisherigen internen Erörterungen dieser Frage innerhalb der Bundestagsverwaltung besteht die Überlegung, eine Sicherheitsüberprüfung nur für Abgeordnete vorzusehen, die in bestimmten sicherheitsrelevanten Ausschüssen bzw. Gremien arbeiten. Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere folgende Fragen:

*Welche Regelungen müssten geändert werden, um eine Sicherheitsüberprüfung von Abgeordneten, die in sicherheitsrelevanten Ausschüssen bzw. Gremien tätig sind, einzuführen?*

*Wie sollte solch eine Regelung gestaltet sein, um möglichst große Rechtssicherheit zu erreichen?*

*Welche konkreten Formulierungen wären hierzu notwendig?*

Auch eine Regelung, die die Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung auf Abgeordnete beschränkt, die in sicherheitsrelevanten Gremien oder Ausschüssen tätig sind, müsste zunächst die bisherige Bereichsausnahme des § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SÜG überwinden. Da es in diesem Fall bei der Basisregel bleibt, dass Abgeordnete keiner Sicherheitsüberprüfung unterliegen, würde die Regelung aber bestehen bleiben; sie wäre lediglich durch eine Ausnahme zu ergänzen, sofern Abgeordnete eine sicherheitsrelevante Funktion wahrnehmen. Die Ausnahme könnte wiederum entweder im Sicherheitsüberprüfungs- oder im Abgeordnetengesetz verankert werden. Eine spezifisch abgeordnetenrechtliche Regelung erscheint hierbei vorzugswürdig. Diese würde eine Auslegung im Gesamtzusammenhang des Abgeordnetenrechts sicherstellen und zugleich der Besonderheit des Mandats angemessen Rechnung tragen, indem volksgewählte Abgeordnete nicht unmittelbar der gleichen Regelung unterworfen werden wie Bedienstete von Sicherheitsbehörden.

*aa) Klarstellung des Anwendungsbereichs*

Hierbei stellt sich die Herausforderung, dass die Bezeichnung der sicherheitsrelevanten Ausschüsse/Gremien vergleichsweise unbestimmt ist. Sieht man von klaren Kandidaten wie dem Parlamentarischen Kontrollgremium nach PKGrG<sup>380</sup>, den Gremien nach Art. 13 Abs. 6 GG, § 80 ZFdG<sup>381</sup> und § 28a GwG<sup>382</sup>, der G 10-Kommission (§ 15 G 10<sup>383</sup>), dem Vertrauensgremium nach § 10a Abs. 2 BHO<sup>384</sup> und dem Verteidigungsausschuss ab, bleibt unklar, unter welchen Voraussetzungen ein sonstiges parlamentarisches Kollegialorgan sicherheitsrelevant ist. Bei manchen Ausschüssen wie etwa dem Auswärtigen Ausschuss wird die Sicherheitsrelevanz nahe liegen, ohne dass klar ist, welche Kriterien letztlich ausschlaggebend sind. Etwa der Innenausschuss verhandelt häufig Themen von Sicherheitsrelevanz,

<sup>380</sup> Kontrollgremiumgesetz v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2346), das zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes v. 19.4.2021 (BGBl. I S. 771) geändert worden ist.

<sup>381</sup> Zollfahndungsdienstgesetz v. 30.3.2021 (BGBl. I S. 402), das zuletzt durch Art. 26 des Gesetzes v. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

<sup>382</sup> Geldwäschegesetz v. 23.6.2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Art. 34 Abs. 21 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.

<sup>383</sup> Art. 10-Gesetz v. 26.6.2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2017 I S. 154), das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 413) geändert worden ist.

<sup>384</sup> Bundeshaushaltsordnung v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Art. 12 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

jedoch betrifft das typischerweise die Gesetzgebung, die als solche dem Gegenstand nach öffentlich und nicht in einem Sinne des SÜG sicherheitsrelevant ist. Umgekehrt kann auch beinahe jeder andere Ausschuss immer wieder Themen haben, die die innere oder äußere Sicherheit berühren sowie geheimschutzrelevant sind. Etwa wird möglicherweise im Wirtschaftsausschuss über Dual-Use-Güter und Sanktionen beraten oder im Ausschuss für Digitales über den Schutz vor einer Ausspähung der Telekommunikationsnetze durch fremde Mächte. Diese Ausschüsse dürften aber kaum sicherheitsrelevant sein, weil es insoweit eher um punktuelle Randthemen geht. Sinnvoller als eine abstrakte Umschreibung der Sicherheitsrelevanz im Gesetz, die dann absehbar Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten über die Attribution von Sicherheitsempfindlichkeit wird, erscheint es, eine abschließende Liste der Gremien und Ausschüsse aufzustellen. Eine gesetzesunmittelbare Listung erscheint hierbei nur insoweit möglich, als Gremien und Organe selbst ihrerseits gesetzlich institutionalisiert sind, während die übrigen Parlamentsausschüsse innerhalb der Geschäftsordnungsautonomie durch Parlamentsbinnenrecht erst geschaffen werden und daher vom Gesetz nicht in ihrer Existenz und in einem konkreten Aufgabenzuschnitt vorausgesetzt werden können. Insoweit wäre es aber denkbar, den Deutschen Bundestag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie selbst die sicherheitsrelevanten Gremien und Ausschüsse festlegen zu lassen.

*bb) Regelungsvorschlag*

Eine mögliche Regelung könnte wie folgt aussehen:

*§ 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SÜG wird wie folgt gefasst:*

*„die Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes, soweit gesetzlich nichts Abweichendes geregelt ist“<sup>385</sup>*

In das Abgeordnetengesetz wird (als § 44f oder § 52b) folgende Regelung eingefügt:

*„(1) Abgeordnete, die in einen Ausschuss oder ein Gremium des Deutschen Bundestags gewählt oder von ihrer Fraktion für ein solches benannt werden, das sicherheitsempfindliche Aufgaben wahrnimmt, sind vorher einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen.*

*(2) Gremien und Ausschüsse, die sicherheitsempfindliche Aufgaben wahrnehmen, sind:*

<sup>385</sup>

Die Formulierung erledigt zugleich das Problem, dass § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SÜG auch andere Verfassungsorgane des Bundes betrifft (Bundesrat, Bundesregierung, Bundesverfassungsgericht, Bundespräsident). Denn für diese Verfassungsorgane besteht bislang keine abweichende gesetzliche Regelung. Sie könnte dann aber bei Bewährung und Bedarf später bereichsspezifisch eingeführt werden.

1. *der Verteidigungsausschuss und der Auswärtige Ausschuss (Art. 45a GG);*
  2. *das Parlamentarische Kontrollgremium (Art. 45d GG);*
  3. *das Vertrauensgremium (§ 10a Abs. 2 BHO);*
  4. *das Gremium nach Art. 13 Abs. 6 GG;*
  5. *das Gremium nach § 80 ZFdG;*
  6. *das Gremium nach § 28a GwG;*
  7. *die G 10-Kommission (§ 15 G 10);*
  8. *weitere Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundetags, sofern deren Aufgaben in einer Anlage zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags als sicherheitsempfindlich ausgewiesen werden.*
- (3) Für die Voraussetzungen und das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung einschließlich der Datenverarbeitung gelten die Vorschriften des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes [...] in der jeweils gültigen Fassung entsprechend, soweit in diesem Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt ist.“*

Ergänzend wäre im Übrigen eine Bestimmung über vorläufige Maßnahmen notwendig, die mit der Einreichung der Sicherheitserklärung eine vorläufige Mitgliedschaft ermöglichen würde, um den Deutschen Bundestag arbeitsfähig zu halten.

d) *Verfahren der Überprüfung*

Die Sicherheitsüberprüfung von Abgeordneten muss aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität sowie aus Respekt vor der Würde des Mandats, das in einer volksunmittelbaren Wahl erlangt wurde, anderen Verfahrensregeln folgen als eine sicherheitsbehördliche Überprüfung.

*aa) Parlamentarisches Verfahren*

*Welche Verfahren kommen in Betracht, um sicherzustellen, dass die abschließende Entscheidung über die Zulassung von Abgeordneten zu einer sicherheitsrelevanten Tätigkeit eine parlamentarische ist?*

*Wäre aus Ihrer Sicht eine Regelung (bspw. vergleichbar mit § 44c Abs. 3 AbgG) rechtlich zulässig, die die Durchführung des Verfahrens durch den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung anordnet?*

*Welche rechtlichen Vorteile und Nachteile hätte ein entsprechendes Verfahren?*

Die konkrete Durchführung des Verfahrens der Sicherheitsüberprüfung muss, wenn die Verlässlichkeit und Praktikabilität sichergestellt sein sollen, weiterhin bei der „Mitwirkenden Behörde“ nach § 3 Abs. 2 SÜG liegen. Das wäre, da es für den Deutschen Bundestag keinen „Geschäftsbereich“ gibt, derzeit das Bundesamt für Verfassungsschutz. Eine Klarstellung im zu ergänzenden Abgeordnetengesetz erschiene sinnvoll. Die zuständige Behörde im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÜG wäre konsequenterweise die Präsidentin des Deutschen Bundestags. Da Abgeordnete jedoch nicht von einer Behörde mit Aufgaben betraut (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÜG), sondern als nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG freie Mandatsträgerinnen und -träger in einen Ausschuss oder in ein Gremium gewählt oder von ihrer Fraktion hierfür benannt werden, wäre (zumindest klarstellend) eine entsprechende Zuständigkeitsregelung ins AbgG aufzunehmen.

In diesem Rahmen wäre dann auch über die Form und Organisation der notwendigen Parlamentsnähe zu entscheiden. Bereits die Zuständigkeit der Präsidentin des Deutschen Bundestags sichert eine angemessene Parlamentsnähe, weil diese vom Plenum des Deutschen Bundestags gewählt wird (§ 2 Abs. 1 Geschäftsordnung Bundestag). Da ihr die Bundestagsverwaltung für die administrativen Aufgaben zur Verfügung steht und sie mit Hausrecht sowie Polizeigewalt (Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG) für die Sicherheit des Deutschen Bundestags zuständig ist, erscheint eine Übertragung der Zuständigkeit für Sicherheitsüberprüfungen auch inhaltlich-fachlich konsequent.

Eine zur Diskussion gestellte Überprüfung durch den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung entsprechend § 44c AbgG wäre ebenfalls möglich und würde die Verantwortung noch näher an das Parlament rücken. Die Zuweisung der Zuständigkeit würde dann stärker den politischen Charakter der Entscheidung betonen. Verfassungsrechtlich bestehen keine Bedenken gegen eine solche Kompetenzzuweisung. Die bereits bejahte Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Freiheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hängt nicht davon ab, welches Organ des Deutschen Bundestags letztlich zuständig ist.

Gegen die Zuständigkeit eines Parlamentsausschusses sprechen jedoch politisch-funktionale und praktische Erwägungen:

- Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung als Sicherheitsüberprüfungsbehörde müsste am Ende in jedem vorgebrachten Fall eine Entscheidung mit Mehrheit treffen, die strukturell in der Hand der Regierungsmehrheit liegt. Ein Mehrheitsbeschluss würde funktional als eine politische Entscheidung wahrgenommen, auch wenn er letztlich administrativen Zwecken dient und rechtsgebunden ist. Insoweit würde eine behördliche Entscheidung dysfunktional in die politischen Auseinandersetzungen zwischen den politischen Kräften im Parlament hineingezogen. Schnell entsteht hierdurch zudem der Eindruck, Mehrheiten würden gezielt und diskriminierend die Arbeit von Abgeordneten der Opposition behindern, wenn eine Zulassung zu sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten versagt wird.
- Soll die Befassung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung nicht auf ein formales „Durchwinken“ der Erkenntnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz beschränkt sein, wäre eine Prüfung durch die Mitglieder des Ausschusses im Sinne des § 14 Abs. 3 SÜG notwendig. Man kann freien Abgeordneten keine Entscheidungszuständigkeit übertragen, ohne ihnen zugleich materielle Prüfungsmöglichkeiten zu eröffnen. Das setzt dann aber eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Gründen der negativen Bewertung nach § 14 Abs. 2 Satz 1 SÜG voraus, die wiederum den Geheimschutzinteressen zuwiderläuft. Die Arbeit eines Ausschusses mit 19 Mitgliedern und entsprechenden Stäben an Mitarbeitenden lässt sich nur begrenzt administrativ abschirmen.
- Die Präsidentin des Deutschen Bundestags wäre als Behörde der Bundestagsverwaltung auf Gesetzlichkeit, Neutralität und Sachlichkeit verpflichtet sowie rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien unterworfen. Die Geheimhaltung des Vorganges ließe sich durch administrative Vorkehrungen sicherstellen und eine Politisierung der Entscheidung kritischer Einzelfälle würde weitgehend vermieden.

Eine Alternative könnte aufgrund der Nähe der Sicherheitsüberprüfung zu Aufgaben der Nachrichtendienste (Mitwirkende Behörde bei der Sicherheitsüberprüfung ist das Bundesamt für Verfassungsschutz) darin bestehen, die Zuständigkeit dem – besonderem Geheimschutz unterliegenden und in seinem funktionsgerechten Auftreten nicht öffentlich politisierten – Parlamentarischen Kontrollgremium nach Art. 45d GG i. V. mit PKGrG zu übertragen.

*bb) Regelungsvorschlag*

*Wie könnte eine entsprechende Regelung konkret formuliert sein?*

Eine mögliche Regelung könnte wie folgt aussehen:

*Die avisierte Regelung im Abgeordnetengesetz (§ 44f oder § 52b) wird wie folgt ergänzt:*

*„(4) Zuständige Stelle für die Sicherheitsüberprüfung ist die Präsidentin des Deutschen Bundestags. Mitwirkende Behörde bei der Sicherheitsüberprüfung ist das Bundesamt für Verfassungsschutz.“*

e) *Anpassung der Datenübermittlungsregelungen*

*Müssten die Datenübermittlungsregelungen (Datenaustausch Verfassungsschutz/Bundestag) angepasst werden?*

Eine solche Anpassung erscheint – wie eingehend ausgeführt<sup>386</sup> – notwendig, weil es für personenbezogene Daten, jedenfalls soweit diese aus erheblichen Grundrechtseingriffen mit nachrichtendienstlichen Mitteln stammen, keine dem § 20 Abs. 1-2 BVerfSchG entsprechende Ermächtigung des Deutschen Bundestags gibt, zur Erfüllung eigener materieller Verfassungsschutzaufgaben Daten abzufragen. Eine solche bereichs- und eingriffsspezifische Ermächtigung wäre aber erforderlich und ist nicht von Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG mitumfasst. Im Übrigen wäre die strikte Übermittlungssperre des § 4 Abs. 4 Satz 1 G 10 anzupassen und die legale Datenübermittlung nach G 10 für eine Abwehr von Gefahren für die Integrität und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestags zu öffnen.

---

386

Oben C. I. 1 e) dd).

f) *Sonstige Rechtsfragen*

*Gibt es sonstige Aspekte, die zu beachten sind (z. B. Prozessrisiko, Schwierigkeiten bei der Beweisführung etc.)?*

*Welche Regelungen müssten überdies ggf. geändert werden, um ein entsprechendes Gesetz rechtsicher zu gestalten? Welche konkreten Formulierungen wären hierzu notwendig? Könnten vergleichbare Regelungen wie in bestehenden Rechtsinstituten (z. B. § 5 WaffG) geschaffen werden?*

Das SÜG ist als grundsätzlich abschließende Regelung konzipiert.<sup>387</sup> Ergänzungen, die zu einer Effektivierung führen sollen, müssten also in das Gesetz aufgenommen werden. Da das SÜG eine eigenständige, von anderen Regelungskomplexen unabhängige Prüfung der sicherheitsspezifischen Zuverlässigkeit institutionalisiert und auch eine Ermächtigung zur Datenerhebung (§ 11 SÜG) bzw. zu im Einzelnen durchzuführenden Maßnahmen (§ 12 SÜG), die vorläufige Zuweisung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit (§ 15 SÜG), die Unterrichtung über sicherheitserhebliche Erkenntnisse nach Abschluss der Sicherheitsüberprüfung (§ 16 SÜG) sowie die Aktualisierung und Wiederholungsüberprüfung (§ 17 SÜG) im Sinne einer selbstständigen Vollregelung enthält, besteht kein Bedarf, daneben noch andere Zulassungs- und Prüfungsverfahren (etwa nach dem Vorbild des Waffenrechts) zu institutionalisieren.

Tatsächlich würden Mehrfachprüfungen eher die Wirksamkeit des Schutzes beeinträchtigen, wenn das sensible und am (sicherheitsbehördlichen) Geheimschutz ausgerichtete Verfahren nach SÜG durch traditionelle Kontrollerlaubnisse flankiert würde, bei denen ein grundsätzlicher Anspruch auf Genehmigung bei vollständiger gerichtlicher Kontrolle besteht. Sicherheitsüberprüfungen nach SÜG werden – im Unterschied zu sonstigen Zuverlässigkeitsprüfungen, die Sicherheitsaspekte einschließen (z. B. § 5 WaffG<sup>388</sup>, § 12b AtG<sup>389</sup>, § 7 LuftSiG<sup>390</sup> oder § 20 HaSiG NW<sup>391</sup>) – ausschließlich durch die Nachrichtendienste des Bundes als mitwirkende Behörde nach § 3 Abs. 2 SÜG durchgeführt.<sup>392</sup> Dies stellt vor allem eine notwendige Professionalisierung sicher, die angesichts der Sensibilität, Komplexität und spezifischen Wissensabhängigkeit der Sicherheitsüberprüfungen unverzichtbar ist. Der Deutsche Bundestag müsste anderenfalls überhaupt erst eigene professionelle Kompetenz aufbauen, was aber weder kurzfristig noch realistischerweise in der – auf Jahrzehnten an

<sup>387</sup> BT-Drs. 12/4891, S. 15.

<sup>388</sup> Waffengesetz v. 11.10.2002 (BGBl. I S. 3970; 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Art. 228 der Verordnung v. 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>389</sup> Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 15.7.1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 4.12.2022 (BGBl. I S. 2153) geändert worden ist.

<sup>390</sup> Luftsicherheitsgesetz v. 11.1.2005 (BGBl. I S. 78), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.4.2020 (BGBl. I S. 840) geändert worden ist.

<sup>391</sup> Gesetz über die Sicherheit in Häfen und Hafenanlagen im Land Nordrhein-Westfalen (Hafensicherheitsgesetz) v. 17.12.2015 (GV S. 910), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes v. 1.2.2022 (GV S. 122).

<sup>392</sup> *Warg*, Personeller Geheimschutz, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 12 Rn. 7.

Erfahrung sowie breiten Personalressourcen gründenden – fachlichen Qualität des Bundesamtes für Verfassungsschutz möglich wäre.

Grundsätzlich sollten diejenigen Abgeordneten, die sicherheitsrelevante Funktionen wahrnehmen wollen, vor Beginn der Tätigkeit sicherheitsüberprüft werden, was in der Regel zu Beginn der Wahlperiode erfolgen müsste. § 17 SÜG wäre entsprechend anzupassen. Schwierigkeiten könnten sich daraus ergeben, dass gerade eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (§ 10 SÜG) erhebliche Zeit in Anspruch nimmt, der Deutsche Bundestag aber mit Beginn der Wahlperiode unmittelbar seine Kontrollfunktionen wahrnehmen muss. Aus hiesiger Sicht besteht im Übrigen kein Bedarf, anderweitige Rechtsfragen zu regeln. Der inzwischen anerkannte Beurteilungsspielraum der oder des Geheimschutzbeauftragten<sup>393</sup> entlastet die Verwaltung substantiell vor schwierigen Begründungen, die immer einen Spagat zwischen Begründungstransparenz und Geheimschutz bewältigen müssen. Mögliche Konflikte, ein durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebotenes Mindestmaß effektiven Rechtsschutzes zu gewährleisten,<sup>394</sup> wird durch die Möglichkeit eines In-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO<sup>395</sup> (i. V. mit § 189 VwGO) aufgefangen.<sup>396</sup> Systematische Kohärenz und Gravitas des Amtes der Präsidentin des Deutschen Bundestags lassen es aber als sachgerecht erscheinen,<sup>397</sup> gerichtliche Verfahren, die sich im Rahmen der Anwendung des SÜG auf Abgeordnete ergeben, durch Ergänzung des § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO erst- und letztinstanzlich dem BVerwG zuzuweisen.

Lediglich klarstellend sei darauf hingewiesen, dass eine Sicherheitsüberprüfung etwaige Wahlen durch das Plenum bei der Besetzung besonderer Organe (namentlich nach § 2 Abs. 1 PKGrG) nicht hinfällig machen würde. Die Sicherheitsüberprüfung dient dazu, mögliche Sicherheitsrisiken auszuschließen. Die Wahl dient der Herstellung demokratischer Legitimation durch Mehrheit. Beides steht nebeneinander und bedingt sich nicht gegenseitig.

## 2. Anwendung des SÜG auf Mitarbeitende

Für Mitarbeiter von Abgeordneten und Fraktionen ist eine Sicherheitsüberprüfung durchzuführen, sofern sie mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden sollen (§ 2

<sup>393</sup> BVerwGE 103, 182 (184); 130, 291 (294); 140, 384 (385); 153, 36 (38 ff.); BVerwG, Beschl. v. 21.10.2010 – 1 WB 16/10, Rn. 39; Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24/17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 18.12.2019 – 1 WB 6/19, Rn. 30; Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 19; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1061); VG Berlin, Urt. v. 9.1.2023 – 4 K 292/21, Rn. 33; Beschl. v. 25.7.2023 – 4 L 163/23, Rn. 26; VG Köln, Urt. v. 18.1.2006 – 3 K 1168/04, Rn. 25.

<sup>394</sup> BVerfGE 40, 272 (275); 55, 349 (369); 60, 253 (269); 113, 273 (310); 116, 1 (18); 129, 1 (20 ff.).

<sup>395</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 14.3.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.

<sup>396</sup> Vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 3.12.2020 – 6 A 3/20, DVBl 2021, 588 (592).

<sup>397</sup> Vgl. Gärditz, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. (2018), § 50 Rn. 21.

Abs. 1 SÜG). Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 15 SÜG sind in der Sicherheitserklärung von der betroffenen Person Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen anzugeben.

*Beispielsfälle:*

1. *Eine Mitarbeiterin eines Abgeordneten ist Mitglied in einer als gesichert extremistisch eingestuften Organisation und beantragt die Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung.*
2. *Die genannte Mitarbeiterin ist nicht selbst Mitglied der als gesichert extremistisch eingestuften Organisation. Sie arbeitet aber für einen Abgeordneten, der dort Mitglied ist.*

Mitarbeitende von Mitgliedern eines Verfassungsorgans werden nicht von der Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SÜG erfasst.<sup>398</sup> Auch ohne ausdrückliche arbeitsvertragliche Regelung kann eine Pflicht zur Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung bestehen, wenn das SÜG nach §§ 1, 2 SÜG auf eine Tätigkeit anwendbar ist, die arbeitsvertraglich geschuldet wird.<sup>399</sup> Eine besondere Regelung, die eine Sicherheitsüberprüfung für Mitarbeitende von Abgeordneten bzw. Fraktionen schon jetzt zwingend erfordert, enthält § 11 Abs. 1 Satz 2 PKGrG.<sup>400</sup>

a) *Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden in bestimmten Funktionen*

Es besteht die Überlegung, eine Regelung zu schaffen, die sicherstellt, dass auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten zwingend sicherheitsüberprüft werden, sobald diese für Mitglieder von sicherheitsrelevanten Ausschüssen/Gremien tätig werden. Ideal wären rechtssichere Vorgaben, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des genannten Abgeordnetenkreises unabhängig von einer konkreten sicherheitsempfindlichen Tätigkeit zur Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung verpflichten.

<sup>398</sup> Däubler, SÜG, 2019, § 2 Rn. 33.

<sup>399</sup> LAG Köln, Urt. v. 11.1.2008 – 11 Sa 973/07, Rn. 26.

<sup>400</sup> Vgl. Singer, Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 2015, § 11 Rn. 8 f.

*Wäre eine Regelung rechtlich zulässig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten, die in sicherheitsempfindlichen Ausschüssen/Gremien tätig sind, allgemein (d. h. unabhängig von der individuellen sicherheitsempfindlichen Tätigkeit) zu einer Sicherheitsüberprüfung verpflichtet, beispielsweise, weil das Abgeordnetenbüro dann einen Sicherheitsbereich darstellen könnte?*

*Welche Regelungen müssten geändert werden, um eine solche Sicherheitsüberprüfung auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betroffenen Abgeordneten sicherzustellen?*

*Wie sollte solch eine Regelung gestaltet sein, um möglichst große Rechtssicherheit zu erreichen?*

*Welche konkreten Formulierungen wären hierzu notwendig?*

Bislang ist das Sicherheitsüberprüfungsrecht allein auf Personen anwendbar, die mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden sollen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SÜG). Soll die Sicherheitsüberprüfung auch dort durchgeführt werden, wo eine solche Tätigkeit nicht übertragen wird, aber die oder der Abgeordnete, bei der oder dem eine Person beschäftigt ist, in einem sicherheitsempfindlichen Ausschuss oder Gremium tätig ist, müsste der Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert werden.

*aa) Rechtfertigung durch Risikostruktur*

Die Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden der Abgeordneten und Fraktionen lässt sich verfassungsrechtlich mit Blick auf das herausragende Gewicht der Sicherheit und Funktionstüchtigkeit des Deutschen Bundestags rechtfertigen. Die Erweiterung der Prüfung von der eigenen Betrauung mit unmittelbar sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten auf personell-funktionale Nähebeziehungen zu einschlägig tätigen Abgeordneten stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ebenfalls keine erheblichen zusätzlichen Herausforderungen dar. Das Risikoprofil, auf das reagiert wird, ist insoweit im Wesentlichen vergleichbar. Mitarbeitende von Abgeordneten arbeiten in einem Umfeld, das vor allem auf persönlichem Vertrauen gründet. Zudem laufen auf engem Raum in einem kleinen Personenkreis alle Fäden der politischen Kommunikation eines oder einer Abgeordneten zusammen. Die erhebliche Belastung der Abgeordneten und ihr Pendeln zwischen Wahlkreis und Berlin führt zudem dazu, dass der politische Grundbetrieb im Abgeordnetenbüro im Deutschen Bundestag bei einer kleinen Gruppe an Mitarbeitenden zusammenläuft, die die Vorbereitung von politischen Vorgängen, die Zuarbeit und die operative Arbeit übernimmt. Über die Tätigkeiten werden elektronische und/oder analoge Aktenvorgänge angelegt. Soweit Abgeordnete in einem sicherheitsempfindlichen Bereich tätig sind, führt dies dazu, dass Mitarbeitende unvermeidbar mit Vorgängen, die in

den sicherheitsempfindlichen Bereich fallen, wenn schon nicht betraut, dann zumindest vertraut werden bzw. auf diese Zugriff erlangen. Eine Arbeitsteilung innerhalb eines Abgeordnetenbüros ist keine wirksame Firewall gegen eine Kenntnisnahme. Und die Arbeitsteilung innerhalb eines Abgeordnetenbüros wird sich aus der Sicht der prüfenden Verwaltung im Einzelnen praktisch kaum nachvollziehen oder verlässlich ermitteln lassen. Es ist daher davon auszugehen, dass Mitarbeitende in einem Abgeordnetenbüro potentiell von allen Vorgängen Kenntnis erlangen, die die Tätigkeit der oder des jeweiligen Abgeordneten betreffen.

Sofern nach dem hiesigen Vorschlag eine Regelabfrage beim Verfassungsschutz vor der Erteilung eines Bundestagsausweises erfolgen würde, macht dies eine Sicherheitsüberprüfung nicht entbehrlich. Denn eine Regelabfrage würde nur dann Sicherheitsrisiken offenbaren, wenn bereits verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse über eine Person vorliegen. Gerade erweiterte Sicherheitsüberprüfungen (§ 9 SÜG) und erweiterte Sicherheitsüberprüfungen mit Sicherheitsermittlung (§ 10 SÜG) können hingegen Sicherheitsrisiken offenbaren, die dem Verfassungsschutz noch gar nicht bekannt sind. Im Übrigen lässt sich die Intensität der Sicherheitsüberprüfung innerhalb des Kanons der §§ 8 ff. SÜG abhängig von dem Grad des Geheimschutzbedarfs der Tätigkeit staffeln. Auch insoweit bestehen also weder Bedenken gegen die Erforderlichkeit noch die Angemessenheit einer zusätzlichen Sicherheitsüberprüfung, zur Regelabfrage hinzutrage.

Dass Sicherheitsrisiken nicht notwendig unmittelbar in der überprüften Person liegen müssen, sondern ggf. durch Heirat oder Familie in einem Land mit Sicherheitsrisiken entstehen können, stellt wegen der herausragenden Bedeutung der Sicherheitsinteressen die Verhältnismäßigkeit nicht in Frage. Auch aus Fürsorgegesichtspunkten wäre die Bundestagsverwaltung aber gehalten, eine Betrauung von Mitarbeitenden mit anderen – nicht sicherheitsempfindlichen – Tätigkeiten (namentlich bei anderen Abgeordneten) zu unterstützen, wenn sich dies anbietet.

Fasst man also die Risikolage zusammen, ergibt sich, dass die Mitarbeit bei Abgeordneten, die in einem sicherheitsempfindlichen Gremium oder Ausschuss tätig sind, vergleichbare Sicherheitsrisiken birgt wie die Übertragung einer Aufgabe nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SÜG. Dementsprechend ließe sich unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Anwendungsbereich auch auf alle Mitarbeitenden von Abgeordneten erstrecken, die in den bezeichneten Bereichen tätig sind.

*bb) Regelungsvorschlag*

Da sich eine administrative Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden grundsätzlich in den Regelungskomplex des SÜG einfügt, wäre allein die Regelung über den Anwendungsbereich nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SÜG anzupassen. Da es sich um ein Sonderproblem der

Abgeordneten handelt, empfiehlt es sich nicht, die Regelung allgemein zu öffnen. Zureichend ist es, einen erweiternden Passus für die besondere Personengruppe einzufügen.

Denkbar wäre etwa folgende Regelung:

§ 2 SÜG wird um folgenden Absatz ergänzt:

*(1b) Absatz 1 und Absatz 1a finden entsprechende Anwendung auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten des Deutschen Bundestags im Sinne des § 12 Abs. 3 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes, sofern die oder der Abgeordnete, bei der die betroffene Person beschäftigt ist, Mitglied in einem sicherheits-sensiblen Gremium oder Ausschuss des Deutschen Bundestags im Sinne von § ## des Abgeordnetengesetzes ist.*

b) *Zulässige Begrenzung des Einsatzes von Mitarbeitenden*

*Was wären die Konsequenzen einer negativen Entscheidung? Wäre es insbesondere mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar, gewählten Abgeordneten den Einsatz der Mitarbeitenden zu untersagen, wenn diese die Sicherheitsüberprüfung nicht bestehen, ohne dass sie individuell sicherheitsempfindlich tätig sind?*

Das SÜG regelt nicht die dienstrechtlichen Folgen der Sicherheitsprüfung. Vielmehr wird die zuständige Behörde nach § 14 Abs. 1-2a SÜG lediglich über den Ausgang der Sicherheitsüberprüfung unterrichtet. Die zuständige Stelle entscheidet dann nach § 14 Abs. 3 Satz 1 SÜG, ob ein Sicherheitsrisiko vorliegt, das der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit der betroffenen Person entgegensteht. Die Bewertung der übermittelten Erkenntnisse erfolgt hierbei nach § 14 Abs. 3 Satz 2 SÜG aufgrund einer am Zweck der Sicherheitsüberprüfung orientierten Gesamtwürdigung des Einzelfalles, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Tätigkeit.

aa) *Folgen einer negativen Sicherheitsüberprüfung*

Kommt die Präsidentin des Deutschen Bundestags bei einer Gesamtwertung zu dem Ergebnis, dass ein Sicherheitsrisiko der Mitarbeit bei Abgeordneten entgegensteht, die Mitglied in einem sicherheitsempfindlichen Ausschuss oder Gremium sind, muss die Bundestagsverwaltung Vorkehrungen treffen, die diese Tätigkeit verhindern. Da die Mitarbeitenden privatrechtlich Beschäftigte der einzelnen Abgeordneten sind, kommt eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses rechtlich nicht in Betracht. Insoweit müsste die Grundlage für anderweitige Maßnahmen geschaffen werden:

- Kündigt ein Abgeordneter seinem Mitarbeiter oder seiner Mitarbeiterin nicht aus freien Stücken, nachdem ein Sicherheitsrisiko bekannt wurde, könnte und müsste

die Bundestagsverwaltung umgehend darauf reagieren und den Zugang zu den Liegenschaften und den IT-Infrastrukturen „sperrn“.

- Überdies könnte die Bundestagsverwaltung eine Kostenerstattung nach § 12 Abs. 3 AbgG verweigern. Denn Mitarbeitende, die aufgrund von Sicherheitsrisiken einem Abgeordneten nicht zuarbeiten können, dienen nicht in uneingeschränktem Maße der Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit im Sinne des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG. Dies wird man jedoch durch eine Ergänzung der Regelung klarstellen müssen.
- Ob das Arbeitsverhältnis dann von der oder dem beschäftigenden Abgeordneten auf private Kosten aufrechterhalten oder im Rahmen der Möglichkeiten des Arbeitsrechts gekündigt wird, betrifft allein die Abgeordneten, nicht die Bundestagsverwaltung.

*bb) Vereinbarkeit eines „Beschäftigungsverbots“ mit der Freiheit und Gleichheit des Mandats*

Insoweit ließe sich fragen, ob dieses faktische Verbot an einzelne Abgeordnete, Mitarbeiter mit Sicherheitsrisiko einzusetzen, mit der Freiheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG im Einklang stünde. Hierbei ließe sich bereits in Zweifel ziehen, ob ein Beschäftigungsverbot, das sich funktionsbezogen gegen einzelne Mitarbeitende richtet, überhaupt die Freiheit des Mandats berührt. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sichert Abgeordneten eine funktionsbezogene Freiheitssphäre der eigenen Person, aber kein Recht darauf, auch Verfassungsfeinde oder Gefährder einzustellen und auf das Risiko der Allgemeinheit im Deutschen Bundestag einsetzen zu dürfen. Auch der Anspruch auf angemessene Entschädigung nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG umfasst kein Recht auf beliebige Personalrekrutierung auf Kosten und Risiko der Allgemeinheit. Eine Grenze der gesetzlichen Ausgestaltung sowie der verwaltungstechnischen Praxis ergibt sich lediglich daraus, dass die Modalitäten der Beschäftigung von Mitarbeitenden nicht *mittelbar* die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG substantiell beeinträchtigen dürfen.

Eine solche Beeinträchtigung liegt aber richtigerweise noch nicht darin, bei einer – seinerseits freiwilligen – Mitwirkung in sicherheitsempfindlichen Bereichen des Parlaments nur geeignete Mitarbeitende beschäftigen zu dürfen. Insoweit geht es letztlich um funktionsbezogene arbeitsrechtliche Anforderungen, die aber mandatsunspezifisch sind und nicht die Mandatsausübung als solche beeinträchtigen, sondern nur die allgemeinen Modalitäten präformieren, unter denen sämtliche Abgeordnete ihr Mandat ausüben.<sup>401</sup> Allenfalls kann

---

<sup>401</sup> Vergleichbares ergibt sich z. B. für den Brandschutz, den Immissionsschutz oder die technische Sicherheit im Deutschen Bundestag. Würde ein Abgeordneter beispielsweise ein Elektrogerät anschließen wollen, das das Netz überlastet und das Risiko von Kabelbränden verursacht, oder Stereoboxen aufstellen und in für Dritte gesundheitsschädlicher Lautstärke Heavy Metal-Musik abspielen, würde eine Untersagung auch kaum als Problem der Freiheit des Mandats angesehen.

die Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG berührt sein, weil einzelne Abgeordnete dann das von ihnen beschäftigte Personal nicht im Bundestag zur Unterstützung der parlamentarischen Aufgaben einsetzen können. Auch dies erscheint jedoch nicht überzeugend. Denn es gelten einheitliche Regeln für sämtliche Abgeordnete, kein Personal im Umfeld einer sicherheitssensiblen Funktion einsetzen zu dürfen, das ein Sicherheitsrisiko darstellt. Dass diese Regelung dann auf alle Mitarbeitenden in entsprechenden Bereichen angewendet wird und in Einzelfällen auch Konsequenzen hat, ist noch keine Ungleichbehandlung, sondern nur allgemeine Regelungsfolge. Eine Ungleichbehandlung im Mandat könnte darin liegen, dass die Regelung nur Abgeordnete in sicherheitsempfindlichen Ausschüssen oder Gremien betrifft. Da eine solche Funktion aber mit Blick auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht einseitig oktroyiert werden könnte (auch nicht durch Mehrheitswahl im Plenum), begeben sich sämtliche Abgeordnete freiwillig in einen Funktionsbereich, der dann höhere Anforderungen an die Mitarbeitenden nach sich zieht.

Selbst wenn man aber – entgegen der hiesigen Position – die Freiheit oder Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG als berührt ansehen wollte, käme immer noch eine Rechtfertigung in Betracht. Das Staatswohl bildet eine verfassungskonforme Schranke des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>402</sup> Wirksamer Geheimschutz ist von kardinaler Bedeutung für das Staatswohl und für die Funktionstüchtigkeit der parlamentarischen Geschäftsabläufe. Er ist eine unverzichtbare Bedingung, dass das Parlament seine verfassungsgemäßen Aufgaben auch in sensiblen Bereichen angemessen (sowie ohne Gefährdung Dritter) erfüllen kann.<sup>403</sup> Das setzt angemessenen innerparlamentarischen Geheimschutz voraus.<sup>404</sup> Noch mehr gilt dies für den Sabotageschutz, der im Kontext von Mitarbeitenden mit extremistischen Aktivitäten oder einer ideologischen Nähe zu fremden Mächten mit Schädigungsinteresse von ebenso großer Relevanz ist. Angesichts der Sensibilität der jeweiligen Kommunikationsvorgänge und der Vulnerabilität der Kommunikationsinfrastrukturen geht es also um öffentliche Interessen von herausragendem Gewicht mit verfassungsunmittelbarer Verankerung. Umgekehrt ist die faktische Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten für Abgeordnete und ihr Umfeld gering. Abgeordnete sind lediglich insoweit gebunden, als sie nur Personal im Deutschen Bundestag im Kontext ihrer Aufgaben einsetzen dürfen, das hierfür nicht aufgrund eines festgestellten Sicherheitsrisikos ungeeignet ist. Eine vergleichbare Einschränkung, die keinen ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt, besteht mit § 11 Abs. 1 Satz 2 PKGrG bereits.

Dass das Sicherheitsrisiko nicht an eine konkrete Betrauung einzelner Beschäftigter mit spezifisch sicherheitsrelevanten Aufgaben anknüpft, sondern an eine Tätigkeit im sicherheitsempfindlichen Umfeld des Abgeordnetenbüros, ändert an der Bewertung nichts. Es

---

<sup>402</sup> BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124); 146, 1 (42 ff.).

<sup>403</sup> BVerfGE 146, 1 (44); 165, 167 (188).

<sup>404</sup> BVerfGE 165, 167 (188 f.).

wurde bereits dargelegt, dass sich sicherheitsempfindliche Vorgänge innerhalb des kleinen, räumlich engen und auf vertrauliche Kommunikation angewiesenen Teams eines Abgeordnetenbüros nicht wirksam von anderen Tätigkeiten abschirmen lassen. Insoweit erlangen auch Mitarbeitende, die selbst keine sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten ausüben, jedenfalls faktisch Zugang zu sicherheitsempfindlicher Kommunikation und die hierüber ggf. angelegten Dateien und Akten. Im Übrigen steht es den Abgeordneten aber auch bei einer sicherheitsempfindlichen Mandatsausübung weiterhin frei, sich den eigenen Stab an Mitarbeitenden nach eigenen Präferenzen, politischer Ausrichtung und persönlichem Vertrauen auszuwählen.

Insoweit erweist sich eine faktische Begrenzung des Rekrutierungspools durch Sicherheitsbelange jedenfalls als verhältnismäßig.

c) *Ausreichende Angaben*

*Sind die in § 13 Abs. 1 Nr. 15 SÜG geforderten Angaben zu „Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen“ ausreichend? Wären hier Ergänzungen der gesetzlichen Regelung geboten? Falls ja, in welcher Form?*

In der Sicherheitserklärung sind nach § 13 Abs. 1 Nr. 15 SÜG von der betroffenen Person Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen anzugeben.

aa) *Beziehung*

Der Begriff der Beziehung ist jedenfalls weitergehend als der einer Mitgliedschaft in einer Organisation.<sup>405</sup> Spendensammlung, Sympathiebekundung oder Werbung für eine Organisation bzw. die aktive Mitwirkung an deren politischen Aktivitäten würde unter den weiten Beziehungsbegriff fallen.<sup>406</sup> Da es bei der Erklärung nach § 13 SÜG um eine formale Auskunft geht, setzt auch eine Beziehung im Rechtssinne eine Tätigkeit von gewisser Dauer voraus, die eine nicht nur punktuelle, sondern stetige positive Interaktion mit einer Organisation herstellt. Keine Beziehung ergibt sich aus einer bloßen Befassung mit einer Organisation, wenn hierbei tätigkeitsinhärente Distanz gewahrt wird.

*Wer beispielsweise über Extremismus im Rahmen der Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) forscht oder journalistisch recherchiert (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), hat keine deklarationsbedürftigen Beziehung zu den untersuchten Organisationen. Gleiches gilt für einen allgemeinen beruflichen Geschäftsverkehr im Rahmen eines politisch indifferenten Waren- oder Dienstleistungsverkehrs, wenn dieser unspezifisch allen Nachfragenden angeboten wird. Wer also beispielsweise im Einzelfall eine verfassungsfeindliche Partei mit Catering beliefert oder Tagungsräume vermietet, steht noch nicht in einer Beziehung zu dieser.*

<sup>405</sup> Däubler, SÜG, 2019, § 13 Rn. 19.

<sup>406</sup> Vgl. in diesem Sinne auch Däubler, SÜG, 2019, § 13 Rn. 19.

Zu einer Beziehung können sich aber auch Geschäftsbeziehungen verdichten, wenn diese entweder dauerhaft angelegt sind und ein erhebliches Gewicht im geschäftlichen Portfolio einnehmen oder eine gewisse politische Unterstützung zum Ausdruck bringen.

*Wer also etwa in einem Lokal das Treffen einer verfassungsfeindlichen Gruppierung ausrichtet oder als Verlegerin den Hausverlag für politische Publizistik einer extremistischen Vereinigung stellt, hätte eine entsprechende Beziehung, die mit Blick auf mögliche wirtschaftliche Abhängigkeiten auch potentiell sicherheitsrelevant sein kann.*

Hierbei ist der Tatbestand im Lichte der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) auszulegen. Eine bloße punktuelle Meinungsäußerung, die Zustimmung zu einzelnen Positionen einer Organisation offenbart, ist noch keine Beziehung zu derselben (§ 13 Abs. 1 Nr. 15 SÜG). Beiläufiger Kontakt mit einer Organisation in einem politischen Setting genügt ebenfalls nicht.<sup>407</sup> Ein selbstständiger Meinungsbeitrag, der in einer Sachfrage politische Übereinstimmung mit einer bestimmten Position oder Programmatik erkennen lässt, ist Bestandteil der Teilnahme am öffentlichen Prozess der politischen Willensbildung, den auch (künftige) Angehörige des öffentlichen Dienstes führen dürften.<sup>408</sup> Das muss dann erst recht für (künftige) Mitarbeitende von Abgeordneten und Fraktionen gelten.

*Wer also beispielsweise eine Begrenzung des Asylrechts oder die entschädigungslose Enteignung von Großunternehmen der Wohnungswirtschaft fordert und aus diesem – jeweils nicht verfassungsfeindlichen – Grund in den sozialen Medien auch einen Aufruf einer verfassungsfeindlichen politischen Gruppierung mit einem „Like“ versieht oder positiv kommentiert, geht keine Beziehung zu dieser Gruppe ein.*

Zwar mag eine entsprechende Äußerung, wenn sie bekannt wird, ein Sicherheitsrisiko begründen, sofern der Inhalt als solcher auf eine verfassungsfeindliche Grundhaltung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG schließen lässt. Eine im Rahmen der Erklärung nach § 13 SÜG offenzulegende Beziehung wird hieraus aber noch nicht.

#### *bb) Verfassungsfeindlichkeit*

Ob eine Organisation verfassungsfeindlich ist, kann nach Sinn und Zweck der Norm nicht der subjektiven Selbsteinschätzung des Betroffenen überlassen werden.<sup>409</sup> Damit stellt sich

<sup>407</sup> Vgl. auch Beschl. v. 26.1.2022 – 1 WB 26/21, Rn. 42 ff.: Ein Soldat auf Zeit hatte anlässlich einer Demonstration Gespräche mit Mitgliedern des linksextremen „Schwarzen Blocks“ geführt. Das BVerwG hat dies als bloßen Kontakt gewertet, der es für sich allein nicht rechtfertige, den Betroffenen der gewaltbereiten linksextremen Szene zuzurechnen.

<sup>408</sup> Dazu und zu den Grenzen BVerfG-K, Beschl. v. 20.9.2007 – 2 BvR 1047/06, NVwZ 2008, 416 f.; Beschl. v. 11.6.2008 2062/07, NVwZ-RR 2008, 657 f.; Beschl. v. 6.6.1988 – 2 BvR 111/88, DRiZ 1988, 301 f.; BVerwGE 84, 292 ff.; 114, 37 ff.; 160, 370 ff.; BVerwG, Beschl. v. 16.7.2012 – 2 B 16/12; *Kämmerling*, Aspekte der Meinungsfreiheit – auch von Beamten, ZBR 2017, 289 ff.

<sup>409</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.8.2003 – 1 WB 3/03, NVwZ-RR 2004, 428 (429).

aber die Frage, wie Sicherheitsüberprüfte mit hinreichender Orientierungssicherheit wahrheitsgemäße Angaben machen können. Eine anspruchsvolle materielle Prüfung und Bewertung einer Organisation ist gerade die Aufgabe der mitwirkenden Behörde, die hierauf fachlich spezialisiert ist. Vergleichbares kann von den erklärenden Personen nicht verlangt werden. Das BVerwG hat darauf abgestellt, ob eine Organisation als verfassungsfeindliche Bestrebung im Sinne der §§ 3, 4 BVerfSchG anzusehen ist und vom Bundesamt für Verfassungsschutz entsprechend im Verfassungsschutzbericht als verfassungsfeindlich erwähnt wird.<sup>410</sup> Richtigerweise reicht es dann aus, dass eine Organisation als Verdachtsfall behandelt wird.<sup>411</sup> Davon geht auch das BVerwG aus:

„Für die Annahme entsprechender Zweifel reicht es dagegen aus, wenn der Betroffene einer Partei oder Organisation angehört, von der nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, daß sie sich jederzeit zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt und für deren Erhaltung eintritt. Dabei bedarf es keiner Feststellung der Verfassungswidrigkeit, die in bezug auf Parteien gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist. Es reicht insoweit vielmehr aus, wenn bei einer Partei oder Organisation Zweifel an deren jederzeitigem Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung begründet erscheinen“.<sup>412</sup>

Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG ist nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, also „ein hinreichend gewichtiger Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen“.<sup>413</sup> Bloße vage Vermutungen reichen hierfür nicht aus.<sup>414</sup> Vielmehr muss bei einer wertenden Gesamtschau aller Indizien eine konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Tatsachenbasis vorliegen.<sup>415</sup> Eine gesicherte Erkenntnis, dass es sich um eine extremistische/verfassungsfeindliche Bestrebung handelt, muss hingegen nicht vorliegen. Die in § 5 Abs. 1 SÜG genannten materiellen Kriterien enthalten mit den Tatbestandsmerkmalen der tatsächlichen Anhaltspunkte und Zweifel – so das BVerwG – gerade Parameter, die nicht auf bereits „objektiv feststehende Tatsachen abstellen, sondern – dahinter zurückbleibend – Bewertungen ausreichen lassen, die von subjektiven Einschätzungen abhängen“.<sup>416</sup>

Es ist gerade Aufgabe der mitwirkenden Behörde, die sicherheitserheblichen Erkenntnisse (§ 5 Abs. 2 SÜG) zu bewerten. Ob von einer Person ein Sicherheitsrisiko ausgeht, hängt

<sup>410</sup> BVerwGE 113, 267 (270); BVerwG, Beschl. v. 20.8.2003 – 1 WB 3/03, NVwZ-RR 2004, 428 (429).

<sup>411</sup> Zu den Prüfungsstufen *Warg*, Der gesetzliche Auftrag der deutschen Nachrichtendienste, in: Eiffler/Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Kap. V § 1 Rn. 19 ff.

<sup>412</sup> BVerwGE 113, 267 (269 f.).

<sup>413</sup> BVerwGE 114, 258 (268).

<sup>414</sup> BVerwGE 103, 182 (184); 130, 291 (294); BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24/17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1061); VG Berlin, Beschl. v. 25.7.2023 – 4 L 163/23, Rn. 24.

<sup>415</sup> BVerwGE 137, 275 (284).

<sup>416</sup> BVerwGE 153, 36 (43).

von den konkreten Umständen des Einzelfalls, den Kontexten der Betätigung und der Relevanz für den Geheimschutz ab.<sup>417</sup> Dann muss in Zweifelsfällen aber die Behörde über die notwendigen Informationen verfügen, die ihr eine umfassende Würdigung der Risiken ermöglichen. Potentielle Risiken müssen mit anderen Worten offengelegt werden, um sie überhaupt erst angemessen im Rahmen der Sicherheitsprüfung prozessieren zu können. Ob eine Mitgliedschaft in einer Bestrebung, die bislang nur im Verdacht steht, verfassungsfeindlich zu sein, ausreicht, ein negatives Prüfungsergebnis zu rechtfertigen, bleibt dann Bestandteil der Sachprüfung. In diesem Rahmen muss dann ggf. substantiierten Einwendungen nachgegangen werden, dass die Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht rechtswidrig erfolgt sei. Der rechtsgebundene (Art. 20 Abs. 3 GG) Ausweis als verfassungsfeindlich durch eine Verfassungsschutzbehörde begründet zwar eine gewichtige Vermutung der Verfassungsfeindlichkeit, aber kein unwiderlegliches Urteil. Eine solche Letztentscheidungskompetenz wäre auch mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG unvereinbar, wenn Betroffene letztlich willkürlich behördlichen Einschätzungen ausgeliefert wären, gegen die sie sich nicht zu wehren vermögen, weil diese nicht angemessen auf ihre inhaltliche Rechtfertigung überprüft werden können. Das BVerwG hat daher zu Recht eine Einstufung im Verfassungsschutzbericht auch einer inhaltlichen Plausibilitätskontrolle anhand der gesetzlichen Anforderungen unterzogen.<sup>418</sup>

Nicht zu übersehen ist, dass hierdurch eine Wahrnehmungslücke verbleibt. In den Verfassungsschutzbericht werden – auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit<sup>419</sup> – nur solche Bestrebungen aufgenommen, die hinreichendes Gewicht haben. Das ist dann nicht der Fall, wenn es um eine Vereinigung geht, die in ihrer lokalen oder zahlenmäßigen Begrenzung der Mitglieder bzw. in ihrem Aktionspotential so bedeutungslos ist, dass eine Erwähnung nicht gerechtfertigt erscheint. Gewisse eigenverantwortliche Bewertungen der Sicherheitsrelevanz können einer erklärenden Person zugemutet werden,<sup>420</sup> zumal diese im Zweifelsfall Angaben machen und auf die Bewertungsunsicherheit hinweisen kann. Es verbleiben aber Lücken, bei denen eine Nichterklärung ggf. nicht vorgeworfen werden kann, was aber vermutlich eher ein praxisfernes Randproblem bleiben dürfte.

d) *Mitgliedschaft in einer als extremistisch eingestuften Organisation als Versagungsgrund*

*Reicht die bloße Mitgliedschaft in der als gesichert extremistisch eingestuften Organisation aus, um ein Risiko i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG (Zweifel am*

<sup>417</sup> BVerwG, Urt. v. 31.3.2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683 f.).

<sup>418</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.8.2003 – 1 WB 3/03, NVwZ-RR 2004, 428 (429 f.).

<sup>419</sup> Vgl. BVerfGE 113, 63 (80 ff.); BVerfG-K, Beschl. v. 31.5.2022 – 1 BvR 564/19, NJW 2022, 3629 (3639); Bayerischer VGH, Beschl. v. 16.7.2010 – 10 CE 10.1201, Rn. 35; Urt. v. 22.10.2015 – 10 B 15.1320, Rn. 92; Urt. v. 6.7.2017 – 10 BV 16.1237, Rn. 43 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.6.2020 – 1 S 56/20, NVwZ-RR 2021, 44 (46); Beschl. v. 15.11.2021 – OVG 1 S 121/21, LKV 2021, 507 (510); OVG Niedersachsen, Urt. v. 12.2.1991 – 9 L 246/89, Rn. 63; Sächsisches OVG, Beschl. v. 24.3.2023 – 3 B 66/22, Rn. 32.

<sup>420</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.5.2004 – 1 WB 29/03, Buchholz 402.8 § 13 SÜG Nr. 4, zu möglichen Anbahnungsversuchen ausländischer Nachrichtendienste.

*Bekanntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung) anzunehmen? Falls nein, wäre eine diesbezügliche Rechtsänderung zulässig? Wie müsste sie konkret gestaltet sein? Welche Schwelle müsste der „Beitrag“ der betroffenen Person in der verfassungsfeindlichen Organisation überschreiten, damit ein Risiko im oben genannten Sinne angenommen werden kann?*

Im Sinne des Sicherheitsüberprüfungsrechts liegt nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG ein Sicherheitsrisiko vor, wenn tatsächliche Anhaltspunkte Zweifel am Bekenntnis der betroffenen Person zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes oder am jederzeitigen Eintreten für deren Erhaltung begründen. Maßgeblich für die Frage, ob verfassungsfeindliche Betätigung ein Sicherheitsrisiko begründet, ist also die inhaltliche Qualität der tatsächlichen Anhaltspunkte.

aa) *Prognoseentscheidung*

Es geht hierbei um eine präventive Maßnahme der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit,<sup>421</sup> so dass die Beurteilung, ob ein Sicherheitsrisiko festzustellen ist, prognostisch anhand der sicherheitserheblichen Erkenntnisse die künftige Entwicklung der Persönlichkeit des Betroffenen und seiner Verhältnisse in den Blick zu nehmen hat, die Zweifel an der Zuverlässigkeit einer betroffenen Person bei der Wahrnehmung sicherheitsempfindlicher Tätigkeit begründen.<sup>422</sup>

„Welche Anforderungen an die Prognose eines Sicherheitsrisikos zu stellen sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Die Anforderungen werden, wenn eine festgestellte Straftat oder ein Dienstvergehen zum Anhaltspunkt für ein Sicherheitsrisiko genommen wird, in der Regel geringer sein als bei einem für sich genommen neutralen Sachverhalt“.<sup>423</sup>

Der prognostische Begriff der Zuverlässigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 SÜG umfasst auch die Fähigkeit und Bereitschaft, sich strikt an bestehende Regeln zu halten, insbesondere dort, wo diese Regeln dem Schutz einer unbestimmten Vielzahl anderer Personen dienen.<sup>424</sup> Das ist aber gerade bei der in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten<sup>425</sup> politischen Treuepflicht respektive Verfassungstreue (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG) der Fall, die nach ganz allgemeinen Grundsätzen<sup>426</sup> auch dazu dient, gegenüber der Allgemeinheit eine verlässliche

<sup>421</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1061).

<sup>422</sup> BVerwGE 130, 291 (296); 152, 152 (155); BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24/17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 17.4.2019 – 1 WB 3/19, Rn. 33; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062).

<sup>423</sup> BVerwGE 130, 291 (296).

<sup>424</sup> BVerwG, Beschl. v. 1.9.2021 – 1 WB 24/20, Rn. 31.

<sup>425</sup> BVerfGE 39, 334 (347).

<sup>426</sup> BVerfGE 39, 196 (201); 44, 249 (165); 99, 300 (315); 107, 218 (237); 114, 258 (288); 119, 247 (261 f.); 121, 205 (220); *Di Fabio*, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012, S. 54 ff.; *Isensee*, Amt in der Republik, in: Gröschner/Lembcke (Hrsg.), Freistaatlichkeit, 2011, S. 163 (168 ff.); *Kennner*, Sinn und Zweck des hergebrachten Berufsbeamtentums, DVBl 2007, 1321 (1326 ff.); *Landau/Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl 2007, 133 (135); *Leisner*, Grundlagen des Berufsbeamtentums, 1971, S. 15 ff.

rechtsstaatliche Amtsführung unabhängig von aktuellen politischen Mehrheiten sicherzustellen. Analoges würde auch für arbeits- oder hausrechtliche Vorkehrungen gelten, die darauf zielen, die Allgemeinheit vor den Risiken extremistischer Infiltration zu schützen.

Ob Verhalten ohne konkreten Bezug zu Regeln der Geheimhaltung ein Sicherheitsrisiko begründet, ist auf Grund einer prognostischen Gesamtwürdigung und der Begleitumstände zu entscheiden.<sup>427</sup> Ein derartiges Risiko ist bereits dann anzunehmen, wenn die verständige Würdigung der feststehenden Tatsachen ernstliche Zweifel daran ergibt, dass der Betroffene die Pflicht zur Geheimhaltung strikt beachten würde.<sup>428</sup> Der oder dem zuständigen Geheimschutzbeauftragten (§ 3a Abs. 1 SÜG) steht bei der Entscheidung, ob in der zu überprüfenden Person ein Sicherheitsrisiko festzustellen ist, ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu.<sup>429</sup> So erfordert die Sicherheitsprüfung eine subjektive Risikoabwägung, die von komplexen Sicherheitsbeurteilungen abhängig ist<sup>430</sup> und die sich daher nicht in formalisierten Gerichtsverfahren reproduzieren lässt<sup>431</sup>:

„Die staatlichen Gerichte verfügen nicht über die Sachkompetenz, diese Frage anders oder besser als die Exekutive zu beurteilen. Deren Einschätzungen werden vielfach einer Beweiserhebung, etwa durch Einholung eines Sachverständigenurteils, nicht zugänglich sein.“<sup>432</sup>

Die gerichtliche Kontrolle, die mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG weiterhin notwendig bleiben muss,<sup>433</sup> beschränkt sich nach allgemeinen Grundsätzen<sup>434</sup> darauf, ob der Geheimschutzbeauftragte von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem er sich frei bewegen kann, verkannt, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat.<sup>435</sup>

<sup>427</sup> BVerwG, Urt. v. 31.3.2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (684).

<sup>428</sup> BVerwG, Urt. v. 31.3.2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683).

<sup>429</sup> BVerwGE 103, 182 (184); 130, 291 (294); 140, 384 (385); 153, 36 (38 ff.); BVerwG, Beschl. v. 21.10.2010 – 1 WB 16/10, Rn. 39; Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24/17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 18.12.2019 – 1 WB 6/19, Rn. 30; Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 19; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1061); VG Berlin, Urt. v. 9.1.2023 – 4 K 292/21, Rn. 33; Beschl. v. 25.7.2023 – 4 L 163/23, Rn. 26; VG Köln, Urt. v. 18.1.2006 – 3 K 1168/04, Rn. 25. Kritisch aber *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), Vorbem. SÜG Rn. 22b.

<sup>430</sup> BVerwGE 153, 36 (42 f.).

<sup>431</sup> Zu diesem Kriterium allgemein *Klement*, Verantwortung, 2006, S. 295; *Ramsauer*, Rechtsschutz durch nachvollziehende Kontrolle – Bemerkungen zu Methodik und Technik verwaltungsgerichtlicher Entscheidungsfindung, in: FS 50 Jahre BVerwG, 2003, S. 699 (716 ff.); *Wimmer*, Kontrolldichte – Beobachtungen zum richterlichen Umgang mit Entscheidungsprärogativen, JZ 2010, 433 (439).

<sup>432</sup> BVerwGE 153, 36 (43).

<sup>433</sup> BVerwGE 140, 384 (385 f.); 153, 36 (40).

<sup>434</sup> *Jestaedt*, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. (2022), § 11 Rn. 52 f.

<sup>435</sup> BVerwGE 103, 182 (184); 130, 291 (294); 140, 384 (385 f.); 153, 36 (44 f.); BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24/17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 18.12.2019 – 1 WB 6/19, Rn. 30; Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 19; VG Köln, Urt. v. 18.1.2006 – 3 K 1168/04, Rn. 25.

*bb) Tatsächliche Anhaltspunkte*

Eine negative Sicherheitsprognose kann nur auf feststehende Tatsachen gestützt werden. Bloße belastende Tatsachenbehauptungen, deren Richtigkeit nicht erwiesen ist, können hingegen nach der Rechtsprechung nicht herangezogen werden, um ein Sicherheitsrisiko zu begründen.<sup>436</sup> Gleiches gilt für bloße Vermutungen.<sup>437</sup> Die zur Prognose herangezogenen Tatsachen müssen zudem noch hinreichend aktuell sein,<sup>438</sup> wobei die Rechtsprechung auf den Zeitpunkt der Einlegung eines Rechtsbehelfs abstellt.<sup>439</sup> Eine Abwägung mit schutzwürdigen Belangen der überprüften Personen findet im Rahmen des SÜG nicht statt. Die beruflichen oder persönlichen Folgen eines negativen Ergebnisses dürfen daher nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.<sup>440</sup> Der Bescheid muss allerdings die sicherheitsrelevanten Tatsachen angemessen im Lichte der Persönlichkeit sowie der Gesamtumstände würdigen. Da sich namentlich persönliche Haltungen oder politische Einstellung im Laufe der Zeit ändern können, kommen längere beanstandungsfreie Zeiträume bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit für sicherheitsempfindliche Tätigkeiten als Indiz für eine Distanzierung von früheren Positionen grundsätzlich in Betracht.<sup>441</sup>

Wegen der präventiven Funktion der Sicherheitsüberprüfung und wegen des hohen Ranges der zu schützenden Rechtsgüter liegt ein Sicherheitsrisiko bereits dann vor, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen eines der Tatbestände des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 SÜG bestehen.<sup>442</sup> Dabei hat im Zweifel das Sicherheitsinteresse Vorrang vor anderen Belangen (§ 14 Abs. 3 Satz 3 SÜG). Damit wird zwar nicht die Beweislast auf Betroffene verlagert, das Fehlen von sicherheitsrelevanten Zuverlässigkeitszweifeln auszuräumen, was angesichts der begrenzten Zugriffsmöglichkeiten Einzelner auf die relevanten Quellen unverhältnismäßig sein dürfte. Vielmehr wird die Bewertung eines non liquet präformiert, wenn die Sicherheitsüberprüfung keine eindeutigen Erkenntnisse erbracht hat.<sup>443</sup> Die Zweifelsregel entspricht dem Regelungsziel, „die Sicherheit des Staates als einer verfassten Frie-

---

<sup>436</sup> BVerwG, Urt. v. 31.3.2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683).

<sup>437</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24.17, NVwZ 2019, 65 (66).

<sup>438</sup> BVerwG, Beschl. v. 17.4.2019 – 1 WB 3/19, Rn. 36.

<sup>439</sup> BVerwGE 103, 182 (183).

<sup>440</sup> BVerwG, Urt. v. 31.3.2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683); OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 10.9.2020 – 1 B 1716/19, Rn. 85; VG Köln, Urt. v. 18.1.2006 – 3 K 1168/04, Rn. 29.

<sup>441</sup> BVerwGE 111, 219 (222).

<sup>442</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24.17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 18.12.2019 – 1 WB 6/19, Rn. 31; Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 20; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1061).

<sup>443</sup> *Warg*, Personeller Geheimschutz, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 12 Rn. 19.

dens- und Ordnungsmacht und die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung als unverzichtbare Verfassungswerte“ zu schützen.<sup>444</sup> Als völlig atypische<sup>445</sup> Ausnahmeregelung, die letztlich zu einer Zurückstellung individueller Rechte des Personals führt, ist die Zweifelsregel freilich restriktiv anzuwenden.<sup>446</sup>

Tatsachen müssen nur mit einer für eine Gefahrenprognose ausreichenden Sicherheit festgestellt werden. Wird daher beispielsweise ein Strafverfahren gemäß § 153a StPO nach Erfüllung von Auflagen endgültig eingestellt, kann gleichwohl die Schlussfolgerung der oder des Geheimschutzbeauftragten gerechtfertigt sein, die betroffene Person habe die ihm vorgeworfenen strafbaren Handlungen tatsächlich begangen.<sup>447</sup> Auch der Gegenstand eines Strafverfahrens, welches nach § 153 Abs. 1 StPO von der Staatsanwaltschaft eingestellt worden ist, darf bei der Sachverhaltsermittlung im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung berücksichtigt werden.<sup>448</sup> Der Beurteilung im Sicherheitsüberprüfungsverfahren können im Übrigen die in den Gründen eines (schuldig- oder freisprechenden) Strafurteils getroffenen tatsächlichen Feststellungen zugrunde gelegt werden,

„sofern nicht besondere Umstände zu Zweifeln an der Richtigkeit dieser Feststellungen und damit zu eigenen Ermittlungen des Geheimschutzbeauftragten oder der mitwirkenden Behörde Anlass geben. Dasselbe gilt für die tatsächlichen Feststellungen, die in einem im gerichtlichen Disziplinarverfahren ergangenen Urteil [...] getroffen wurden“.<sup>449</sup>

Das ist vorliegend vor allem dort relevant, wo ein Ermittlungsverfahren den Verdacht von Straftaten aufzuklären hatte, die im Kontext einer extremistischen Betätigung stehen (z. B. politische Gewalt gegen Personen oder Sachen, Volksverhetzung, Staatsschutzdelikte).

cc) *Materielle Sicherheitsrisiken*

Im Übrigen hat die Rechtsprechung verschiedene Anknüpfungspunkte akzeptiert, die ein Sicherheitsrisiko darstellen. Obgleich es vorliegend allein um das Risiko extremistischer Unterwanderung sicherheitsrelevanter Bereiche des Deutschen Bundestags geht, soll hier exemplarisch skizziert werden, welche Anhaltspunkte von der Rechtsprechung als plausible Anknüpfung für eine negative Sicherheitsbeurteilung akzeptiert wurden. Dies illustriert, dass die Schwelle für ein Sicherheitsrisiko ungeachtet der mitunter weitreichenden Folgen für Betroffene nicht besonders hoch justiert wird, um möglichst wirksamen Schutz der hinter den Sicherheitsinteressen stehenden vitalen Verfassungsgüter zu gewährleisten.

<sup>444</sup> BVerwGE 140, 384 (390).

<sup>445</sup> *Warg*, Personeller Geheimschutz, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 12 Rn. 20.

<sup>446</sup> *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), Vorbem. SÜG Rn. 18.

<sup>447</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.8.2003 – 1 WB 15/03, NZWehrr 2004, 168 f.

<sup>448</sup> BVerwG, Beschl. v. 24.1.2006 – 1 WB 17/05, NZWehrr 2006, 153 f.

<sup>449</sup> BVerwGE 130, 291 (295).

Ein Sicherheitsrisiko kann z. B. eine Straftat begründen, die ohne speziellen Bezug zu Geheimhaltungsvorschriften oder zur dienstlichen Tätigkeit ein gestörtes Verhältnis zur Rechtsordnung erkennen lässt;<sup>450</sup> eine gewichtige Dienstpflichtverletzung;<sup>451</sup> rechtsextremistische oder rassistische Äußerungen;<sup>452</sup> eine Trunkenheitsfahrt (mit Unfallflucht);<sup>453</sup> die verschwiegene Fortsetzung einer wegen Widerrufs der Genehmigung unerlaubten Nebentätigkeit;<sup>454</sup> ein Bündel an Fehlritten, die in der Gesamtschau auf eine fragwürdige Einstellung zum Amt schließen lassen;<sup>455</sup> eine zweite Staatsangehörigkeit eines Risikostaates, wenn es Anhaltspunkte für Anbahnungsversuche des dortigen Auslandsnachrichtendienstes gibt;<sup>456</sup> ein enger Kontakt zu einem kriminellen Schwager mit Kontakten in die Organisierte Kriminalität;<sup>457</sup> eine Ehepartnerin, die sich aus einem Staat mit besonderem Sicherheitsrisiko abgesetzt hat;<sup>458</sup> Privatinsolvenz,<sup>459</sup> allerdings nur bei einer Gesamtwürdigung der persönlichen Umstände;<sup>460</sup> mangelndes Unrechtsbewusstsein für einen unangemessenen Alkoholkonsum;<sup>461</sup> hohe Verschuldung;<sup>462</sup> angeblich erfolgreich durchlaufene Sicherheitsüberprüfungen als Referenzen auf der eigenen Internethomepage<sup>463</sup>. Allgemein begründen Pflichtverletzungen, die die Menschenwürde anderer verletzen oder in Frage stellen, ohne weiteres ein Sicherheitsrisiko nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG.<sup>464</sup> In einer singulären Entscheidung hat das BVerwG abweichend von seiner übrigen Rechtsprechung die Begründungsanforderungen erhöht, wenn sich die angenommene Unzuverlässigkeit auf ein Fehlverhalten bezieht, das nicht spezifisch sicherheits- oder geheimschutzrelevant ist.<sup>465</sup> Die Instanzgerichte sind dem nicht gefolgt<sup>466</sup> und die spätere Rechtsprechung hat den Ansatz nicht mehr weiterverfolgt.<sup>467</sup>

---

<sup>450</sup> BVerwGE 130, 291 (294); 140, 384 (392); BVerwG, Beschl. v. 21.10.2010 – 1 WB 16/10, Rn. 37; BVerwG, Beschl. v. 1.9.2021 – 1 WB 24/20, Rn. 30; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1063).  
<sup>451</sup> BVerwG, Beschl. v. 21.10.2010 – 1 WB 16/10, Rn. 38; Beschl. v. 20.12.2016 – 1 WB 21/16, Rn. 34.  
<sup>452</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062).  
<sup>453</sup> BVerwGE 140, 384 (392 f.); BVerwG, Beschl. v. 1.9.2021 – 1 WB 24/20, Rn. 30 ff.  
<sup>454</sup> BVerwG, Beschl. v. 9.11.2005 – 1 WB 19/05, Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 19.  
<sup>455</sup> BVerwG, Beschl. v. 1.10.2009 – 2 VR 6/09: Vorwurf sexueller Belästigung von Mitarbeiterinnen, des Missbrauchs dienstlicher Ressourcen, beleidigender Äußerungen, falscher Handhabung der Arbeitszeitregelung, falscher Angaben im Rahmen einer Regressprüfung und des unerlaubten Verbringens eines privaten Laptops in die Diensträume.  
<sup>456</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.7.2002 – 1 WB 24/02, Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 14.  
<sup>457</sup> VG Köln, Urt. v. 18.1.2006 – 3 K 1168/04, Rn. 31.  
<sup>458</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.7.2002 – 1 WB 21/02, NZWehrR 2003, 34 f.  
<sup>459</sup> BVerwGE 148, 267 (271); BVerwG, Beschl. v. 16.5.2002 – 1 WB 7/02, Buchholz 402.8 § 2 SÜG Nr. 2.  
<sup>460</sup> BVerwGE 152, 152 (153 ff.).  
<sup>461</sup> BVerwG, Beschl. v. 28.2.2012 – 1 WB 28/11, Rn. 34.  
<sup>462</sup> BVerwGE 152, 152 (154).  
<sup>463</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.11.2017 – 4 K 200.16, Rn. 50 ff.  
<sup>464</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062).  
<sup>465</sup> BVerwG, Urt. v. 31.3.2011 – 2 A 3/09, NVwZ-RR 2011, 682 (683 f.).  
<sup>466</sup> Explizit ablehnend OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 10.9.2020 – 1 B 1716/19, Rn. 83 f.; *Eichholt*, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz, ZBR 2012, 154 (157).  
<sup>467</sup> Vgl. zuletzt BVerwG, BVerwG, Beschl. v. 1.9.2021 – 1 WB 24/20, Rn. 30; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1063).

Ein Wehrdienstsenat des BVerwG ist davon ausgegangen, dass bei einem Soldaten, der jahrelang herausgehobene Funktionen für eine Partei wahrnimmt, die von Verfassungsschutzämtern wegen des Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen beobachtet wird, begründete Zweifel an der sicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit bestehen.<sup>468</sup> Die Rechtsprechung hat allerdings auch betont, dass die bloße Mitgliedschaft als solche nicht davon entbindet, eine an den konkreten Umständen ausgerichtete Prognose im Einzelfall zu treffen. Aus der abstrakten Mitgliedschaft lässt sich noch nicht der Schluss ziehen, dass jedes Mitglied einer Partei oder Organisation automatisch ein Sicherheitsrisiko begründet. Vielmehr sei „unter Berücksichtigung der Zweifel an der Partei“ oder der Organisation zu prüfen, ob die Tätigkeit „von solchem Gewicht ist, daß die Zweifel an der betreffenden Partei bzw. Organisation zugleich Zweifel in bezug auf die Person“ in sicherheitsrelevanter Weise begründen.<sup>469</sup> Dies entspricht in den Kernaussagen der Rechtsprechung zu Extremisten im öffentlichen Dienst,<sup>470</sup> die aber auf Fragen der Sicherheitsüberprüfung nicht nahtlos übertragen werden kann. Zur Beantwortung der Frage, ob extremistische Betätigung als Eignungsmangel nach Art. 33 Abs. 2 GG oder ein Dienstvergehen zu qualifizieren ist, kommt es auf die regulären Prognosemaßstäbe bei einer „normalen“ Verwendung an. Im Rahmen des SÜG gelten hingegen aufgrund der spezifischen Sicherheitssensibilität erhöhte Anforderungen an die Zuverlässigkeit. Insoweit kommt es also maßgeblich auch auf den Charakter der Organisation und ihre innere Homogenität oder Heterogenität an.

Verfolgt eine Vereinigung programmatisch offenkundig verfassungsfeindliche Ziele (z. B. der Ku-Klux-Clan, die „Grauen Wölfe“, eine maoistische Zelle oder eine Neonazi-Gruppe), reicht die bloße (informale) Mitgliedschaft aus, ein Sicherheitsrisiko zu begründen. Wird eine Partei als Verdachtsfall beobachtet, obgleich sie auch über Strömungen verfügt, die auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, kommt es auf die konkrete Verortung des Betroffenen im ideologischen Spektrum der Partei an. Hier können durchaus Unterschiede zwischen einzelnen Landesverbänden bestehen. Umso stärker sich die Anhaltspunkte verdichten, die dafür sprechen, dass eine Partei oder sonstige Organisation insgesamt als verfassungsfeindlich anzusehen ist, desto eher führt die bloße Mitgliedschaft zu einem Sicherheitsrisiko. Verbleiben aufgrund des dominant verfassungsfeindlichen Charakters einer Organisation Zweifel an der Zuverlässigkeit, gehen diese mit Blick auf § 14 Abs. 3 Satz 3 SÜG zu Lasten der betroffenen Person.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat es beispielsweise als hinreichenden Grund für ein Sicherheitsrisiko nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG akzeptiert, dass ein Betroffener zu einer

---

<sup>468</sup> BVerwGE 113, 267 (269 f.). Analoges nimmt die jüngere Rechtsprechung im Übrigen auch für die waffenrechtliche Zuverlässigkeit nach § 5 WaffG an, s. BVerwGE 166, 45 (50).

<sup>469</sup> BVerwGE 113, 267 (271).

<sup>470</sup> Vgl. BVerfGE 39, 334 (357 ff.); BVerwGE 86, 99 ff.; BVerwG, Urt. v. 20.1.1987 – 1 D 114/85, NJW 1987, 2691 (2692).

Chatgruppe gehörte, in der rechtsextremistische, verschwörungstheoretische und rassistische Inhalte ausgetauscht werden.<sup>471</sup> Im Übrigen reicht es nicht aus, sich lediglich selbst aktiver extremistischer Äußerungen zu enthalten. Eine Negativprognose nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SÜG kann auch dann schon gerechtfertigt sein, wenn man in einschlägigen Gruppen oder Organisationen aktiv ist und entsprechenden Äußerungen nicht aktiv entgegentritt.<sup>472</sup> Lediglich klarstellend ist – wie dargelegt – darauf hinzuweisen, dass die bloße Tätigkeit von Bediensteten für Abgeordnete, die sich extremistisch betätigen, für sich gesehen noch kein Sicherheitsrisiko in der Person des oder der Mitarbeitenden begründet. Das Verhalten freier Abgeordneter muss sich grundsätzlich niemand zurechnen lassen, selbst wenn man sich das jeweilige Mitglied des Deutschen Bundestags als Arbeitgeber ausgesucht hat. Erforderlich ist vielmehr eine eigene Betätigung, die sich allerdings aus den Modalitäten ergeben kann, wie konkret die Zuarbeit erfolgt.

e) *Unzuverlässigkeit durch Falschangaben*

*Wird die Einschätzung geteilt, dass Falschangaben zu § 13 Abs. 1 Nr. 15 SÜG auch Zweifel an der Zuverlässigkeit i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÜG begründen?*

Wer dienstlich eine Sicherheitserklärung abgeben muss, muss dies bereits kraft allgemeiner Dienstpflichten wahrheitsgemäß tun.<sup>473</sup> Zudem besteht insoweit eine Kooperationspflicht.<sup>474</sup> Wer noch nicht beschäftigt ist, aber eine Beschäftigung erlangen will, die von einer positiven Sicherheitsüberprüfung abhängt, übernimmt jedenfalls mit der Ausfüllung der Erklärung eine vorvertragliche Nebenpflicht (vgl. § 311 Abs. 2 BGB), nur wahrheitsgemäße Angaben zu machen, deren Verletzung im Übrigen als Betrug nach § 263 StGB strafbar sein kann („Anstellungsbetrag“<sup>475</sup>).<sup>476</sup>

<sup>471</sup> VG Berlin, Urt. v. 9.1.2023 – 4 K 292/21, Rn. 36 f.

<sup>472</sup> *Siems*, Der Umgang mit Extremismus im Öffentlichen Dienst, DÖV 2014, 338 (342 f.).

<sup>473</sup> BVerwGE 140, 384 (393); BVerwG, Beschl. v. 20.12.2016 – 1 WB 21/16, Rn. 34; Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24/17, NVwZ 2019, 65 (68); *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 13 Rn. 2.

<sup>474</sup> *Warg*, Personeller Geheimschutz, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 12 Rn. 14.

<sup>475</sup> Vgl. BVerfG-K, Beschl. v. 20.5.1998 – 2 BvR 1385/95, NJW 1998, 2589 f.; BGHSt 17, 254 ff.; 45, 1 ff.; KG Berlin, Urt. v. 17.5.1999 – (4) 1 Ss 221/97 (1/98); Urt. v. 5.7.1999 – (3) 1 Ss 138/98 (48/99).

<sup>476</sup> Denn ein Sicherheitsrisiko ist bei einer sicherheitssensiblen Verwendung ein einstellungshindernder Eignungsmangel. S. BVerwGE 140, 384 (387); 153, 36 (38). Die nur formal erbrachten Arbeitsleistungen dürften voraussichtlich mit einem Mangel behaftet sein, der den Vermögenswert mindert, weil Tätigkeiten mit nachhaltigen Sicherheitsrisiken belastet wurden, zu deren Vermeidung die besondere Qualifikation einer positiven Sicherheitsbewertung rechnet. Allerdings ist vorliegend zu berücksichtigen, dass die Betroffenen von Abgeordneten oder einer Fraktion persönlich angestellt werden, denen gegenüber die Sicherheitsmängel nicht zwingend gleichermaßen verschwiegen geblieben sein müssen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG kommt der Pflicht, in dienstlichen Angelegenheiten die Wahrheit zu sagen, ein herausgehobenes Gewicht für die sicherheitsrechtliche Beurteilung zu.<sup>477</sup> Gerade im Umgang mit geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen müssen sich die für den Geheimschutz verantwortlichen Stellen auf die Richtigkeit abgegebener Meldungen, Erklärungen und Aussagen sowie auf die unaufgeforderte Erfüllung von Meldepflichten jederzeit und grundsätzlich ohne weitere Nachprüfung verlassen können.<sup>478</sup> Falsche Angaben im Sicherheitsüberprüfungsverfahren wurden daher von der Rechtsprechung wiederholt und mit Recht als grundsätzlich geeignet angesehen, die Feststellung eines Sicherheitsrisikos im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 SÜG zu begründen.<sup>479</sup>

In die Prognose der oder des Geheimschutzbeauftragten darf auch ein partiell schwankendes und mit Schutzbehauptungen verbundenes Aussageverhalten nachteilig einbezogen werden.<sup>480</sup> Entscheidend ist im Übrigen nicht, ob jemand Angaben persönlich für richtig hält oder nicht. Die Rechtsprechung hat vielmehr zutreffend auf die objektive Wahrheitswidrigkeit abgestellt.<sup>481</sup> Denn es geht bei einer Sicherheitsüberprüfung nicht darum, vorwerfbar pflichtwidriges Verhalten repressiv aufzuklären,<sup>482</sup> sondern präventiv Sicherheitsrisiken zu entdecken,<sup>483</sup> die in Zweifeln an der Zuverlässigkeit wurzeln.<sup>484</sup> Werden objektiv Falschangaben gemacht, kann dies eine mangelnde Zuverlässigkeit indizieren, und zwar – abhängig von den Umständen des Einzelfalles – gerade auch, wenn es der betroffenen Person an einem zureichenden Urteilsvermögen fehlt, sicherheitsrelevante Tatsachen (§ 5 Abs. 2 SÜG) zutreffend zu erkennen. Ein Nachweis des Vorsatzes oder gar der Vorwerfbarkeit muss daher im Rahmen des § 5 Abs. 1 SÜG nicht geführt werden. Erkennbar vorsätzliche Falschangaben werden aber im Regelfall besonderes Gewicht für eine Negativprognose haben, wenn sich die oder der Betroffene sogar bewusst über seine Wahrheitspflicht hinwegsetzt, um persönliche Vorteile zu erlangen oder Nachteile zu vermeiden.

<sup>477</sup> BVerwGE 140, 384 (393); BVerwG, Beschl. v. 14.12.2010 – 1 WB 13.10, Rn. 29; BVerwG, Beschl. v. 28.2.2012 – 1 WB 28/11, Rn. 35; Beschl. v. 20.12.2016 – 1 WB 21/16, Rn. 34; Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24.17, NVwZ 2019, 65 (66); Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 35; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1063); VG Berlin, Beschl. v. 25.7.2023 – 4 L 163/23, Rn. 29.

<sup>478</sup> BVerwG, Beschl. v. 20.12.2016 – 1 WB 21/16, Rn. 34; Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 35.

<sup>479</sup> BVerwGE 140, 384 (393); BVerwG, Beschl. v. 28.2.2012 – 1 WB 28/11, Rn. 35; Beschl. v. 20.12.2016 – 1 WB 21/16, Rn. 34; Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24.17, NVwZ 2019, 65 (66, 68); Beschl. v. 18.12.2019 – 1 WB 6/19, Rn. 39; Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 35; Beschl. v. 26.1.2022 – 1 WB 26/21, Rn. 46 f.; VG Berlin, Urt. v. 9.11.2017 – 4 K 200.16, Rn. 36 ff.; Urt. v. 9.1.2023 – 4 K 292/21, Rn. 41 f.; Beschl. v. 25.7.2023 – 4 L 163/23, Rn. 28 f.

<sup>480</sup> BVerwG, Beschl. v. 2.9.2020 – 1 WB 3/20, Rn. 29, 36.

<sup>481</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24.17, NVwZ 2019, 65 (68).

<sup>482</sup> BVerwGE 130, 291 (296); BVerwG, Beschl. v. 17.4.2019 – 1 WB 3/19, Rn. 33; Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062); *Warg*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. (2019), § 1 SÜG Rn. 17.

<sup>483</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.9.2021 – 1 WB 18/21, NVwZ-RR 2021, 1060 (1062).

<sup>484</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.1.2018 – 1 WB 24.17, NVwZ 2019, 65 (66 ff.).

## **D. Zusammenfassende Handlungsempfehlungen**

Im Rahmen der gutachtlichen Prüfung wurde gezeigt, dass wirksame Maßnahmen zum Schutz des Parlaments vor extremistischen Einflüssen und Aktionen grundsätzlich gerechtfertigt werden können, wenn sie dazu dienen, Sicherheitsrisiken wirksam einzudämmen und verhältnismäßig bleiben. Das gilt auch, soweit die Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG berührt ist, die zum Schutz von Gütern von Verfassungsrang – namentlich der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestags und der Rechte Einzelner – beschränkt werden kann. Vor diesem Hintergrund empfehle ich auf der Grundlage des vorliegenden Gutachtens folgendes Vorgehen:

1. Die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt durch die Präsidentin des Deutschen Bundestags nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG sollte auf eine formell-gesetzliche Grundlage gestellt werden. Insoweit bietet sich die integrierte Regelung im Rahmen eines künftigen Bundestagspolizeigesetzes an. Hierfür spräche, dass es bislang nicht abschließend geklärt ist, ob und inwieweit Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG eine verfassungsunmittelbare Ermächtigung enthält, in Rechte von Abgeordneten und Dritten einzugreifen. Angesichts der allgemeinen Anforderungen an die gesetzliche Bestimmtheit von Eingriffsermächtigungen empfiehlt sich eine klare und rechtssichere Regelung in einem außenwirksamen Gesetz.
2. Die geltende Hausordnung in Verbindung mit den Zugangs- und Verhaltensregelungen bezieht sich auf polizeiliche Gefahren, ist aber nicht hinreichend bestimmt, auch eine rechtssichere Anwendbarkeit auf Risiken im Vorfeld einer konkreten Gefahr zu steuern, die von einer allgemeinen extremistischen Betätigung Einzelner ausgehen. Die Verweigerung der Ausstellung eines Bundestagsausweises bei Unzuverlässigkeit sollte in geänderter Form klarstellend in der Hausordnung verankert werden. Eine ausdrückliche Regelung in einem Bundestagspolizeigesetz wird begrüßt.
3. Wenn sich bereits der physische Zugang zu den Parlamentsliegenschaften verfassungskonform begrenzen lässt, gilt dies – vor dem Hintergrund der besonderen Vulnerabilität des Deutschen Bundestags im Bereich der digitalen Infrastrukturen – erst recht für die Nutzung der hauseigenen IT-Systeme. Der Zugriff auf die IT-Systeme des Deutschen Bundestags sollte daher verweigert werden, wenn sich Mitarbeitende als verfassungsfeindlich und damit als unzuverlässig erweisen.
4. Eine gesetzliche Regelung sollte die Möglichkeit vorsehen, dass der Deutsche Bundestag bei einem Antrag auf einen Bundestagsausweis bzw. bei einem Antrag auf Zugriff auf die IT-Systeme personenbezogene Daten beim Bundesamt für Verfassungsschutz abfragen bzw. empfangen darf. Eine solche gesetzliche Ermächtigung

ist notwendig, weil personenbezogene Daten, die beim Verfassungsschutz gespeichert sind, auch aus erheblichen Grundrechtseingriffen mit nachrichtendienstlichen Mitteln stammen können. Eine Datenübermittlung, die § 20 Abs. 1 BVerfSchG grundsätzlich ermöglicht, erfordert eine korrespondierende Ermächtigung der empfangenden Behörde („Doppeltür“). Die allgemeine Bestimmung des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG ist hierzu ebenso unzureichend wie eine rein binnenrechtliche Regelung im Rahmen des Hausrechts. Eine gesetzliche Ermächtigung zum Datentransfer (des Verfassungsschutzes an den Deutschen Bundestag von Amts wegen oder aufgrund einer Abfrage sowie ggf. eine reziproke Übermittlung vom Deutschen Bundestag an den Verfassungsschutz) wäre in jedem Fall verfassungskonform regelbar.

5. Auch eine anlasslos vor jeder Ausstellung eines Ausweises durchzuführende Regelanfrage beim Verfassungsschutz, ob Erkenntnisse vorliegen, die auf eine Unzuverlässigkeit hindeuten.
6. Die Übermittlungssperre des § 4 Abs. 4 Satz 1 G 10 wäre anzupassen, damit auch Daten, die aus einer Beschränkung des Fernmeldeverkehrs durch Nachrichtendienste nach § 3 G 10 stammen, an den Deutschen Bundestag übermittelt werden können.
7. Die Erstattung der Kosten für Mitarbeitende nach § 12 Abs. 3 AbgG könnte gesetzlich für solche Angestellte der Abgeordneten und Fraktionen ausgeschlossen werden, denen mangels Zuverlässigkeit der Zugang zu den Gebäuden des Deutschen Bundestags verweigert wurde. Der Deutsche Bundestag kann insoweit gleichheitskonform die Finanzierung von Personal verweigern, das nur eingeschränkt für Arbeitsleistungen zur Unterstützung parlamentarischer Aufgaben zur Verfügung steht, weil es keinen Zugang zu den Räumlichkeiten bzw. keinen Zugang zur IT-Infrastruktur hat.
8. In die Hausordnung sollte – auch wegen der symbolischen Wirkung – eine Klarstellung aufgenommen werden, dass allen Mitgliedern und Fraktionen des Deutschen Bundestags die Nutzung der Räumlichkeiten nur im Einklang mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gestattet ist.
9. Eine vorherige Anmeldung von Veranstaltungen mit Gästen zu einem konkreten Thema und ggf. mit den als Vortragenden eingeladenen Personen wäre aus praktischen Gründen sachgerecht, um das Hausrecht wirksam präventiv ausüben zu können.
10. Abgeordnete, die eine Tätigkeit in sicherheitsempfindlichen Gremien oder Ausschüssen durchführen wollen, sollten einer vorherigen Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden. Die bisherige Regelung des § 2 Abs. 3 SÜG, die dies ausschließt,

sollte geändert oder aufgehoben und eine entsprechende Regelung in das AbgG aufgenommen werden.

11. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Präsidentin des Deutschen Bundestags sollten durch Ergänzung des § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO beim BVerwG konzentriert werden.

(Professor Dr. Klaus F. Gärditz)