

Ausschussvorlage ÄR 21/22 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zur öffentlichen mündlichen Anhörung

Gesetzentwurf

Fraktion der AfD

**Gesetz zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes
– Drucks. 21/2598 –**

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU, Fraktion der SPD, Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Fraktion der Freien Demokraten

**Gesetz zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes
– Drucks. 21/2625 –**

- | | |
|---|-------|
| 1. Herr Dr. jur. Paul J. Glauben, Ministerialdirigent a.D. | S. 1 |
| 2. Herr Prof. Dr. Alexander Rossnagel,
Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit | S. 28 |
| 3. Frau Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg
Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht,
Staatskirchenrecht und Völkerrecht | S. 43 |

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktion der AfD zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes (HessAbg) und des Hessischen Fraktionsgesetzes (HessFraktG) – Drs. 21/2598 sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes (HessAbg) und des Hessischen Fraktionsgesetzes (HessFraktG) der Fraktionen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freien Demokraten – Drs. 21/2625

A. Gegenstand der Stellungnahme

Die Fraktionen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freien Demokraten haben in den Hessischen Landtag einen Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes (HessAbg) und des Hessischen Fraktionsgesetzes (HessFraktG) eingebracht.¹ Zuvor hatte bereits die Fraktion der AfD ihren Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes (HessAbg) und des Hessischen Fraktionsgesetzes (HessFraktG) dem Landtag zugeleitet.²

Im Kern verfolgen beide Gesetzentwürfe das Ziel, den Landtag vor Personen zu schützen, die als Mitarbeitende³ von Abgeordneten oder Fraktionen durch ihr konkretes Verhalten Zweifel an ihrer Verfassungstreue aufkommen lassen. Allerdings unterscheiden sich beide Gesetzentwürfe u. a. in einem zentralen Punkt. So sieht der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Freien Demokraten als zentrales Element die Streichung der Kostenerstattung für Mitarbeitende von Abgeordneten vor, die im Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen stehen. Ferner wird den Fraktionen die entsprechende Mittelverwendung zur Finanzierung dieser Mitarbeitenden untersagt.⁴ Ferner kann die Benutzung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen, namentlich der Zugang zu den Räumen sowie den Informations- und Kommunikationseinrichtungen beschränkt oder ganz ausgeschlossen werden.⁵ Dagegen beschränkt sich der Gesetzentwurf der AfD-Fraktion auf die beschriebenen Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen sowie auf deren völligen Ausschluss.⁶ Beide Gesetzentwürfe sollen dem Schutz parlamentarischer Rechtsgüter dienen, für die sich in den Gesetzentwürfen eine Legaldefinition findet.⁷

*Der Verfasser war Leiter der Abteilung Parlament und des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz

¹ Drs. 21/2625.

² Drs. 21/ 2598.

³ In den Begriff der Mitarbeitenden werden in dieser Stellungnahme auch die Praktikantinnen und Praktikanten einbezogen.

⁴ Art. 1 § 6a Abs. 2 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625.

⁵ Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625.

⁶ Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/ 2598.

⁷ Jeweils Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1 der Gesetzentwürfe Drs. 21/2625 und 21/2598.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung und Vorgehensweise

Mehrere Länder haben bereits Regelungen getroffen, um eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter durch Mitarbeitende der Abgeordneten oder Fraktionen entgegenzuwirken. So verlangen beispielsweise die Länder Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses.⁸ In Nordrhein-Westfalen holt die Landtagsverwaltung eine unbeschränkte Behördenauskunft nach Maßgabe des § 41 BZRG ein.⁹ In Rheinland-Pfalz ist für alle Mitarbeitenden eine Zuverlässigkeitsprüfung Voraussetzung für eine Aufwandserstattung.¹⁰ Es handelt sich um eine anlasslose Regelanfrage, die zudem alle zwei Jahre wiederholt wird.¹¹

Diese gesetzlichen Regelungen sowie die hier in Rede stehenden beiden Gesetzentwürfe betreffen Fragen zum Status der Abgeordneten und zur Rechtsstellung der Fraktionen. Ferner tangieren sie Grundrechte der betroffenen Mitarbeitenden. An diesen rechtlichen Maßstäben orientiert sich auch die nachfolgende Stellungnahme für die in den Hessischen Landtag eingebrachten zwei Gesetzentwürfe. Die damit verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen wurden auch schon verschiedentlich gutachtlich untersucht.¹²

Die Stellungnahme beginnt mit einem Überblick über die verfassungsrechtlichen Grundlagen und bezieht in diesem Zusammenhang auch die verfassungsrechtliche Stellung der Präsidentin oder des Präsidenten ein (II.). Sodann folgt die Prüfung möglicher Eingriffe der Gesetzentwürfe in den Abgeordneten- und Fraktionsstatus (III.) sowie die Anforderungen an deren verfassungsrechtlichen Rechtfertigung (IV.). Dem schließen sich die Prüfung möglicher Grundrechtseinschränkungen der Mitarbeitenden an (V.). Die Stellungnahme wird durch einen kurzen Überblick zu Fragen der Auswirkungen auf bestehende Verträge (VI.) abgerundet. Sie schließt mit Rechtsfragen der Rückforderung (VII.) und des Rechtsschutzes (VIII.).

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Statusrechte der Abgeordneten

Art. 76 und 77 HessVerf. garantieren die ungehinderte Mandatsausübung der Abgeordneten des Hessischen Landtags. Sie erweisen sich als „die verfassungsrechtliche Garantie des Repräsentationsprinzips, des freien Mandats, der Abgeordnetenrechte

⁸ § 6 Abs. 4 2 AbgG BW; § 9 Abs. 4 Satz 5 Nr. 1 AbgG MV; § 6 Abs. 4 Satz 4-6 AbgG Sachs.; § 7 Satz 6 AbgG Thür.

⁹ § 6 Abs. 4 AbgG NRW.

¹⁰ § 6 Abs. 3 Satz 8 AbgG RhPf.

¹¹ Vgl. § 6a Abs. 1 Satz 1, Abs. 6 AbgG RhPf.

¹² Gutachten Wissenschaftlicher Dienst, Landtag Rheinland-Pfalz (<https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sons-tiges/3010-0007.pdf>); Gutachten Gaerditz, https://table.me-dia/wp-content/uplo-ads/2024/06/26140055/Gaerditz_Gutachten-Schutz-des-Parlaments.pdf; Gutachten Barczak, ([https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges A/Gutachten Extremismusklausel 2024.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_A/Gutachten_Extremismusklausel_2024.pdf)); Gutachten Ogorek (<https://www.landtag.nrw.de/por-tal/WWW/dokumentenarchiv/Doku-ment?Id=ZPBGD241650>); Gutachten Parlamentarischer Beratungsdienst Landtag Brandenburg, (<https://www.parlamentsdokumentation.branden-burg.de/starweb/LBB/EL-VIS/parla-doku/w8/gu/2.pdf>).

und des Abgeordnetenstatus.¹³ Insbesondere Art. 77 HessVerf. garantiert – wie der präzisiert formulierte Art. 38 GG für Abgeordnete des Deutschen Bundestages – die inhaltliche Freiheit der Mandatsausübung und somit auch die formale Gleichheit der Abgeordneten. Jeder Abgeordnete des Hessischen Landtags hat das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Grenzen der Verfassung ungehindert auszuüben.¹⁴ Das freie Mandat sichert dem Abgeordneten namentlich gegenüber anderen Verfassungsorganen, gegenüber dem Gesetzgeber und auch mit Blick auf die parlamentarische Geschäftsordnung einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben. Im Mittelpunkt steht dabei die ungehinderte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung. Dies umfasst neben dem Recht, sich an der Beschlussfassung beteiligen zu können, auch die Teilnahme an der Vorbereitung, Beratung und parlamentarischen Verhandlung der entsprechenden Beratungsgegenstände.¹⁵ Namentlich wird das Recht in informierter Weise zu beraten zu können, durch das freie und gleiche Mandat geschützt.¹⁶ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts impliziert dies, dass nicht nur das Parlament selbst, sondern jeder einzelne Abgeordnete als Verfassungsorgan anzusehen ist und damit das Recht korrespondiert, unmittelbar am Verfassungsleben teilzunehmen.¹⁷

Der Status der Abgeordneten wird darüber hinaus – „als Verlängerung der Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit in das Parlament hinein“¹⁸ – vom Grundsatz der formellen Gleichheit aller Abgeordneten geprägt.¹⁹ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gibt der formelle Gleichbehandlungsgrundsatz den Abgeordneten und Fraktionen einen Anspruch auf eine faire und loyale Auslegung sowie Anwendung der parlamentarischen Geschäftsordnung.²⁰

Art. 76 i. V. m. Art. 77 HessLV schützt zudem die notwendigen materiellen Grundlagen zur effektiven Wahrnehmung des freien Mandats.²¹ Diese setzt in materieller Hinsicht voraus, dass den Abgeordneten eine gewisse Infrastruktur bereitgestellt wird und reicht von der Nutzung der zugewiesenen Räumlichkeiten, über die Nutzung der (technischen) Infrastruktur des Landtags bis zur Unterstützung durch Mitarbeitende.²²

Auch Art. 98 HessLV unterstreicht dies. Zwar regelt die Norm nur Tatbestände der Aufwandsentschädigung, Art. 98 Abs. 3 HessLV ermächtigt jedoch zum Erlass einfach-gesetzlicher Regelungen.²³ So regelt das HessAbgG abschließend,²⁴ welche zusätzlichen Entschädigungen einem Abgeordneten neben der Grundentschädigung

¹³ Langner, in: Ogorek/Poseck, BeckOK Verfassung Hessen, 4. Ed. 15.04.2025, Hess Verf. Vorbem. Art. 77 sowie Art. 77 Rn. 2 (zit. Autor, in: BeckOK Verfassung Hessen).

¹⁴ Langner, in: BeckOK, Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 1.

¹⁵ BVerfG, NVwZ 2023, 407 (408); BVerfGE 140, 115 (150 Rn. 92); 70, 324 (355); Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 12.

¹⁶ BVerfG, DVBl. 2024, 1476 (1477 f. Rn. 91) m. Anm. Glauben; BVerfGE 165, 206 (239 Rn. 93).

¹⁷ Vgl. bereits BVerfGE 4, 144 (148 f.); Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 16.

¹⁸ Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 21.

¹⁹ BVerfGE 102, 224 (238); 40, 296 (327 f.).

²⁰ BVerfG, DVBl. 2024, 1476 Ls. 2 m. Anm. Glauben.

²¹ BVerfGE 154, 354, 365 f.); Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 38.

²² Zu deren ausschließlich privatem Arbeitsverhältnis mit den Abgeordneten bzw. Fraktionen s. Barczak/Renner, DVBl. 2025, 193 (194 f.).

²³ Braum, in: Ogorek/Poseck, BeckOK Verfassung Hessen, 4. Ed., 15.04.2025, Art. 98 Rn. 3.

²⁴ Vgl. z. B. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 HessAbgG.

nach § 5 AbgG zustehen.²⁵ Im Hinblick auf den formalisierten Gleichheitsgrundsatz ist jedoch zu beachten, dass sich die steuerfreie Aufwandsentschädigung bei pauschalierter Bemessung am tatsächlichen Aufwand orientieren müssen. Daher ist eine Differenzierung in Abweichung vom formalisierten Gleichheitsgrundsatz zwischen den Abgeordneten – anders als bei der zu versteuernde Entschädigung – grundsätzlich zulässig.²⁶

2. Verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen

Fraktionen leiten nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁷ und der h. M. in der Rechtslehre²⁸ als Zusammenschluss von Abgeordneten ihre verfassungsrechtlichen Rechte aus deren Status ab. Ihr Wirken wird als bedeutende Voraussetzung für eine effektive Tätigkeit der in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten angesehen.²⁹ Sie sind anerkannte Einrichtungen des Verfassungslebens und als ständige Gliederungen des Parlaments Teil der organisierten Staatlichkeit.³⁰ Nach der Hessischen Verfassung sind sie indes nicht eigenständige Verfassungsorgane.³¹

Wie die Abgeordneten, haben auch die Fraktionen ein Recht auf formal gleiche Mitwirkung an sämtlichen Gegenständen der parlamentarischen Willensbildung.³² Der Zusammenschluss in einer Fraktion ist Ausdruck des Willens der Abgeordneten zur Erledigung ihrer parlamentarischen Aufgaben in einer bestimmten arbeitsteiligen Art und Weise.³³ In der Sache tragen sie wesentlich zur Regierungsbildung bei und organisieren die Arbeit im Parlament. Sie garantieren, dass das Parlament seine Funktionen wahrnehmen kann. Daraus rechtfertigt sich ihre Finanzierung aus öffentlichen Geldern durch die Erbringung von Sach- und Dienstleistungen sowie die Überlassung von Räumen.³⁴

Wie Abgeordnete haben auch Fraktionen Anspruch auf formelle Gleichbehandlung. Dies gilt namentlich auf dem Gebiet der Fraktionsfinanzierung.³⁵

3. Verfassungsrechtliche Stellung der Präsidentin oder des Präsidenten

Beide Gesetzentwürfe sehen vor, dass die Entscheidung über den Ausschluss oder die Beschränkung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen bzw. des Zugangs zu den Räumen des Landtags durch die Präsidentin oder den Präsidenten zu treffen

²⁵ Braum, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 98 Rn. 27.1.

²⁶ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Losebl., Art. 48 Rn. 197 (Bearb. September 2022, zit. Autor, in: DHS); Braum, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 98 Rn. 19.

²⁷ BVerfG, DVBl. 2024, 1476 (178 Rn. 93) m. Anm. Glauben; BVerfGE 160, 411 (420 Rn. 28); 135, 317 (396 Rn. 153).

²⁸ Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 40; Morlok in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 57 m.w.N.

²⁹ BVerfGE 112, 118 (135).

³⁰ BVerfG, DVBl. 2024, 1476 (1478 Rn. 94) m. Anm. Glauben; 112, 118 (135); Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 40.

³¹ Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 40.

³² BVerfG, DVBl. 2024, 1476, 1478 (Rn. 95) m. Anm. Glauben; BVerfGE 160, 411 (420 Rn. 28); 154, 1 (12 Rn. 29); 140, 115 (151 Rn. 92).

³³ Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 42 f.

³⁴ Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 43.

³⁵ Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 48 f.

sind. Ferner legen sie fest, dass die Präsidentin oder der Präsident zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Landtagsgebäude über gefahrenabwehrbehördliche Befugnisse verfügt.³⁶

Die vorbezeichneten Regelungen unterstreichen die in Art. 86 Satz 4 HessLV verfassungsgesetzlich festgeschriebenen Befugnisse. Es ist Aufgabe der Präsidentin oder des Präsidenten, die Sicherheit-, Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Würde zu schützen.³⁷ Wenn sich auch das Hausrecht und die Polizeigewalt auf alle Personen erstreckt, die sich in den Landtagsgebäuden und auf dem Landtagsgelände befinden,³⁸ ist inhaltlich doch zwischen beiden Befugnissen zu differenzieren. Das Hausrecht umfasst grundsätzlich zwar alle Befugnisse, die auch einem privaten Eigentümer oder Besitzer zustehen. Allerdings ist es öffentlich-rechtlich überlagert, so dass beispielsweise der Zutritt zum Landtag nicht ohne hinreichenden Grund verweigert werden darf.³⁹ Dies gilt auch für die Nutzung der Einrichtungen des Landtags. Beide Gesetzentwürfe tragen dem Rechnung, indem sie der Präsidentin oder dem Präsidenten – klarstellend – die Kompetenz zur Entscheidung über den Zugang sowie die Nutzung zuweisen und zugleich hinreichende Gründe für eine Einschränkung formulieren.

Soweit in den vorbezeichneten gesetzlichen Regelungen der Präsidentin oder dem Präsidenten zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Landtagsgebäude gefahrenabwehrbehördliche Befugnisse zugebilligt werden, soll dies der Rechtssicherheit dienen.⁴⁰ Unbeschadet dessen, ob die Präsidentin oder der Präsident nicht ohnehin auf der Grundlage des Art. 86 Satz 4 HessLV präventiv-polizeiliche Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen,⁴¹ ist die einfachgesetzliche Klarstellung mit Blick auf die Möglichkeit eingriffsintensiverer Maßnahmen⁴² nachvollziehbar.

Zutreffend wird in der Begründung des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625⁴³ darauf hingewiesen, dass der Erstattungsausschluss von Aufwendungen sachlich über das Hausrecht und die Polizeigewalt hinausgehen. Daher ist es sachgerecht, sie in die Entscheidungskompetenz des Präsidiums zu legen.

III. Eingriffe in die Statusrechte der Abgeordneten und Fraktionen

Den Fraktionen steht aufgrund der Mandatsfreiheit ihrer Mitglieder die Fraktionsautonomie zu.⁴⁴ Die möglichen Eingriffe in ihre Rechtspositionen werden daher nachfolgend zusammen erörtert.

³⁶ Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 2 und 3, Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 sowie Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 2 und 3, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

³⁷ Braum/Langner, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf., 4. Ed., 15.04. 2025, Art. 86 Rn. 91.

³⁸ Braum/Langner, in: BeckOK HessVerf., Art. 86 Rn. 96.

³⁹ Braum/Langner, in: BeckOK HessVerf., Art. 86 Rn. 98.

⁴⁰ S. Begründung zu Art. 1 § 6a Abs. 1 im Gesetzentwurf Drs. 21/2625, S. 4.

⁴¹ Braum/Langner, in: BeckOK HessVerf., Art. 86 Rn. 112.

⁴² S. dazu Gärditz, Gutachten, S. 14 f.

⁴³ S. Begründung zu II. Art. 1 § 6a Abs. 6, S. 6 des Gesetzentwurfs.

⁴⁴ Butzer, in: BeckOK GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 38 Rn. 195; Grzeszick, NVwZ 2017, 985 (988).

Art. 76 i. V. m. Art. 77, Art. 98, HessLV schützen auch die notwendigen materiellen Grundlagen zur effektiven Wahrnehmung des freien Mandats.⁴⁵ In dieses Recht wird eingegriffen, wenn einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen bzw. deren Mitarbeitenden die Möglichkeit genommen oder eingeschränkt wird, die im Landtag vorhandenen Einrichtungen zu benutzen bzw. der Zugang zu den Räumlichkeiten des Landtags verwehrt wird. Ebenso tangiert diese Einschränkung den Grundsatz der formalen Gleichheit der Abgeordneten. In beide verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen wird ferner eingegriffen, wenn die Erstattung von Aufwendungen für die Mitarbeitenden von Abgeordneten ausgeschlossen wird.⁴⁶

Diese Maßnahmen erschweren den betroffenen Abgeordneten und den Fraktionen die Ausübung ihres Mandats. Insbesondere kann dies den Zugang zu und die Auswertung von Informationen betreffen, die zur effektiven Ausübung der parlamentarischen Kontrolle als eine der Kernaufgaben von Abgeordneten und Fraktionen, von Bedeutung sind.⁴⁷ Zu berücksichtigen ist dabei, dass parlamentarische Kontrolle effektiv sein muss.⁴⁸ Diese Effektivität geht ganz oder zumindest teilweise verloren, wenn der Zugang zu den Räumen und den Informations- und Kommunikationseinrichtungen mit Auflagen verknüpft, anderweitig beschränkt oder ganz ausgeschlossen werden kann. Namentlich das Recht auf die fundierte Vorbereitung parlamentarischer Beratungen ist beschränkt, wenn Personen oder sachliche Hilfsmittel nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Zudem wird in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus eingegriffen, wenn Abgeordnete und Fraktionen nicht mehr frei und ohne staatliche Einflussnahme ihr Personal auswählen können.⁴⁹ Unerheblich ist, dass bei Abgeordneten und Fraktionen das zivile Arbeitsverhältnis mit dem Mitarbeitenden bestehen bleibt. In der Regel wird ein Abgeordneter den Ausfall der Aufwendungserstattung finanziell nur schwer abfangen können. Hinsichtlich der Fraktionen erweisen sich Vorgaben zum Ausschluss der Mittelverwendung ebenfalls als Eingriff in deren Autonomie.

Zwischenergebnis: Art. 1 § 6a Abs. 1, 2 und 5, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 greifen in das freie Mandat und die formale Gleichheit der Abgeordneten sowie in die Fraktionsautonomie nach Art. 76 i. V. m. Art. 77, 98 HessLV ein. Dies gilt ebenso für Art. 1 § 6a Abs. 1, 5, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe

Die vorbezeichneten Eingriffe in die Statusrechte der Abgeordneten und die Fraktionsautonomie könnten verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Voraussetzung ist, dass sie auf gesetzlicher Grundlage erfolgen, hinreichend bestimmt sind, dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen und die Sperrwirkung des Parteien- sowie des Vereinsprivilegs dem nicht entgegensteht.

1. Gesetzliche Grundlage

⁴⁵ BVerfGE 154, 354, 365 f.); Langner, in: BeckOK Verfassung Hessen, Art. 77 Rn. 38.

⁴⁶ Zu deren ausschließlich privatem Arbeitsverhältnis mit den Abgeordneten bzw. Fraktionen s. Barczak/Renner, DVBl. 2025, 193 (195).

⁴⁷ Vgl. VerfGH BW, Urt. vom 4. April 2022, Az. 1 GR 69/21, juris, Rn. 96.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 165, 167 (184 f. Rn. 54).

⁴⁹ VerfGH Sachs., Urt. v. 21.11.2008 – Vf. 95-I-08 (HS)-, juris Rn. 36 f.

Regelungen des Abgeordneten- und Fraktionsrechts sind materielles Geschäftsordnungsrecht,⁵⁰ zumindest steht es ihm nahe.⁵¹ Es findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in der nach Art. 99 HessLV garantierten Parlamentsautonomie. Wenn es auch dem Parlament damit grundsätzlich freisteht, ob es sein autonomes Innenrecht im Wege der Geschäftsordnung oder als Organisations- und Verfahrensgesetz bzw. bestimmte Materien in besonderen Gesetzen regelt,⁵² besteht die Wahlfreiheit nicht grenzenlos.⁵³ So fordert das Bundesverfassungsgericht u. a. gewichtige Gründe, die für ein Gesetz sprechen.⁵⁴

Diese Voraussetzungen dürften hier erfüllt sein. Denn die Hessische Landesverfassung enthält hinsichtlich der Regelungen zum Status der Abgeordneten und der Fraktionsautonomie in Art. 76 Abs. 2 und Art. 98 Abs. 3 einen verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt. Dem hat der Landesgesetzgeber mit dem Abgeordneten- und Fraktionsgesetz entsprochen. Daher betrifft der Erstattungs Ausschluss für Mitarbeitende der Abgeordneten eine Abweichung von § 6 HessAbgG und die untersagte Mittelverwendung für Fraktionen §§ 2 f. HessFraktG. Der Erlass von „Gesetzes-Geschäftsordnungsrecht ist daher geboten.⁵⁵ Im Übrigen gilt, dass es sich bei den hier in Rede stehenden Bestimmungen in Teilen um grundrechtsrelevante Regelungen handelt, die nach dem Rechtsstaatsprinzip zwingend einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.⁵⁶ Der gesetzlichen Regelung bedarf es auch dann, wenn sich staatliche Leistungen unmittelbar oder mittelbar auf die Stellung der Parteien im politischen Wettbewerb auswirken.⁵⁷

2. Hinreichende Bestimmtheit

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung in den Abgeordneten- und Fraktionsstatus erfordert die hinreichende Bestimmtheit der entsprechenden Regelungen. Dies gilt namentlich für den Begriff der parlamentarischen Schutzgüter. Dabei ist zu beachten, dass Rechtsvorschriften nur so genau erfasst werden müssen, „wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.“⁵⁸ Dem tragen beide Gesetzentwürfe hinreichend Rechnung. Sie nennen mit der Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie der Ordnung und Würde des Landtags konkrete Anknüpfungspunkte. Dies gilt ebenso für die Tätigkeiten, die zu einer Gefährdung der parlamentarischen Schutzgüter führen können.⁵⁹ Beide Gesetzentwürfe

⁵⁰ VerfG Bbg, NVwZ-RR 2003, 798 (800); Glauben, NVwZ 2020, 349).

⁵¹ BVerfGE 118, 277 (359) zum Abgeordnetengesetz.

⁵² Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 102.

⁵³ Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 40 Rn. 259 (Bearb. Sept. 2019); Groh, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 17; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 60.

⁵⁴ BVerfGE 130, 318 (350); 70, 324 (361); s. a. Glauben, DÖV 2021, 915 (917 f.).

⁵⁵ BVerfGE 70, 324, (362); Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 40 Rn. 260 (Bearb. Sept. 2019)

⁵⁶ Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 101; Glauben, DÖV 2021, 915 (918); s. a. u. V.

⁵⁷ BVerfG, NVwZ 2023, 496 (502 Rn. 186) m. Anm. Geerlings; s. a. Shirvani, NJW 2025, 3118 (3121 Rn. 17).

⁵⁸ BVerfGE 103, 332 (384); 102, 254 (337); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 83 m. w. N.

⁵⁹ S. Art 1 § 6a Abs. 2 Satz 2, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 und Art. 1 § 6a Abs. 2, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

verzichten auf den rechtlich – bisher – nicht hinreichend erfassten Begriff der „Verfassungsfeindlichkeit“.⁶⁰

3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der mit den hier in Rede stehenden gesetzlichen Regelungen verbundene Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus muss verhältnismäßig sein. Dies bedeutet, dass die Regelungen einem legitimen Zweck dienen und zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich sowie angemessen sind.

a) Legitimer Zweck

Der mit dem Ausschluss der Finanzierung verfassungsfeindlicher Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigter und den Zugangsbeschränkungen zu den Räumen sowie Einrichtungen des Hessischen Landtags der verbundene Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus müsste einen legitimen Zweck verfolgen.

Einen solchen, von der Verfassung legitimierten Zweck bildet der Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang. Denn die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus kann durch kollidierende Verfassungsgüter begrenzt werden,⁶¹ zu denen die freiheitliche demokratische Grundordnung zählt⁶² und damit auch parlamentarische Schutzgüter. Sie dürfen gegen Verfassungsfeinde geschützt werden, wie es im Grundsatz der „streitbaren Demokratie“ und der Einschränkung von Freiheitsrechten, namentlich von Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG, zum Ausdruck kommt.⁶³

Das Prinzip der streitbaren Demokratie darf allerdings nicht als unspezifische, pauschale Eingriffsermächtigung missverstanden werden. Ob ein Eingriff zu Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie parlamentarischer Schutzgüter gerechtfertigt werden kann, ist vielmehr im jeweiligen Einzelfall anhand der Auslegung der konkreten „streitbaren“ Verfassungsbestimmungen zu klären.⁶⁴ Ferner unterliegen Eingriffe in Abgeordneten- und Fraktionsrechte strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.⁶⁵

Die Mitarbeitenden von Abgeordneten und Fraktionen treten zum Landtag in ein besonderes Näheverhältnis. Dabei kommt es nicht auf die „räumliche Nähe“ an, sondern die funktionale Zuordnung. Ein solches Näheverhältnis kann daher nicht nur für Fraktionsbeschäftigte, sondern auch für Mitarbeitende der Abgeordneten in den Wahlkreisbüros begründet werden. Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten ist daher gleichermaßen „ein generelles Risikopotential inhärent“.⁶⁶ Es dient mithin einem legitimen Ziel, wenn der Gesetzgeber erreichen möchte, dass das beschriebene Näheverhältnis nicht für verfassungsfeindliche Bestrebungen missbraucht wird. Die möglichen Auswirkungen auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie die Ordnung

⁶⁰ S. dazu Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 2 m. Fn. 2 sowie Barczak, Gutachten, S. 23; krit. zum unbestimmten Begriff „verfassungsfeindliche Prägung der politischen Grundströmung“ in § 2 Abs. 4 Nr. 4 StiftFinG zutreffend Shirvani, NJW 2025, 3118 (3123 Rn. 28 f.).

⁶¹ BVerfGE 134, 141 (179 Rn. 111).

⁶² BVerfGE 134, 141 (179 Rn. 112); s. a. § 2 Abs. 4, 5 Satz 1 StiftFinG.

⁶³ BVerfGE 134, 141 (179 Rn. 112); Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 38 Rn. 48; Gärditz, Gutachten, S. 9.

⁶⁴ BVerfGE 134, 141 (180 Rn. 114).

⁶⁵ BVerfGE 134, 141 (181 Rn. 118).

⁶⁶ Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 8.

und Würde des Landtags sind evident. Daher sollen solche Personen vom Landtag ferngehalten werden.⁶⁷ Es ist verfassungsrechtlich auch unbedenklich, dass sich der Finanzierungsausschluss gegen die Abgeordneten bzw. Fraktionen richtet. Denn diese sind selbst, wenn sie verfassungsfeindliche Mitarbeiter beschäftigen, letztendlich für die von diesen gegebenenfalls ausgehenden Gefährdungen für die Funktionsfähigkeit und Integrität des Landtags verantwortlich.⁶⁸

b) Geeignetheit

Die Maßnahmen müssten geeignet sein, das beschriebene legitime Ziel zu erreichen. Dabei reicht eine Teileignung in dem Sinne aus, dass mit Hilfe der konkreten Maßnahmen die Erreichung des verfolgten Zwecks zumindest gefördert werden kann.⁶⁹ Teileignung reicht aus. Auf Gesetzesebene genügt es, wenn die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung besteht.⁷⁰ Zudem kommt dem Gesetzgeber zur Beurteilung der Geeignetheit ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.

Da die Teileignung von Maßnahmen schon ausreicht, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, dass in dem Gesetzentwurf der AfD-Fraktion auf den Finanzierungsausschluss verzichtet wird und nur Zugangs- sowie Nutzungsbeschränkungen bzw. -ausschlüsse vorgesehen sind.⁷¹ Unbeschadet dessen liegt auf der Hand, dass diese Maßnahmen zur Zielerreichung deutlich weniger geeignet sind.

Gegen beide Gesetzentwürfe bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken, weil auf eine anlasslose Regelanfrage, die zudem regelmäßig wiederholt wird, verzichtet wurde.⁷² Beide Maßnahmen könnten durchaus geeigneter sein, als eine anlassbezogene Anfrage. Der Verzicht auf die Regelanfrage ist indes noch vom Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt.

Eine Versagung der Übernahme der Personalkosten für verfassungsfeindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. die Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen, wie sie in Art. 1 § 6a Abs. 2 Satz 1 und Art. 2 § 4 a des Gesetzentwurfs Drs. 217/2625 vorgesehen sind, führen zwar nicht dazu, dass die Abgeordneten und Fraktionen die betroffenen Personen nicht (mehr) beschäftigen dürfen. Insbesondere der Finanzierungsausschluss hat jedoch zur Folge, dass sie sich die hierfür nötigen Gelder künftig anderweitig beschaffen müssen. Der Finanzierungsausschluss bewirkt dementsprechend, dass die Beschäftigung von Personen, denen konkrete Tätigkeiten nach Art. 1 § 6a Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 vorgeworfen werden, wenn nicht unterbunden, so jedenfalls nicht länger staatlicherseits gefördert wird.⁷³ Da die Mittel für sonstiges Personal weiterhin uneingeschränkt übernommen werden, wird dadurch zugleich ein finanzieller Anreiz geschaffen, von einer Beschäftigung

⁶⁷ Vgl. Ziff. I. „Allgemeines“ in der Begründung des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625, S. 4.

⁶⁸ VerfGH Sachs, Urt. v. 21. 11. 2008 – Vf. 95-I-08 – juris Rn. 43; Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (196).

⁶⁹ BVerfGE 130, 151 (188); VerfGH BW, NVwZ-RR 2022, 403 (406 Rn. 64).

⁷⁰ BVerfGE 100, 313 (373); Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 118 m.w.N.

⁷¹ Vgl. Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1 und Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 12/2598.

⁷² Vgl. § 6a Abs. 1 Satz 1, Abs. 6 AbgG RhPf.

⁷³ S. dazu Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 8 f.

dieser Personen abzusehen. Dies gilt ebenso für die nur noch eingeschränkte fachliche Unterstützung durch die von den Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen oder dem Ausschluss betroffenen Mitarbeitenden, die beide Gesetzentwürfe vorsehen.

c) Erforderlichkeit

Darüber hinaus darf die Einschränkung der Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus nicht weiter reichen, als dies zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der parlamentarischen Schutzgüter erforderlich ist. An der Erforderlichkeit fehlt es, wenn der durch die Maßnahme erzielte Schutz durch gleich geeignete, aber mildere Mittel gewährleistet werden könnte.⁷⁴ Auch insoweit ist dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zuzugestehen.

Dem Gebot der Erforderlichkeit der gesetzgeberischen Maßnahmen wäre daher nicht entsprochen, wenn der mit ihnen bewirkte Schutz der parlamentarischen Schutzgüter nicht ebenso gut durch weniger eingriffsintensive Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Parlamentsbetrieb verwirklichen ließe. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn auf den Ausschluss der Finanzierung verzichtet und die Regelungen sich stattdessen auf den Ausschluss bzw. Einschränkung des privilegierten Zutritts zu parlamentarischen Räumlichkeiten und des Zugangs zu den Informations- und Kommunikationseinrichtungen beschränken würde. Angesichts der Bedeutung der Finanzierung von Mitarbeitenden durch öffentliche Mittel liegt auf der Hand, dass eine solche beschränkte Maßnahmen, wie bereits bei der Prüfung der Geeignetheit erwähnt, bei Weitem nicht gleich effektiv wären. Zudem ist eine Frage der Anwendung im Einzelfall, ob sich die Maßnahmen auf den Zugang oder Nutzung beschränken oder auch die Finanzierung betreffen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, dass der Gesetzgeber mehrere Schutzmaßnahmen mit einer unterschiedlichen Eingriffsintensität vorsieht.

d) Angemessenheit

Schließlich müsste der Finanzierung- und Nutzungsausschluss bzw. Zugang- und Nutzungsbeschränkungen so ausgestaltet sein, dass die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen nicht unangemessen beschränkt werden. Der Eingriff in die Freiheit des Abgeordneten- und Fraktionsstatus dürfte also nicht per se außer Verhältnis zu dem hiermit verfolgten Schutzzweck stehen.

Insbesondere der Ausschluss staatlicher Geldleistungen für die Beschäftigung von Mitarbeitenden ist zwar mit einem nicht unerheblichen Eingriff in das Recht der Abgeordneten und Fraktionen auf eine freie und von staatlicher Einflussnahme unabhängige Entscheidung über die Auswahl ihres Personals verbunden. Mit der Kürzung der Finanzmittel wie auch mit den Zugangs- bzw. Nutzungsbeschränkungen soll die Personalauswahl zielgerichtet beeinflusst werden. Abgeordnete und Fraktionen sollen möglichst keine Personen beschäftigen, von denen das Risiko eines Missbrauchs der spezifischen Nähe zum Parlament für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausgeht.

⁷⁴ BVerfGE 126, 112(144 f.); Jarass, in Jarass/Piero, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 119 m.w.N.

Die Eingriffsintensität wird jedoch deutlich dadurch relativiert, dass der Finanzierungsausschluss kein Beschäftigungsverbot zur Folge hat. Ebenso wenig werden diese daran gehindert, ihre politische Auffassung weiterhin kundzutun und entsprechend zu handeln.⁷⁵ Auch wenn dies, anders als beispielsweise in Rheinland-Pfalz,⁷⁶ nicht ausdrücklich im Gesetz formuliert ist, steht es den Abgeordneten und Fraktionen frei, die betroffenen Personen weiterhin ehrenamtlich oder auf eigene Kosten zu beschäftigen. Ihnen verbleibt ferner ein Anspruch auf staatliche Geldleistungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Beschäftigung nicht mit entsprechenden Risiken einhergeht. Zudem dient der Eingriff mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einem Schutzgut, dem vor allem im besonders gefährdeten parlamentarischen Raum ein hoher Stellenwert zukommt.⁷⁷ Dies gilt ebenso für die in den Gesetzentwürfen genannten parlamentarischen Schutzgüter.

Hinsichtlich des Finanzierungs- und Nutzungsausschlusses bzw. der Zugang- und Nutzungsbeschränkungen sehen beide Gesetzentwürfe ein abgestuftes System vor und tragen so dem Gebot der Angemessenheit hinreichend Rechnung.⁷⁸

Bei der Prüfung der Angemessenheit ist auch von Bedeutung, welcher Gefährdungsgrad für die Maßnahmen zum Schutz der parlamentarischen Schutzgüter verlangt wird. Dabei ist zwischen einer Gefahr und einem Risiko zu differenzieren. Eine Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen wird. Unterhalb der Schwelle der Gefahr spricht man von einem Risiko. Hierunter wird die Möglichkeit des Eintritts einer nicht nur geringfügigen nachteiligen Einwirkung auf ein Schutzgut verstanden, soweit sie nicht praktisch ausgeschlossen erscheint.⁷⁹ Während eine Gefahr die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens voraussetzt, ist ein Risiko dadurch gekennzeichnet, dass lediglich die Möglichkeit eines Schadens besteht, aber noch nicht hinreichend sicher prognostizierbar ist, ob sich diese verwirklicht. Zur Bestimmung des erforderlichen Gefährdungsgrads sind die verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen, also das Vorsorgeziel einerseits und die damit verbundenen Eingriffe in Freiheitsrechte in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.⁸⁰

Ausgehend hiervon hat der hier anzulegende Gefährdungsgrad zu gewährleisten, dass der mit dem Finanzierungsausschluss zuvörderst einhergehende Eingriff in die Abgeordneten- und Fraktionsrechte nicht außer Verhältnis zum anvisierten Ziel des Schutzes parlamentarischer Schutzgüter steht. Dabei ist zu beachten, dass der Eingriff nur über eine geringe Intensität verfügt, da die Unzuverlässigkeit insbesondere kein Beschäftigungsverbot, sondern nur einen Ausschluss der staatlichen Übernahme der Personalkosten bewirkt. Er dürfte sich daher angesichts der hohen Bedeutung des Schutzguts der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des

⁷⁵ S. dazu im Zusammenhang mit dem Finanzierungsausschluss politischer Stiftungen, Shirvani, NJW 2023, 3118 (3122 f. Rn. 27).

⁷⁶ Vgl. § 6a Abs. 2 Satz 3 AbgG RhPf.

⁷⁷ S. a. Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 11.

⁷⁸ S. Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 sowie Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Art. 2 § a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

⁷⁹ VerfGH Bay, Entsch. v. 17. 05. 2022 – Vf. 47 – VV-21 –, juris Rn. 87.

⁸⁰ VerfGH Bay, Entsch. v. 17. 05. 2022 – Vf. 47 – VV-21 –, juris Rn. 125, 127.

durch die spezifische Parlamentsnähe begründeten Risikopotenzials der Tätigkeit von Mitarbeitenden der Abgeordneten- oder Fraktionen bereits als angemessen erweisen, wenn die Beschäftigung der Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, weil sie ihre Nähe zum Parlament möglicherweise für verfassungsfeindliche Aktivitäten ausnutzen wird. Es genügt folglich eine Risikolage,⁸¹ einer Gefahr bedarf es nicht.⁸²

Zwischenergebnis: Die mit den Regelungen in Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs 21/2625 und in Art. 1 § 6a Abs. 1, Art. 2 § 4a Abs 1 des Gesetzentwurfs 21/ 2598 verbundenen Eingriffe in den Abgeordneten- und Fraktionsstatus sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

4. Schranke des Parteienprivilegs nach Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG

Fraglich ist, ob parlamentarische Schutzgüter selbst dann noch zur Rechtfertigung des Ausschlusses der staatlichen Geldleistungen für die Beschäftigung von Mitarbeitenden und für Zugangs- sowie Nutzungsbeschränkungen herangezogen werden dürfe, wenn die Verfassungsfeindlichkeit aus der Mitgliedschaft in einer noch nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Partei hergeleitet werden soll. Dem könnte die in Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG verankerte Sperrwirkung des Parteienprivilegs entgegenstehen. Auch wenn die Hessische Verfassung keine entsprechende Vorschrift enthält, ist das Parteienprivileg vorliegend zu beachten, denn Art. 21 GG gilt für die Länder unmittelbar.⁸³

Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG entfaltet dabei eine doppelte Schutzwirkung: Geschützt werden sollen zum einen die freiheitliche demokratische Grundordnung des Staates, zum anderen aber auch die Parteien, einschließlich solcher, die verfassungsfeindlich sind, solange die Verfassungswidrigkeit noch nicht verfassungsgerichtlich festgestellt worden ist.⁸⁴ Politische Parteien genießen demnach eine erhöhte Schutz- und Bestandsgarantie.⁸⁵ Bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit ausschließlich durch das Bundesverfassungsgericht ist ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin ausgeschlossen, mag sich diese gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch noch so feindlich verhalten.⁸⁶

Die konkrete Reichweite der Sperrwirkung des Parteienprivilegs ist seit jeher umstritten. Die Rechtsprechung hat es insoweit bisher an einer schlüssigen Einzelfallkasuistik fehlen lassen.⁸⁷ Allerdings dürfte ihr zumindest die Tendenz zu entnehmen sein, dass die Reichweite der Sperrwirkung des Parteienprivilegs maßgeblich von der Intensität des mit der Maßnahme verbundenen Eingriffs in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG abhängt. Als von der Sperrwirkung erfasst angesehen wurden beispielsweise der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung,⁸⁸ die Versagung des Zugangs

⁸¹ S. auch die Begründung zu Art. 1 § 6a Abs. 2 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625, S. 4: „von denen das Risiko der Beeinträchtigung ...ausgeht.“

⁸² S. zum Ganzen auch Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 26 ff.

⁸³ Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (195 m. w. N.).

⁸⁴ Klein, in: DHS, Art. 21 Rn. 571 (Bearb. Jan. 2018).

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 13. 07. 2016 – 2 BvQ 26/16 – juris, Rn. 6; BVerfGE 107, 339 (362), 47, 198 (228).

⁸⁶ BVerfGE 144, 20 (201 Rn. 526); 10, 339 (362).

⁸⁷ S. dazu i. E. Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 14.

⁸⁸ BVerfGE 111, 382 (410); Streinz, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 21 Rn. 143; BVerwG, NVwZ 2018, 1656 (1659).

einer Partei zu öffentlichen Einrichtungen, die Verweigerung der Ausstrahlung von Wahlsendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk,⁸⁹ staatliche Aufrufe zu einer Protestkundgebung gegen einen Parteitag⁹⁰ sowie unsachliche oder diffamierende Werturteile über Parteien durch staatliche Organe.⁹¹ Nicht für per se unzulässig erachtet wurden dagegen etwa der Ausschluss der Förderung von verfassungsfeindlichen Parteien nahestehenden Stiftungen,⁹² die Beobachtung von Parteien und Parteimitgliedern durch den Verfassungsschutz,⁹³ oder die Nennung von Parteien oder Parteimitgliedern in Verfassungsschutzberichten⁹⁴ sowie die amtliche Befassung mit verfassungsfeindlichen Parteien, einschließlich der sachlich begründbaren Bewertung einer Partei als verfassungsfeindlich.⁹⁵

Demnach lässt sich keine Tendenz in der Rechtsprechung zu einem „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ in dem Sinne erkennen, dass sich Eingriffe in Parteienrechte, die zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung erfolgen, nicht rechtfertigen ließen. Mittelbare Belastungen für politische Parteien bleiben vom Parteienprivileg unberührt.⁹⁶ Maßgebend dürfte daher sein, dass die konkreten Maßnahmen in ihren Wirkungen nicht über die einem Parteiverbot gleichkommende Eingriffsintensität verfügen.⁹⁷

Die in den hier in Rede stehenden Gesetzentwürfen vorgesehenen Maßnahmen sind daher neben dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage an einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu messen. Danach bestehen keine Bedenken an deren Verfassungsgemäßheit. Insoweit kann auf die Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Eingriffe in den Abgeordneten- und Fraktionsstatus Bezug genommen werden.

Ob schon die bloße Mitgliedschaft in einer noch nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Partei ausreicht, um den Finanzierungsausschluss bzw. Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen zu rechtfertigen, dürfte zweifelhaft sein, bedarf hier indes keiner näheren Untersuchung. Denn beide Gesetzentwürfe knüpfen hinsichtlich der darin vorgesehenen Maßnahmen nicht an die bloße Parteimitgliedschaft, sondern an eine konkrete Betätigung im Einzelfall an.⁹⁸ Die betroffenen Mitarbeitenden müssen sich aktiv gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung betätigen. Hierfür kann eine Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei ein wichtiges Indiz liefern, das jedoch regelmäßig nicht allein ausschlaggebend sein darf.

Zwischenergebnis: Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 und Art. 1 § 6a Abs. 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs

⁸⁹ BVerfGE 47, 198 (227 ff.).

⁹⁰ VerfGH Thür., Urt. v. 3. 12. 2014 – 2/14-, juris Rn. 69 ff.

⁹¹ BVerfGE 148, 11 (30 f. Rn. 60).

⁹² BVerfG, NVwZ 2023, 496 (509 Rn. 246) m. Anm. Geerlings; s. a. Shirvani, NJW 2025, 3118 ff.

⁹³ BVerfGE 134, 141 (179 ff. Rn. 110 ff.).

⁹⁴ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2021, 39 (41 Rn. 18).

⁹⁵ BVerfG, NVwZ 2022, 1113 (1119 Rn. 116).

⁹⁶ Honer, NVwZ 2024, 705 (706).

⁹⁷ Honer, NVwZ 2024, 705 (707); s. a. Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 14 f.

⁹⁸ Vgl. z. B. Art. 1 § 6a Abs. 2, Abs. 3 sowie Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625; Art. 1 § 6a Abs. 2 sowie Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/ 2598.

Drs. 21/2598 enthalten keine Maßnahmen, die in ihrer Eingriffsintensität einem Parteiverbot gleichkommen. Das Parteienprivileg nach Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG steht den gesetzlichen Regelungen daher nicht entgegen.

V. Grundrechte der Mitarbeitenden

1. Übersicht

Die Einschränkung bzw. der Ausschluss der Benutzung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen und der Ausschluss von Erstattungen für Mitarbeitende eines Mitglieds des Hessischen Landtags könnten vom persönlichen und sachlichen Schutzbereich verschiedener bundes- und landesverfassungsrechtlich garantierter Grundrechte erfasst werden. Betroffen sein könnte (mittelbar-faktisch) das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG/Art. 28 Abs. 2 HessLV sowie zumindest die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG/Art. 2 Abs. 1 u. 2 HessLV. Zudem könnten die nach dem Gesetz vorgesehenen Abfragen und Auskünfte den persönlichen und sachlichen Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG/Art. 12a HessLV betreffen. Ferner könnte das (freiwillige) Ausfüllen eines Fragebogens zur eigenen Person den Schutz der (negativen) Meinungsfreiheit der Mitarbeitenden nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG/Art. 11 Abs. 1 Satz 1 HessLV tangieren. Schließlich könnte, soweit die Mitgliedschaft in einer „extremistischen“ bzw. „verfassungsfeindlichen“ Vereinigung oder die Betätigung für eine solche Vereinigung als Anknüpfungspunkt für eine Beschränkung der Tätigkeit von Mitarbeitenden von Abgeordneten oder Fraktionen herangezogen werden soll, die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG/Art. 15 HessLV berührt sein.

Während die Betroffenheit des persönlichen Schutzbereichs der vorgenannten Grundrechte außer Frage stehen dürfte, bedürfen der sachliche Schutzbereich, der mögliche Eingriff und ggf. dessen verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer näheren Betrachtung.

2. Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG/Art. 28 Abs. 2 HessLV)

a) Schutzbereich

Die Berufsfreiheit gewährleistet die freie Wahl und Ausübung eines Berufs; hierunter ist jede auf eine gewisse Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit zu verstehen.⁹⁹ Wenn auch für den Abgeordneten selbst (in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber) die Berufsfreiheit hier keinen eigenständigen Schutzgehalt neben demjenigen des freien Mandats hat,¹⁰⁰ fällt die Tätigkeit der Mitarbeitenden für einen Abgeordneten oder eine Fraktion unter diese Gewähr-

⁹⁹ BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 2022, Az. 1 BvR 1187/17, juris, Rn. 43 m. w. N.; Mann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 45; Ruffert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., 15.09.2024, Art. 12 Rn. 40 m. w. N.; ähnlich Remmert, in: DHS, GG, Art. 12 Abs. 1 Rn. 76 (Bearb. August 2023).

¹⁰⁰ Barczak, Gutachten, S. 61 f.

leistung. Dabei ist es unerheblich, ob die Betroffenen noch weiteren beruflichen Tätigkeiten nachgehen, da auch Doppel- und Nebenberufe die Voraussetzungen des Berufsbegriffs erfüllen.¹⁰¹

b) Eingriff

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Mitarbeitenden nach Art. 12 Abs. 1 GG/Art. 28 Abs. 2 HessLV liegt vor, wenn Personen aufgrund bestimmter Erkenntnisse über sie der Zugang zu einer Beschäftigung bei einem Abgeordneten oder einer Fraktion verwehrt oder ihre in deren Rahmen ausgeübte Tätigkeit Beschränkungen unterworfen wird. Da die Tätigkeit bei Fraktionsmitarbeitern weit überwiegend und bei Abgeordnetenmitarbeitern jedenfalls auch im Landtag ausgeübt werden muss bzw. kann, ist der Zugang zu dem Arbeitgeber und die Nutzung der Infrastruktur des Parlaments Voraussetzung der Grundrechtsausübung. Diese kann nicht, wie eine Versammlung, an einem beliebigen anderen Ort erfolgen. Diese vorgelagerte Grundrechtsprägung unterscheidet den Fall auch von dem des Besuchers, der lediglich Einlass begehrt. Die Konditionierung bzw. Verweigerung des Zugangs sowie die Einschränkung der Benutzung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen stellt dann einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Grundrecht dar.¹⁰² Den vorbezeichneten Regelungen fehlt auch nicht die objektiv berufsregelnde Tendenz.¹⁰³ Denn sie betreffen im Schwerpunkt Tätigkeiten, die typischerweise beruflich ausgeübt werden. Zudem werden die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändert.¹⁰⁴ Die berufliche Tätigkeit muss durch die Regelung „nennenswert behindert“ werden.¹⁰⁵ Diese Voraussetzung sind hier erfüllt.

Auch der Finanzierungsausschluss tangiert (mittelbar-faktisch) das Grundrecht der Berufsfreiheit von Mitarbeitenden. Denn er hat möglicherweise zur Folge, dass sich Abgeordnete oder Fraktionen von ihnen trennen bzw. vom Abschluss eines Arbeitsvertrages Abstand nehmen.

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eingriffe in die Berufsfreiheit sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie sich als verhältnismäßig erweisen. In der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde als spezielle Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die sog. Stufenlehre entwickelt: Ausübungsregelungen, subjektive Berufswahlregelungen und objektive Wahlregelungen mit jeweils zunehmender Eingriffsintensität.¹⁰⁶ Die neuere Rechtsprechung verzichtet dagegen auf diese Unterscheidung und stellt allein auf die Vorgaben der Verhältnismäßigkeit ab.¹⁰⁷

¹⁰¹ BVerfGE 110, 304 (321); 54, 237 (246); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 12 Rn. 8.

¹⁰² S. dazu Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten, S. 64.

¹⁰³ S. dazu BVerfGE 137, 350 (Rn. 69); 111, 191 (213); 128, 1 (82).

¹⁰⁴ BVerfGE 156, 63 (Rn. 225).

¹⁰⁵ BVerfGE 110, 370 (393 f.); 81, 108 (122); s. zum Ganzen auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 12 Rn. 20.

¹⁰⁶ BVerfGE 71, 162 (172); 21, 1 (11).

¹⁰⁷ S. z. B. BVerfGE, BeckRS 2020, 19850 Rn. 99 ff.

Die hier in Rede stehenden Eingriffe in die Berufsfreiheit der Mitarbeitenden sind mithin nach den rechtlichen Maßstäben zu beurteilen, die auch für die Prüfung der Eingriffe in die Abgeordneten- und Fraktionsautonomie maßgebend waren. Denn selbst wenn die Regelungen im Zusammenhang mit dem Finanzierungsausschluss als mittelbar-faktischen Eingriff in subjektive Berufswahlregelungen angesehen werden, dienen sie dem Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter.¹⁰⁸ Die Regelungen zur Zugangs- und Nutzungsbeschränkung bzw. zum Ausschluss sind als bloße Berufsausübungsregelungen durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt.¹⁰⁹ Die freiheitlich demokratische Grundordnung und der Schutz des Landtags als höchstes Verfassungsorgan des Landes Hessen sind besonders wichtige Gemeinschaftsgüter. Insoweit und zu den Anforderungen an die (stufenspezifische) Verhältnismäßigkeit kann auf die Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Eingriffe in die Abgeordneten- und Fraktionsautonomie Bezug genommen werden.

Zwischenergebnis: Der Finanzierungsausschluss nach Art. 1 § 6a Abs. 2 Satz 1 sowie die Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen nach Art. 1 § 6a Abs. 1 Satz 1, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 stellen einen verfassungsrechtlich gerechtfertigten Eingriff in die Berufsfreiheit der Mitarbeitenden dar. Dies gilt ebenso für die Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen nach Art. 1 § 6a Abs. 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

3. Informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG/Art. 12a HessLV)

a) Schutzbereich

Die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung und auf Datenschutz gewährleisten die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.¹¹⁰ Geschützt werden nur persönliche bzw. personenbezogene Daten,¹¹¹ die die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer Person betreffen.¹¹² Ob es sich um sensible Daten handelt, die insbesondere die Privat- oder gar Intimsphäre betreffen, ist unerheblich.¹¹³ Ebenso werden – umgekehrt – grundsätzlich auch öffentlich und allgemein zugängliche Daten erfasst.¹¹⁴

b) Eingriff

In den Schutzbereich des Rechts der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG/Art. 12a HessLV) wird grundsätzlich mit jeder Beschaffung personenbezogener Daten – etwa Informationen zu

¹⁰⁸ BVerfGE 119, 59 (83); 103, 172 (183).

¹⁰⁹ BVerfG, NVwZ 2022, 1038 (1048 Rn. 148 m. w. N.).

¹¹⁰ Vgl. BVerfGE 130, 1 (35); 128, 1 (42); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 46; Lang, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., 15.09. 2024, Art. 2 Rn. 5 f.

¹¹¹ BVerfGE 118, 168 (184); 115, 166 (190); 113, 29 (46).

¹¹² BVerfGE 128, 1 (43).

¹¹³ BVerfGE 130, 151 (183); 118, 168 (185).

¹¹⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 12 Rn. 47 m. w. N.

Vorstrafen, politischen Anschauungen und Aktivitäten oder Mitgliedschaften in Parteien/Vereinigungen – eingegriffen. Gleiches gilt für die Veröffentlichung solcher Informationen.

Anders könnte dies nur bei einer Einwilligung der betroffenen Personen in die jeweilige Maßnahme sein.¹¹⁵ Dies setzt allerdings voraus, dass die Einwilligung freiwillig erfolgt. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn die Ablehnung mit nicht unerheblichen Nachteilen für die betreffende Person verbunden ist. Dabei kann ein Nachteil in diesem Sinne kann auch die Vorenthaltung einer Vergünstigung sein.¹¹⁶ Daher bestehen beispielsweise dann erhebliche Zweifel an der Freiwilligkeit der Einwilligung, wenn ein Bewerber um eine Stelle als Beschäftigter eines Abgeordneten oder einer Fraktion im Falle der Ablehnung der Einwilligung damit rechnen muss, dass er vom weiteren Bewerbungsverfahren ausgeschlossen wird oder aufgrund von Maßnahmen zum Schutz parlamentsbezogener Rechtsgüter seine Tätigkeit nur eingeschränkt ausüben darf.¹¹⁷ Dies ist bei den hier in Rede stehenden Bestimmungen der Fall, so dass die Freiwilligkeit der erteilten Zustimmung fraglich ist und daher eine Zustimmung den Eingriff nicht zwangsläufig ausschließt.

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Verfassungsrechtlich gerechtfertigte Eingriffe in das Recht der informationellen Selbstbestimmung setzen u. a. voraus, dass Voraussetzungen und Umfang der Beeinträchtigungen hinreichend klar umschrieben sind.¹¹⁸ Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit hängt von der Art und Schwere des Eingriffs ab.¹¹⁹ Im Bereich der informationellen Selbstbestimmung müssen der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden.¹²⁰ Zudem ist festzuschreiben, welche staatliche Stelle zur Erfüllung welcher Aufgabe zu der fraglichen Informationserhebung oder -verarbeitung berechtigt ist. Voraussehbarkeit und Justitiabilität dürfen nicht gefährdet werden.¹²¹

Diesen Anforderungen werden hier beachtet. Das Recht Informationen nach § 31 Abs. 1 BZRG einzuholen sowie ggf. das Recht in die der Eintragung zugrunde liegende Entscheidung zu nehmen, wird der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags gegeben.¹²² Ebenso wird konkret die Präsidentin oder der Präsident des Landtags ermächtigt, mit Einwilligung der betroffenen Person die zuständige Zentralstelle der Polizei und die zuständige Verfassungsschutzbehörde um Auskünfte zu ersuchen, welche Erkenntnisse zu einem Ausschlussgrund nach 6a Abs. 2 HessAbgG-E bzw. § 4a Abs. 1 HessFraktG-E i. V. m. § 6a Abs. 2 Hess AbgG-E vorhanden

¹¹⁵ Di Fabio, in: DHS, GG, Art. 2 Rn. 228 (Bearb. Juli 2001); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 2 Rn. 61.

¹¹⁶ VerfGH Bay, Entsch. vom 17. Mai 2022, Az. Vf. 47-VII-21, juris, Rn. 75.

¹¹⁷ S. a. in Bezug auf eine Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz Gärditz, *Gutachten*, S. 42; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, *Gutachten*, S. 66.

¹¹⁸ BVerfGE 92, 191 (197); 65, 1 (46).

¹¹⁹ BVerfGE 120, 378 (408).

¹²⁰ BVerfGE 130, 151 (202); 128, 1 (47); 113, 348 (375).

¹²¹ BVerfGE 118, 168 (188).

¹²² Art. 1 § 6a Abs. 4 Satz 1, 2, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs 21/2625; s. a. Art. 1 § 6a Abs. 4 Satz 1, Art 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs 21/2598, der sich allerdings auf ein einfaches Führungszeugnis bezieht.

sind.¹²³ Die in Frage kommenden Tätigkeiten werden durch die Verweise auf die entsprechenden Normen des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes auch hinreichend klar bestimmt. Eine enumerative Aufzählung der Tätigkeit ist dem Gesetzgeber nicht möglich und eine bloß beispielhafte nicht notwendig. Denn, wie bereits dargelegt,¹²⁴ müssen Rechtsvorschriften nur so genau erfasst werden, „wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“. ¹²⁵ Im Bereich der sicherheits- und verfassungsgefährdenden Tätigkeit darf der Gesetzgeber regelmäßig auf unbestimmte, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe zurückgreifen.¹²⁶

Daher bestehen unter dem Aspekt der Bestimmtheit auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Regelung in § 6a Abs. 4 Satz 4 HessAbgG-E und § 4a Abs. 1 HessFraktG i. V. m. § 6a Abs. 4 Satz 4 HessAbgG-E.¹²⁷ Unter Bezugnahme auf die Legaldefinition in Absatz 1 werden die parlamentarischen Schutzgüter hinreichend klar benannt.

Soweit in Art. 1 § 6a Abs. 4 Satz 3, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs der AfD-Fraktion (Drs. 21/2598) die Präsidentin oder der Präsident des Landtags ermächtigt werden, Auskünfte bei der zuständigen Zentralstelle der Polizei und der Verfassungsschutzbehörde einzuholen, bestehen Bedenken gegen die Bestimmtheit. Denn es wird nicht auf Absatz 2 des § 6a AbgG-E Bezug genommen, sondern auf die nach Absatz 1 möglichen Maßnahmen. Hier sollte sich die Bezugnahme auf Absatz 2 beziehen, da es um Auskünfte zu konkreten Tätigkeiten geht.

Neben den vorstehend beschriebenen besonderen Anforderungen müssen Eingriffe in das Recht der informationellen Selbstbestimmung müssen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen.

Das legitime Ziel, Schutz der parlamentarischen Schutzgüter, rechtfertigt angesichts der Bedeutung dieser Verfassungsgüter grundsätzlich Eingriffe in das Recht der informationellen Selbstbestimmung.

Die Maßnahmen müssten geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen.

Die im Führungszeugnis eingetragene Straftat muss unter Abwägung aller Umstände des Einzelfalls den Schluss rechtfertigt, die Beschäftigung der betroffenen Person werde parlamentarische Schutzgüter, wie die Funktionsfähigkeit oder Integrität des Parlaments oder die freiheitlich demokratische Grundordnung gefährden. Erforderlich hierfür ist, dass die Straftat einen hinreichenden Bezug zu den in Rede stehenden parlamentarischen Schutzgütern aufweist.¹²⁸

Dazu ist ein polizeiliches Führungszeugnis jedoch nur begrenzt geeignet. Das Führungszeugnis gibt lediglich Aufschluss über rechtskräftige strafrechtliche Verurteilungen (vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. §§ 4 ff. BZRG). Auf Grundlage eines Eintrags im

¹²³ Art. 1 § 6a Abs. 4 Satz 3, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs 21/2625.

¹²⁴ S. o. 1. b.

¹²⁵ BVerfGE 103, 332 (384); 102, 254 (337); Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 83 m. w. N.

¹²⁶ Generell zu dieser Befugnis s. BVerfGE 134, 141 (184 f.); 110, 33 (56 f.).

¹²⁷ Art. 1 § 6a Abs. 4 Satz 4, Art. 2 § 4a Abs. 1 Gesetzentwurf Drs. 21/2625.

¹²⁸ VerfGH Sachs, Urt. v. 21. 11. 2008 – Vf. 95-I-08 (HS) – Juras, Rn. 47.

Führungszeugnis lassen sich dementsprechend allenfalls verfassungsfeindliche Personen ausfindig machen, die sich derart radikalisiert haben, dass sie zur Verfolgung ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen bereits rechtskräftig abgeurteilte vorsätzliche Straftaten, wie Gewalt- oder Staatsschutzdelikte, begangen haben. Von einer Person kann indes auch dann, wenn sie bislang (noch) nicht in einer Weise strafrechtlich in Erscheinung getreten ist, die einen Eintrag in das Führungszeugnis nach sich gezogen hat, das Risiko ausgehen, sie werde das mit der Tätigkeit von Abgeordneten- und Fraktionsbeschäftigten einhergehende spezifische Näheverhältnis zum Parlament für verfassungsfeindliche Bestrebungen ausnutzen. Allein anhand eines Führungszeugnisses lässt sich die Verfassungsfeindlichkeit einer Person daher nicht umfassend bewerten.¹²⁹

Auf Gesetzesebene genügt es allerdings, wenn die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung besteht.¹³⁰ Zudem kommt dem Gesetzgeber zur Beurteilung der Geeignetheit ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Daher bestehen gegen die gesetzlich normierte Möglichkeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Landtags, über Mitarbeitende ein polizeiliches Führungszeugnis einzuholen, keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere beschränken sich die Möglichkeiten nicht auf die Angaben im polizeilichen Führungszeugnis, sondern beide Gesetzentwürfe sehen noch weitere Informationsmöglichkeiten vor.

Dies gilt beispielsweise für die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehene Selbstauskunft, die Einsicht in die einer Verurteilung zugrunde liegende Entscheidung und für die anlassbezogene Anfrage bei der zuständigen Zentralstelle der Polizei und bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde.¹³¹ Soweit beide Gesetzentwürfe auf eine Regelanfrage verzichten,¹³² bestehen im Hinblick darauf, dass die Teileignung einer Regelung ausreicht, auch insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Ferner ist das Gebot der Erforderlichkeit zu beachten. Als mildere Mittel wäre statt der Einholung eines polizeilichen Führungszeugnisses oder der Auskunft bei Polizei- und Sicherheitsbehörden die Abgabe einer Erklärung zur Verfassungstreue seitens des Mitarbeitenden denkbar. Es liegt indes auf der Hand, dass diese Erklärung nur begrenzt verifizierbar wäre.¹³³ Sie wäre daher nicht gleich effektiv.

Schließlich müssten die Maßnahmen angemessen sein und insbesondere den unantastbaren Kernbereich privater Selbstbestimmung beachten.¹³⁴ In dem hier in Rede stehenden Zusammenhang sind solche Daten nicht betroffen. Vielmehr handelt es sich um Daten, deren Vorhandensein in öffentlichen Dateien der Betroffene im Wesentlichen selbst zu verantworten hat. Erst weil er sich strafbar gemacht oder durch andere Verhaltensweisen aufgefallen ist, die eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter befürchten lassen, sind sicherheitsbehördliche Erkenntnisse über den

¹²⁹ S. dazu i. E. Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 17 f.

¹³⁰ BVerfGE 100, 313 (373); Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 118 m.w.N.

¹³¹ Art. 1 § 6a Abs. 3, 4 Satz 2, 3, Art. 2 § 4 a Abs. 1 des Gesetzentwurfs 21/2625 und Art. 1 § 6a Abs. 3, 4 Satz 2, 3, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs 21/2598.

¹³²¹³² S. dazu z. B. § 6a Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 AbgG RhPf.

¹³³ So auch Barczak, Gutachten, S 102 ff, 130 ff.; Wissenschaftlicher Dienst, Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 21.

¹³⁴ BVerfGE 130, 1 (122); 120, 274 (335); 119, 1 (29 f.).

Betroffenen vorhanden. Eine Verwertung dieser Daten zur Prüfung, ob der Mitarbeitende eines Abgeordneten oder einer Fraktion parlamentarische Schutzgüter gefährden könnte, ist daher grundsätzlich angemessen. Allerdings sind im Zusammenhang mit der Datenübermittlung die Vorgaben der §§ 19a ff. HessVerfSchG, insbesondere auch die Differenzierung zwischen mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen oder nicht auf diesem Wege erhobene Daten zu beachten.¹³⁵

Zwischenergebnis: Art. 1 § 6a Abs. 3, 4 und 5, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs 21/2625 und Art. 1 § 6a Abs. 3, 4 und 5, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs 21/2598 greifen in das Recht der Mitarbeitenden auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz ein. Die Eingriffe sind jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Beim Gesetzentwurf Drs. 21/2598 bestehen Bedenken an der Bestimmtheit der Regelung in Art. 1 § 6a Abs. 4, Art. 2 § 4a Abs. 1.

4. Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG/ Art. 11 Abs. 1 Satz 1 HessLV)

a) Schutzbereich

Die Meinungsfreiheit rechnet das Bundesverfassungsgericht zu den „vornehmsten Menschenrechten überhaupt“.¹³⁶ Der Begriff der Meinungsfreiheit ist weit zu verstehen und umfasst sowohl Werturteile als auch Tatsachenbehauptungen. Keine Rolle spielt, welche Themen berührt werden. Vielmehr schützt die Meinungsfreiheit die Kommunikation in allen Bereichen und es ist ohne Bedeutung, ob mit der Meinung öffentliche, insbesondere politische oder private Zwecke verfolgt werden.¹³⁷ Mithin sind auch polemische oder übersteigerte Äußerungen¹³⁸ sowie solche geschützt, die auf die Beseitigung der grundgesetzlichen Ordnung abzielen oder nationalsozialistische Gedanken verbreiten.¹³⁹

Das Äußern und Verbreiten einer Meinung werden ebenso geschützt wie der Inhalt, die Form oder die Art und Weise der Äußerung.¹⁴⁰ Das Grundrecht schützt zudem die negative Meinungsfreiheit, also das Recht, eine Meinung nicht zu äußern.¹⁴¹

b) Eingriff

Bei der Feststellung, ob Mitarbeitende verfassungsfeindlich agieren, darf nicht an das bloße Haben und Äußern von Meinungen angeknüpft werden.¹⁴² Eine verfassungsfeindliche Geisteshaltung allein reicht für den Einsatz der Instrumente der wehrhaften Demokratie genauso wenig aus wie Kritik an der geltenden Verfassungsordnung und

¹³⁵ S. dazu auch Wissenschaftlicher Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Gutachten, S. 39 ff.; krit. Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (199).

¹³⁶ BVerfGE 69, 315 (34).

¹³⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 5 Rn. 5 m. w. N.

¹³⁸ BVerfGE 93, 260(289); 85, 1 (15); 61, 1 (7 f.).

¹³⁹ BVerfGE 124, 300 (320); s. a. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 5 Rn. 5 m. w. N.

¹⁴⁰ BVerfGE 76, 171 (192), 60, 234 (241).

¹⁴¹ BVerfGE 65, 1 (40 f.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 5 Rn. 11.

¹⁴² BVerfGE 39, 334 (350 f.); Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (196).

das Streben nach legalen Verfassungsänderungen unter Einschluss eines staatsfeindlichen Verbalradikalismus.¹⁴³ Angesichts dieses weiten Schutzes der Meinungsfreiheit wird in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit eingegriffen, wenn Äußerungen zu Nachteilen beruflicher Art führen können. Ebenso wird mit der Abgabe als „freiwillig“ bezeichnete Erklärungen in die negative Meinungsfreiheit eingegriffen, wenn sich an die Weigerung Nachteile anschließen.¹⁴⁴

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen in die Meinungsfreiheit verlangt Art. 5 Abs. 2 GG zunächst, dass sich ein allgemeines Gesetz, das Eingriffe in die Meinungsfreiheit legitimieren soll, nicht gegen eine bestimmte Meinung richten darf. Hier könnte zweifelhaft sein, ob die Regelungen in Art. 1 § 6a Abs. 3, 5, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 sowie Art. 1 § 6a Abs. 3, 5, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598 eine allgemeine gesetzliche Regelung sind. Denn je nach dem Inhalt der Selbstauskunft oder deren Verweigerung knüpfen beide Gesetzentwürfe daran die jeweiligen Rechtsfolgen.

Allerdings ist anerkannt, dass sich Schranken für das Recht der Meinungsfreiheit auch aus anderen Verfassungsnormen ergeben können,¹⁴⁵ also auch aus Gesetzen, die nicht allgemein sind.¹⁴⁶ Dies wird u. a. in den strafrechtlichen Bestimmungen in den §§ 80a, 86, 86a und 130 StGB deutlich.¹⁴⁷ Diese Bestimmungen dienen u. a. dem Schutz des Friedens, der verfassungsmäßigen Ordnung oder des demokratischen Rechtsstaates. Die Straftatbestände haben regelmäßig einen hinreichenden Bezug zu parlamentarischen Schutzgütern.¹⁴⁸ Die Einschränkung der Meinungsfreiheit i. S. bestimmter Meinungen sind zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung und des Gedankens der Völkerverständigung verfassungsgemäß.¹⁴⁹

Ein strafatbezogener Ansatz findet sich in den Abgeordnetengesetzen der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.¹⁵⁰

Unter dem Aspekt der Geeignetheit zur Zielerreichung könnten Zweifel an der Regelung zur Selbstauskunft der Mitarbeitenden bestehen.¹⁵¹ Da allerdings schon die Teileignung genügt und es der Präsidentin oder dem Präsidenten unbenommen bleibt,

¹⁴³ Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (196).

¹⁴⁴ Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (196 f.).

¹⁴⁵ BVerfGE 111, 147 (157) 66, 116 (136); Grabenwarter, in: DHS, Grundgesetz, Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 137.

¹⁴⁶ Wendt, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 5 Rn. 122.

¹⁴⁷ BVerfGE, BeckRS 2004, 23538 Rn. 32 m. w. N.; s. a. Parlamentarischer Beratungsdienst Landtag Brandenburg, Gutachten, S. 68.

¹⁴⁸ Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (197 f.).

¹⁴⁹ Wendt, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 5 Rn. 122.

¹⁵⁰ § 6 Abs. 4 Satz 2 AbgG BW; § 8 Abs. 4 AbgG Bbg.; § 9 Abs. 4 Satz 5 Nr. 1 AbgG MV; § 6 Abs. 4 Satz 3 und 4 AbgG NRW; § 6a Abs. 4 Nr. 1 AbgG RhPf.; § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 Abg. Sachs; § 7 Satz 6 und 7 AbgG Thür.

¹⁵¹ Art. 1 § 6a Abs. 3 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 und Art. 1 § 6a Abs. 3 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/ 2598.

ergänzende Auskünfte einzuholen,¹⁵² bestehen gegen die Regelung keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt ebenso, wie bereits dargelegt, für die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung.

Im Ergebnis lassen sich daher die hier in Rede stehenden Bestimmungen verfassungsrechtlich rechtfertigen, auch wenn sie sich gegen bestimmte Meinungen richten. Denn sie sollen dem Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung dienen und erweisen sich als verhältnismäßig.

Zwischenergebnis: Die Eingriffe in die Meinungsfreiheit der Mitarbeitenden durch Art. 1 § 6a Abs. 3, 5, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 sowie Art. 1 § 6a Abs. 3, 5, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598 sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt und verletzen die Mitarbeitenden daher nicht in ihrem Grundrecht der Meinungsfreiheit.

5. Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG/Art. 15 HessLV)

a) Schutzbereich

Die Vereinigungsfreiheit gewährleistet das „Prinzip freier sozialer Gruppenbildung zu selbst definierten Zwecken“. ¹⁵³ Unter einer Vereinigung (Vereine und Gesellschaften) ist jeder Zusammenschluss zu verstehen, zu dem sich „eine Mehrheit natürlicher und juristischer Personen oder Personenvereinigungen für längere Zeit zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks auf freiwilliger Basis zusammenschließt und einer einheitlichen Willensbildung unterwirft.“¹⁵⁴ Zu den geschützten Tätigkeiten der Vereinsmitglieder zählt u. a. die Bildung einer Vereinigung ebenso wie der Beitritt dazu.¹⁵⁵

b) Eingriff

In die Vereinigungsfreiheit Art. 9 Abs. 1 GG/Art. 15 HessLV wird durch jede sie belastende hoheitliche Regelung eingegriffen.¹⁵⁶ Dies kann sowohl durch Maßnahmen, die an die Mitgliedschaft in einer „extremistischen“ bzw. „verfassungsfeindlichen“ Vereinigung anknüpfen als auch durch Einschränkungen bei vereinigungsbezogenen Tätigkeiten der Mitglieder erfolgen.¹⁵⁷ Solche Maßnahmen sind hier die Beschränkung der Tätigkeit der betroffenen Mitarbeitenden von Abgeordneten oder Fraktionen sowohl durch den Finanzierungsausschluss als auch durch die Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen bzw. den völligen Ausschluss. Diese Maßnahmen können Mitarbeitende von dem Eintritt oder Aktivitäten in den betroffenen Vereinigungen abhalten.

Ein Eingriff ist auch nicht wegen der Regelung in Art. 9 Abs. 2 GG ausgeschlossen. Zwar sind danach u. a. solche Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten. Bis zu einem Verbot durch die zuständige Behörde genießen Vereinigungen aber – ähnlich wie Parteien aufgrund von Art. 21 Abs. 2 und

¹⁵² Art. 1 § 6a Abs. 4, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 und Art. 1 § 6a Abs. 4, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/ 2598.

¹⁵³ BVerfGE 149, 160 (Rn. 97); 164, 164 (Rn. 78).

¹⁵⁴ BVerfGE 106, 177 (181); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 9 Rn. 3 m.w.N.

¹⁵⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 9 Rn. 6.

¹⁵⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 9 Rn. 12.

¹⁵⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 9 Rn. 6.

4 GG – ein „Vereinigungsprivileg“, nach dem sie nicht unter Berufung auf einen der Verbotsgründe rechtlich benachteiligt werden dürfen.¹⁵⁸ Vielmehr hat das Verbot konstitutive Wirkung.¹⁵⁹ In vergleichbarer Weise wie das Parteienprivileg, schützt auch das Vereinigungsprivileg nicht nur den Verband selbst, sondern grundsätzlich auch dessen Mitglieder gegen Nachteile, die an die behördliche Einschätzung des Verbandes als extremistisch oder verfassungsfeindlich anknüpfen.¹⁶⁰

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die hier in Rede stehenden gesetzlichen Regelungen betreffen nicht das Verbot einer Vereinigung nach Maßgabe des Art. 9 Abs. 2 GG und knüpfen auch nicht an die bloße Mitgliedschaft in einer noch nicht verbotenen Vereinigung an. Vielmehr verlangen die Regelungen konkrete tatsächliche Anhaltspunkte der Beteiligung an sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten oder Tätigkeiten bzw. Bestrebungen der Organisierten Kriminalität oder eine aktive Betätigung im Sinne einer verfassungsfeindlichen Ausrichtung oder Zielsetzung.¹⁶¹

Die Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit, denen keine Verbotswirkung zukommt, sind in jedem Fall durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt, sofern auch bei der Ausgestaltung das Gebot der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.¹⁶² Diesen Anforderungen werden der Finanzierungsausschluss sowie die Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen gerecht.

Zwischenergebnis: Der Eingriff in das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit durch Art. 1 § 6a Abs. 2, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs 21/2625 sowie Art. 1 § 6a Abs. 2, Art. 2 § 4a des Gesetzentwurfs 21/2598 ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt und verletzt daher dieses Grundrecht der Mitarbeitenden nicht.

VI. Rückwirkungsverbot

Weiterhin ist zu prüfen, ob der Finanzierungsausschluss sich auch auf im Zeitpunkt der Normierung bestehende Verträge mit Mitarbeitenden beziehen darf oder nur auf Neuverträge anzuwenden ist. Unter dem Aspekt des rechtsstaatlichen Gebots des Vertrauensschutzes kommt es auf die Differenzierung zwischen „echter“ und „unechter“ Rückwirkung an.¹⁶³ Erstere liegt dann vor, wenn die in Frage stehende Regelung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll.¹⁶⁴ Eine „unechte“ Rückwirkung ist hingegen anzunehmen, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet.¹⁶⁵

¹⁵⁸ BVerfG, Beschl. vom 23. Juni 2004, Az. 1 BvQ 19/04, juris, Rn. 26; BVerwG, Urt. vom 27. Juni 2018, Az. 10 CN 1/17, juris, Rn. 45.

¹⁵⁹ Höfling/Burkiczak, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 52 m. w. N.; s. a. § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG.

¹⁶⁰ S. zum Ganzen auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gutachten, S. 68 f. sowie Barczak, Gutachten, S. 55 ff.

¹⁶¹ S. i. E. Art. 1 § 6a Abs. 2 Satz 2, Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 sowie Art. 1 § 6a Abs. 2, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

¹⁶² Winkler, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 9 Rn. 103 f.; Scholz, in: DHS, Grundgesetz, Kommentar, Art. 9 Rn. 115 ff. (Bearb. Sept. 2017).

¹⁶³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 96 ff. m. w. N.

¹⁶⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 96.

¹⁶⁵ BVerfGE 123, 186 (257); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 98 m. w. N.

Während eine „echte“ Rückwirkung grundsätzlich verboten ist, ist eine „unechte“ Rückwirkung i.d.R. erlaubt.¹⁶⁶

Da der Finanzierungsausschluss auf die Erfüllung der entsprechenden Tatbestände des Abgeordneten- und des Fraktionsgesetzes abstellt, die auf eine Gefahr für parlamentarische Schutzgüter schließen lassen und dies auch erst während eines laufenden Vertragsverhältnisses der Fall sein kann, ist nicht von einem abgeschlossenen Sachverhalt auszugehen. Dafür spricht auch der Umstand, dass es sich bei Arbeits-, Dienst- und Werkverträgen um Dauerschuldverhältnisse handelt. Mithin ist eine „unechte“ Rückwirkung anzunehmen und auch eine Einbeziehung der noch laufenden Altverträge grundsätzlich zulässig.¹⁶⁷

Zwischenergebnis: Dem Erstattungsanspruch steht nicht das Verbot der „echten“ Rückwirkung entgegen. Vielmehr liegt der Rückforderung ein nicht abgeschlossener Sachverhalt zugrunde, so dass es sich um eine grundsätzlich zulässige „unechte“ Rückwirkung handelt.

VII. Rückforderung bereits ausgezahlter Mittel

Nach Art. 1 § 6a Abs. 6 Satz 4 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625 kann die Präsidentin oder der Präsident einen anderen Tag bestimmen, an dem die Erstattungsfähigkeit endet. Aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass dies auch ein in der Vergangenheit liegendes Datum sein kann. Dies wirft die Frage der Rückforderung der bereits ausgezahlten Mittel auf.

Da rechtliche Beziehungen ausschließlich zwischen der Landtagsverwaltung und den Abgeordneten einerseits und zwischen Abgeordneten und ihren Mitarbeitenden andererseits bestehen, kann die Landtagsverwaltung den Kostenerstattungsbetrag direkt vom Abgeordneten zurückfordern.¹⁶⁸

Sofern die Leistung an die Abgeordneten in Form eines Verwaltungsaktes erfolgt ist,¹⁶⁹ könnte die Rückforderung auf § 49a Abs. 1 Satz 1 HessVwVfG gestützt werden. Im Hessischen Abgeordnetengesetz fehlt es an einer ausdrücklichen Norm, dass die Kostenerstattung durch Verwaltungsakt erfolgt. Hilfsweise könnte daher auf den allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch abgestellt werden.

Nimmt man trotz der fehlenden Regelung im Hessischen Abgeordnetengesetz einen Verwaltungsakt an,¹⁷⁰ bedarf es jedoch einer sich aus einem Gesetz ergebenden formellen und materiellen Befugnis, die Erstattungsansprüche durch Verwaltungsakt geltend zu machen (sog. VA-Befugnis).¹⁷¹ Eine solche ergibt sich – sofern der Tatbestand des Art. 49a Abs. 1 Satz 1 HessVwVfG erfüllt ist – aus Art. 49a Abs. 1 Satz 2 HessVwVfG, wonach die zu erstattende Leistung durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen ist.

¹⁶⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 99, 104.

¹⁶⁷ Barczak/Renner, DVBl. 2025, 193 (198).

¹⁶⁸ Barczak/Renner, DVBl. 2025, 193 (201).

¹⁶⁹ S. dazu Barczak, Gutachten, S. 134 ff; offen gelassen Gärditz, Gutachten, S. 71 f.

¹⁷⁰ Klarstellend könnte dies in § 6 HessAbgG geregelt werden.

¹⁷¹ VG Stuttgart, NVwZ 2023, 453 (455 Rn. 45).

Die Rückforderung der Kostenerstattung richtet sich mithin nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 48, 49 HessVwVfG. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob der Anspruch gegen den Abgeordneten aus Gründen des Vertrauensschutzes nach Maßgabe von § 48 Abs. 2, § 49 Abs 6 Satz 1, 2 HessVwVfG ausgeschlossen ist. Sollte das Vertrauen des Abgeordneten nicht schutzwürdig sein, kann er sich nach § 49 a Abs. 2 Satz 2 HessVwVfG auch nicht auf einen etwaigen Wegfall der Bereicherung berufen.

Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist ein ungeschriebener, gewohnheitsrechtlich anerkannter Anspruch. Voraussetzung für dessen Anwendbarkeit ist indes, dass nicht spezielle Regelungen getroffen oder die Anwendung bereicherungsrechtlicher Grundsätze ausdrücklich ausgeschlossen wurden.¹⁷² Er ist insoweit das öffentlich-rechtliche Pendant zu § 812 BGB, da Anspruchsvoraussetzung ist, dass jemand eine Leistung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, aber ohne rechtlichen Grund erhalten hat. Die Berufung auf den Wegfall der Bereicherung richtet sich nach einer analogen Anwendung des § 818 Abs. 3 BGB. Dies ist namentlich von Bedeutung, wenn anders als beim Vorliegen eines Verwaltungsaktes, kein spezialgesetzlich geregelter Vertrauensschutz greift. Auf den Wegfall der Bereicherung dürfte sich der Abgeordnete analog § 242 BGB nicht berufen, wenn er von den zum Erstattungsabschluss führenden Aktivitäten des Mitarbeiters wusste.¹⁷³

Wenn ein Anspruch gegen den Abgeordneten wegen Vertrauensschutzes bzw. wegen des Wegfalls der Bereicherung ausscheidet, kommt eventuell ein Anspruch unmittelbar gegen die Mitarbeiter:innen aus § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. §§ 263 Abs. 1, 25 Abs. 1, 2. Alt. StGB in Betracht. Ein möglicher Anspruch des Abgeordneten gegen die Mitarbeitenden könnte der Landtag unter dem Aspekt der so genannten Drittschadensliquidation geltend machen.¹⁷⁴

Zwischenergebnis: Sofern die Erstattung für die Mitarbeitenden an die Abgeordneten durch Verwaltungsakt erfolgt, kommt als Grundlage der Rückzahlung die §§ 48, 49 49a HessVwVfG in Frage. Fehlt es an einem Verwaltungsakt, kann die Rückzahlungspflicht auf den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gestützt werden. Abgeordnete können sich wegen der Auszahlung an die Mitarbeitenden nicht zwangsläufig auf den Wegfall der Bereicherung nach § 818 Abs. 3 BGB analog berufen. Mitarbeitende könnten dem Landtag ggf. aus § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. §§ 263 Abs. 1, 25 Abs. 1, 2 StGB. Möglicherweise können auch die Grundsätze der Drittschadensliquidation greifen.

VIII. Rechtsschutz

Im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Freien Demokraten trifft die Präsidentin oder der Präsident im Einvernehmen mit dem Präsidium die Feststellung, dass ein Ausschlussgrund besteht.¹⁷⁵ Diese Feststellung gibt die Präsidentin oder der Präsident allein dem Mitglied des Landtags oder der Fraktion bekannt, bei dem oder der die betroffene Person beschäftigt ist.¹⁷⁶ Der Rechtsweg zum Hessischen Staatsgerichtshof wird insoweit für Maßnahmen

¹⁷² Stadler, in: Jauering, BGB, Kommentar, 19. Aufl., 2023, vor § 812 Rn. 18.

¹⁷³ S. a. Stadler, in: Jauering, BGB, Kommentar, 19. Aufl., 2023, § 818 Rn. 27 m. w. N.

¹⁷⁴ S. dazu Barczak/Renner, DVBl 2025, 193 (202).

¹⁷⁵ S. Art. 1 § 6a Abs. Satz 1, Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2625.

¹⁷⁶ Art. 1 § 6a Abs. 6 Satz 2, Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs 21/2625.

nach dieser Bestimmung, also auch – in beiden Gesetzentwürfen – hinsichtlich eines Zugangs- oder Nutzungsausschluss sowie hinsichtlich entsprechender Beschränkungen, für Abgeordnete und Fraktionen eröffnet.¹⁷⁷ Da die Präsidentin oder der Präsident bzw. das Präsidium als Behörde i. S. d. von § 1 Abs. 2 HessVwVfG entscheiden, handelt es sich um eine nach § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO zulässige, abdrängende Sonderweisung. Unbeschadet dessen dürfte es sich nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die auf das Kriterium der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit verzichtet und stattdessen auf den materiellen Gehalt der Streitigkeit abstellt,¹⁷⁸ ohnehin um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handeln.

Sofern sich Mitarbeitende durch Maßnahmen nach diesem Gesetz in ihren Rechten verletzt sehen, fehlt es in beiden Gesetzentwürfen an einer Rechtswegzuweisung. Dies erscheint indes auch nicht notwendig. Denn den Mitarbeitenden dürfte nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg offenstehen. Allerdings ist auch hier die Annahme einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit nach Maßgabe der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht auszuschließen.

Zwischenergebnis: Die Rechtswegzuweisung an den Staatsgerichtshof für Klagen betroffener Abgeordneter und Fraktionen ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Sofern Mitarbeitende sich gegen mögliche Verletzungen ihrer subjektiven Rechte wenden, könnte ihnen der Verwaltungsrechtsweg offenstehen. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könnte es sich jedoch auch in diesem Fall um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handeln.

IX. Zusammenfassung

1. Beide Gesetzentwürfe greifen in Statusrechte der Abgeordneten und der Fraktionen ein.
2. Die Eingriffe sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie erfolgen auf gesetzlicher Grundlage. Mit dem Schutz parlamentarischer Rechtsgüter, die in beiden Gesetzentwürfen hinreichend bestimmt legal definiert werden, dienen die Einschränkungen einem legitimen Ziel. Die vorgesehenen Maßnahmen der Zugangseinschränkung zu den Räumen und den Einrichtungen des Landtags bzw. der völlige Zugangsausschluss sowie der Finanzierungsausschluss im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Freien Demokraten (Drs. 21/ 2625) erweisen sich als geeignet, den beabsichtigten Schutz zu erreichen. Der Verzicht auf den Finanzierungsausschluss im Gesetzentwurf der AfD-Fraktion (Drs. 21/2598) hat zwar lediglich dessen Teileignung zur Folge. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung reicht dies für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs unter dem Aspekt der Geeignetheit jedoch aus. Die Maßnahmen sind erforderlich, da mildere Mittel nicht gleich effektiv wirken würden. Schließlich erweisen sie sich mit Blick auf das hohe Schutzgut auch als angemessen.

¹⁷⁷ Art. 1 § 6a Abs. 7 Satz 1, Art. 2 § 4a Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs 21/2625; Art. 1 § 6a Abs. 6, Art. 2 § 4a Abs. 2 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598.

¹⁷⁸ Vgl. jüngst BVerwG, NVwZ 2025, 856 m. Anm. Weber; BVerwG, NVwZ 2025, 1276 m. Anm. Brocker.

3. Den Eingriffen in den Abgeordneten- und Fraktionsstatus steht auch nicht das so genannte Parteienprivileg nach Art. 21 Abs. 2 GG entgegen. Denn die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehen Maßnahmen kommen nach ihrer Eingriffsintensität nicht einem Parteiverbot gleich.
4. Die hier in Rede stehenden gesetzlichen Regelungen greifen zudem in Grundrechte der betroffenen Mitarbeitenden ein (Art. 12 Abs. 1 GG/Art. 28 Abs. 2 HessLV; Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG/Art. 12a HessLV; Art. 5 Abs. 1 GG/Art. 11 Abs. 1 Satz 1 HessLV; Art. 9 Abs. 1 GG/Art. 15 HessLV). Auch diese Eingriffe sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie basieren auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage und verfolgen mit dem Schutz parlamentarischer Schutzgüter dasselbe legitime Ziel wie die Eingriffe in den Abgeordnetenstatus und die Fraktionsautonomie. Ebenso bestehen keine Zweifel an ihrer Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit im Verhältnis zu den subjektiven Grundrechtspositionen. Unter dem Aspekt der Bestimmtheit könnten sich Bedenken gegen die Regelung in Art. 1 § 6a Abs. 4, Art. 2 § 4a Abs. 1 des Gesetzentwurfs Drs. 21/2598 ergeben.
5. Soweit die Maßnahmen auch auf bestehende und sich nicht nur auf künftige Verträge mit Mitarbeitenden beziehen, bestehen dagegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn insoweit handelt es sich um eine zulässige, „unechte“ Rückwirkung.
6. Die im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Freien Demokraten (Drs. 21/2625) vorgesehene Möglichkeit, den Finanzierungsausschluss auch rückwirkend anzuwenden, wirft die Frage der Rückforderung auf. Seitens des Landtags bestehen grundsätzlich nur Ansprüche gegen betroffene Abgeordnete, nicht gegen Mitarbeitende. Scheiden Ansprüche gegen Abgeordnete aus, so käme ein Anspruch des Landtags gegen Mitarbeitende entweder nach § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. §§ 263 Abs. 1, 25 Abs. 1, 2. Alt. StGB oder die so genannte Drittschadensliquidation in Frage.
7. Rechtsschutz betroffener Abgeordneter und Fraktionen erfolgt nach beiden Gesetzentwürfen durch den Hessischen Staatsgerichtshof. Mitarbeitende können den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könnte es sich jedoch auch um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handeln.





DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Präsidentin des Hessischen Landtages
Frau Astrid Wallmann
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Nur per E-Mail an:
Parlament@ltg.hessen.de

Aktenzeichen	95.25.67:0081-RO
Bitte bei Antwort angeben	
zuständig	Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Durchwahl 14 08 -	120
Ihr Zeichen	
Ihre Nachricht vom	29.09.2025
Datum	27.10.2025

Stellungnahme des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informations- freiheit zur Anhörung des Ältestenrates des Hessischen Landtages zu Drucksä- chen 21/2598 und 21/2625 (Gesetze zur Änderung des Hessischen Abgeordne- tengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes)

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung in der Sitzung des Ältestenra-
tes am 4. November 2025 bedanke ich mich.

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, vorab schriftlich zu den beiden oben genann-
ten Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen. Ich beschränke mich dabei auf die daten-
schutzrechtliche Bewertung:

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Mo. - Do. von 13:00 - 15:00 Uhr
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de
Internet www.datenschutz.hessen.de
Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX
USt IdNr: DE812021807

1. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Fraktion der SPD, Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Fraktion der Freien Demokraten zu einem Gesetz zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes (Drucks. 21/2625)

Für die datenschutzrechtliche Bewertung ist entscheidend, welche Schritte zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Gesetzentwurf vorgesehen sind. Daher beschreibe ich zuerst die vorgesehenen Verarbeitungsschritte und prüfe sodann deren datenschutzrechtliche Zulässigkeit.

1.1 Vorgesehene Schritte zur Verarbeitung personenbezogener Daten

Ziel des Gesetzes ist es, Beschäftigte von Abgeordneten und Fraktionen, die die parlamentarischen Schutzgüter gefährden, vom Landtag fernzuhalten. Ihnen soll die Nutzung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen entzogen oder beschränkt und es soll die Erstattung der Aufwendungen für solche Mitarbeiter verhindert werden können. Damit die Präsidentin und das Präsidium im Einzelfall entscheiden können, ob eine solche Gefährdung von einer oder einem Beschäftigten ausgehen, sieht der Gesetzentwurf für einen neuen § 6a des Hessischen Abgeordnetengesetzes die Verarbeitung folgender Informationen vor.

Im **ersten** Schritt soll nach § 6a Abs. 3 *„Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Praktikantinnen und Praktikanten eines Mitglieds des Landtags ... Gelegenheit gewährt werden, sich zu der Frage zu erklären, ob in ihrer Person Umstände im Sinne des Abs. 2 Satz 2 bestehen. Die Erklärung ist freiwillig.“*

Liegt ein sachlicher Grund vor, kann die Präsidentin nach pflichtgemäßem Ermessen (s. Begründung zu § 6a Abs. 4) gemäß § 6a Abs. 4 Satz 1 *„zum Zwecke der Prüfung, ob ein Ausschlussgrund nach Abs. 2 besteht, zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Praktikantinnen und Praktikanten der Mitglieder des Landtags ein Führungszeugnis für Behörden“* nach § 31 Abs. 1 BZRG einholen. Hierzu übermittelt sie im **zweiten** Schritt die Grunddaten der betroffenen Personen an das Bundeszentralregister und erhält im **dritten** Schritt von diesem ein Führungszeugnis zu dieser Person.

Enthält das Führungszeugnis eine Eintragung, darf die Präsidentin nach § 6a Abs. 4 Satz 2 im **vierten** Schritt „mit Einwilligung der betroffenen Person Einsicht in die zugrundeliegende Entscheidung nehmen“.

„Soweit dies im Einzelfall zur Aufklärung geboten erscheint, ersucht die Präsidentin“ nach § 6a Abs. 4 Satz 3 erster Halbsatz im **fünften** Schritt „mit Einwilligung der betroffenen Person die zuständige Zentralstelle der Polizei und die zuständige Verfassungsschutzbehörde um Auskunft, ob und welche Erkenntnisse zu einem Ausschlussgrund nach Abs. 2 dort vorhanden sind“. Hierfür übermittelt sie die Grunddaten der betroffenen Person an die beiden Behörden.

Diese übermitteln an die Präsidentin nach § 6a Abs. 4 Satz 3 zweiter Halbsatz im **sechsten** Schritt ihre Erkenntnisse „auf Grundlage der für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften“.

– Nach § 6a Abs. 4 Satz 4 dürfen „die nach Satz 1 bis 3 erlangten Informationen“ in einem **siebten** Schritt „auch für sonstige gegen die betroffene Person gerichtete Maßnahmen zum Schutz der parlamentarischen Schutzgüter verwendet werden, insbesondere für Maßnahmen nach Abs. 1 Satz 1“.

Schließlich entscheidet die Präsidentin im **achten** Schritt nach § 6a Abs. 6 Satz 1 „im Einvernehmen mit dem Präsidium“ unter Auswertung aller erlangten Informationen in Form eines Verwaltungsakts, ob „ein Ausschlussgrund gemäß Abs. 2 oder Abs. 5 besteht“ und gibt nach § 6a Abs. 6 Satz 2 „die Feststellung dem Mitglied des Landtags, bei dem die betroffene Person beschäftigt ist, einschließlich der sie tragenden Gründe bekannt“.

1.2 Datenschutzrechtliche Bewertung der Verarbeitungsschritte

Für die Datenverarbeitung durch den Landtag gilt die DSGVO. Dies ergibt sich allgemein aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 16.1.2024 in der Rechtsache C-33/22, aber auch aus § 30 Abs. 1 HDSIG, weil es sich hier um Datenverarbeitungen zu Verwaltungsangelegenheiten, insbesondere zur Personalverwaltung, handelt.

Mit den Regelungen des § 6a sollen Rechtsgrundlagen entsprechend Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und e sowie Art 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO geschaffen werden. Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 4 DSGVO muss die mitgliedstaatliche Regelung ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen. Der Schutz des Landtages ist ein Ziel, das im öffentlichen Interesse liegt. Ob die vorgesehene Datenverarbeitung in einem angemessenen Verhältnis zu diesem legitimen Zweck steht, wird bei den einzelnen Verarbeitungsschritten untersucht.

Die zu verarbeitenden Daten sind überwiegend besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Aus ihnen gehen politische Meinungen und weltanschauliche Überzeugungen hervor. Die Verarbeitung solcher Daten ist nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO grundsätzlich untersagt. Sie ist nur zulässig, wenn eine Ausnahme des Art. 9 Abs. 2 DSGVO eingreift. Nach Buchst. g ist die Verarbeitung *„auf der Grundlage ... des Rechts eines Mitgliedstaats“* zulässig, das *„aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“* ist und *„das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht“*. Ein Gesetz zum Schutz der parlamentarischen Schutzgüter ist aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich. Ob der Gesetzentwurf in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht und die anderen Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO erfüllt, wird bei den einzelnen Verarbeitungsschritten untersucht.

1.2.1 Selbstauskunft (§ 6a Abs. 3)

Das Ausfüllen des Fragebogens ist für die jeweils betroffene Person freiwillig. Das freiwillige Ausfüllen ist jedoch keine Einwilligung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a, Art. 7, Art 9a Abs. 2 Buchst. a DS-GVO und § 23 Abs. 2 HDSIG, weil sich aus der Verweigerung der Erklärung negative Schlussfolgerungen ergeben, die unweigerlich zu weiteren Datenverarbeitungen und eventuell weiteren Konsequenzen führen. Zwar bleibt das Arbeitsverhältnis selbst von möglichen Maßnahmen grundsätzlich unberührt. Doch dürfte der oder die Abgeordnete Beschäftigte selten auf eigene Kosten weiterfinanzieren, wenn diese Kosten nicht mehr vom Landtag erstattet werden.

Die daraus folgende Trennung von solchen Mitarbeitenden ist ja gerade das Ziel der Regelung (s. Begründung I. Allgemeines und zu § 6a Abs. 2). § 6a Abs. 3 stützt daher die Datenverarbeitung nicht auf eine Einwilligung, sondern enthält einen gesetzlichen Erlaubnistatbestand zur Erhebung entsprechender Daten.

Dabei wird es der betroffenen Person überlassen, ob sie mitwirkt oder nicht. Sie kann sich selbst zu möglichen Ausschlussgründen erklären und frühzeitig Unklarheiten erhellen und Missverständnissen vorbeugen. Sie kann aber auch ihre Mitwirkung verweigern. Ihre informationelle Selbstbestimmung wird dadurch im größtmöglichen Ausmaß berücksichtigt, das die Erreichung des legitimen Ziels zulässt. Insofern ist die Regelung bezogen auf das verfolgte Ziel angemessen.

Die Freiwilligkeit der Selbstauskunft und deren Auswirkungen müssen gegenüber den betroffenen Personen insbesondere klar kommuniziert werden. Insofern bewirkt die Regelung zu dieser Erklärung auch eine Aufklärung der betroffenen Personen über die Überprüfung. Diese sollte mit der Information nach Art. 13 DSGVO verbunden werden.

1.2.2 Übermittlung personenbezogener Daten an das Bundeszentralregister (§ 6a Abs. 4 Satz 1)

Um die Angaben in der freiwilligen Selbstauskunft zu prüfen und einen möglichen Verdacht zu konkretisieren, kann die Präsidentin ein Führungszeugnis für Behörden einholen. Hierfür muss sie die Grunddaten zu der betroffenen Person aus der Personalabteilung an das Bundeszentralregister übermitteln. § 6a Abs. 4 Satz 1 erlaubt somit eine Zweckänderung. Bei den an das Bundeszentralregister übermittelten Daten handelt es sich um Name, Vorname, Geburtsname, Geburtsort und -datum sowie Wohnanschriften, Geschlecht und Staatsangehörigkeit. Diese Daten sind keine besonders schützenswerten Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Das Gesetz darf die zweckändernde Übermittlung nach Art. 6 Abs. 4 DSGVO vorsehen. Nach dieser Vorschrift kann eine Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaates eine Zweckänderung vorsehen, wenn diese in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Artikel 23 Abs. 1 DSGVO genannten Ziele darstellt. In Frage kommt die Zielsetzung der „*öffentlichen Sicherheit*“ nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. c und die Zielsetzung der „*Kontroll-, Überwachungs- und*

Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt für die unter den Buchstaben a bis e und g genannten Zwecke verbunden sind“ nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. h DSGVO. Die Datenverarbeitung dient dem Schutz der parlamentarischen Schutzgüter und damit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und ermöglicht die dazu notwendigen Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsmaßnahmen. Ein Gesetz, das dafür eine Zweckänderung der Datenverarbeitung vorsieht, ist mit Art. 6 Abs. 4 DSGVO vereinbar, wenn es dabei den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet. Dies ist bei der vorgesehenen Zweckänderung der Fall. Sie gefährdet nicht den Wesensgehalt des Grundrechts auf Datenschutz.

Die Einholung eines Führungszeugnisses ist ein geeignetes Mittel, um Anhaltspunkte für die in § 6a Abs. 2 Satz 2 genannten Gründe für einen Ausschluss der Erstattung der Aufwendungen für Beschäftigte zu finden oder zu bestätigen. Für diesen Schritt muss ein sachlicher Grund vorliegen, also etwa individuelle Anhaltspunkte für einen Verdacht oder eine abstrakte Gefährdungslage (s. Begründung zu § 6a Abs. 4). Es findet jedenfalls keine generelle anlasslose Kontrolle statt. Ein Führungszeugnis für Behörden nach § 31 BZRG ist erforderlich, weil nur dieses gemäß § 32 Abs. 3 und 4 BZRG weitergehende Aussagen über relevante Strafurteile enthalten kann. Ein einfaches Führungszeugnis nach § 30 BZRG wäre hierfür unzureichend, weil in diesem gemäß § 32 Abs. 2 BZRG Eintragungen fehlen. Das Einholen eines Führungszeugnisses ist somit auch ein erforderliches Mittel, um Klarheit über offene Fragen zu einzelnen betroffenen Personen zu gewinnen und damit das legitime Ziel des Schutzes des Landtages zu verfolgen. Da dieses Mittel nicht anlasslos und ausnahmslos genutzt werden darf, sondern nur bei sachlichen Gründen, ist es als angemessen zu bewerten.

1.2.3 Übermittlung eines Führungszeugnisses (§ 6a Abs. 4 Satz 1)

Das Bundeszentralregister darf nach § 31 BZRG auf Anforderungen Führungszeugnisse an Behörden übermitteln.

1.2.4 Einsicht in die Gerichtsentscheidung (§ 6a Abs. 4 Satz 2)

Enthält das Führungszeugnis eine Eintragung, darf die Präsidentin mit Einwilligung der betroffenen Person Einsicht in die zugrundeliegende Entscheidung nehmen. Der Hinweis auf die Verurteilung wegen einer einschlägigen Straftat ist ein begründeter Anlass, um dem dadurch entstandenen Verdacht einer Gefährdung der parlamentarischen Schutzgüter nachzugehen. Die Prüfung des Strafurteils, das diesen Verdacht begründet, ist geeignet, die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 2 zu prüfen, und ist erforderlich, weil diese Prüfung ohne die Einsicht in das Urteil nicht möglich ist.

Bei der Einwilligung der betroffenen Person handelt es sich nicht um eine Einwilligung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a, Art. 7, Art. 9 Abs. 2 Buchst. a DSGVO und § 23 Abs. 2 HDSIG, sondern um einen gesetzlichen Erlaubnistatbestand, für den die Mitwirkung der betroffenen Person ein Tatbestandsmerkmal ist. Für eine Einwilligung fehlt es an der erforderlichen Freiwilligkeit. Diese kann angesichts der negativen Rechtsfolge des § 6a Abs. 5 (Ausschluss der Erstattung der Aufwendungen) nicht angenommen werden. Dennoch ist die notwendige Mitwirkung der betroffenen Person zu begrüßen: Zum einen wird durch die Anforderung der Einwilligung die betroffene Person über den Stand und das weitere Verfahren informiert. Zum anderen kann sie ihre informationelle Selbstbestimmung insoweit ausüben, als sie der Präsidentin die Einsicht in die Strafurteile verweigert. Sie kann sich –mit Blick auf die Rechtsfolge des § 6a Abs. 5 – weigern, ihre Daten im Strafurteil preiszugeben. Die Zustimmung verstärkt insofern die Legitimationswirkung des Erlaubnistatbestands als Ausdruck des Grundrechtsschutzes durch Verfahren. Verweigert sie ihre Einwilligung, darf die Einsicht in die Gerichtsakten nicht erfolgen. Die Entscheidung über den Ausschluss der Erstattung der Aufwendungen erfolgt dann auf der Grundlage des § 6a Abs. 5. Die Einwilligung lässt zwar nicht den Grundrechtseingriff entfallen, sie macht jedoch die Datenübermittlung für die betroffene Person zumutbar und damit vor dem Hintergrund der Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit legitimierbar.

Da die Regelung geeignet und erforderlich ist, um das legitime Ziel des Gesetzes zu erreichen und dabei die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Person im größtmöglichen Ausmaß wahrt, ist sie angemessen und damit nach Art. 6 Abs. 3 Satz 3 und Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO zulässig.

1.2.5 Datenübermittlung an Landeskriminalamt und Landesamt für Verfassungsschutz (§ 6a Abs. 4 Satz 3)

Die Präsidentin darf mit Einwilligung der betroffenen Person das Hessische Landeskriminalamt und das Landesamt für Verfassungsschutz um Auskunft ersuchen, ob und welche Erkenntnisse zu einem Ausschlussgrund nach § 6a Abs. 2 Satz 2 dort vorhanden sind. Sie darf dieses Ersuchen nicht anlasslos und ausnahmslos stellen, sondern nur „soweit dies im Einzelfall zur Aufklärung geboten erscheint“. Anhaltspunkte für die Voraussetzungen des § 6a Abs. 2 Satz 2 bieten nicht nur die Verurteilungen wegen einschlägiger Straftaten, sondern auch die Beteiligung an geheimdienstlichen Tätigkeiten oder die Mitwirkung an Aktivitäten der Organisierten Kriminalität. Wie die Begründung zu § 6a Abs. 2 Satz 2 ausführt, hat auch Indizwirkung, wenn die betroffene Person an einer Bestrebung in Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 HVSG beteiligt ist und sich selbst für verfassungsfeindliche Zielsetzung oder Ausrichtung engagiert, indem sie aktiv gegen Zielsetzungen des Grundgesetzes eintritt. Diese zusätzlichen Anhaltspunkte sind möglicherweise nicht oder nicht ausreichend durch die Einsicht in Strafurteile erkennbar. Daher genügt diese Maßnahme für die Aufklärung von Verdachtsfällen nicht und erfordert die Einschaltung des Landeskriminalamts und des Landesamtes für Verfassungsschutz. Die Übermittlung von Daten der betroffenen Person und die Bitte um die Prüfung einschlägiger Erkenntnisse ist daher geeignet und erforderlich und insgesamt angemessen im Sinne des Art. 6 Abs. 3 Satz 3 und Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO.

Mit der Anfrage beim Hessischen Landeskriminalamt und dem Landesamt für Verfassungsschutz werden Grunddaten zu der betroffenen Person übermittelt. Dies ist eine Zweckänderung der Daten, die mit der Regelung des § 6a Abs. 4 Satz 3 erlaubt wird. Zur Zulässigkeit dieser Zweckänderung wird auf die Ausführungen in Kap. 1.2.2 verwiesen.

Zum Tatbestandsmerkmal der Einwilligung der betroffenen Person wird auf die Ausführungen unter 1.2.4. verwiesen.

1.2.6 Übermittlung von Erkenntnissen an die Landtagspräsidentin (§ 6a Abs. 4 Satz 3)

Nach § 6a Abs. 4 Satz 3 zweiter Halbsatz übermitteln das Landeskriminalamt und das Landesamt für Verfassungsschutz ihre Erkenntnisse „*auf Grundlage der für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften*“. Diese Regelung enthält somit keinen eigenen Erlaubnistatbestand für die Datenübermittlung, sondern verweist auf die geltenden Rechtsgrundlagen für die beiden Behörden. In Frage kommen hierfür die einschlägigen Regelungen im Hessischen Gesetz für Sicherheit und Ordnung, im Hessischen Verfassungsschutzgesetz und im Hessisches Sicherheitsüberprüfungs- und Verschlusssachengesetz.

1.2.7 Verwendung von Informationen für sonstige Schutzmaßnahmen (§ 6a Abs. 4 Satz 4)

– Die Präsidentin darf Informationen über betroffene Personen, die in den zuvor untersuchten Verarbeitungsschritten gewonnen wurden, auch für sonstige gegen die betroffene Person gerichtete Maßnahmen zum Schutze der parlamentarischen Schutzgüter verwenden, insbesondere für Maßnahmen der Gefahrenabwehr nach § 6a Abs. 1 Satz 1.

Mit dieser Regelung wird eine Zweckänderung erlaubt. Die bisher besprochenen Datenverarbeitungen nach § 6a Abs. 3 und 4 dienen der Überprüfungen der Ausschlussgründe des § 6a Abs. 2 Satz 2. Ihre Ergebnisse sollen nach § 6a Abs. 4 Satz 4 auch für andere Maßnahmen zur Gefahrenabwehr wie Zugangsausschlüsse oder Zugangsbeschränkungen genutzt werden dürfen. Zweckänderungen sind nach Art. 6 Abs. 4 DSGVO zu beurteilen. Insoweit wird auf die Ausführungen in Kap. 1.2.2 verwiesen.

1.2.8 Feststellung eines Ausschlussgrundes

Die Präsidentin und das Präsidium dürfen die in dem Verfahren gesammelten Informationen für die Entscheidung über den Ausschlussgrund auswerten. Diese Auswertung ist notwendig, um feststellen zu können ob ein Ausschlussgrund nach § 6a Abs. 2

besteht. Hat die betroffene Person ihre Einwilligung in die Einsichtnahme in die Gerichtsakten oder in die Datenübermittlung an das Landeskriminalamt und das Landesamt für Verfassungsschutz verweigert, wird die Entscheidung nach § 6a Abs. 6 Satz 1 allein gemäß Abs. 5 auf diesen Umstand gestützt. Diese Regelung ist geeignet und erforderlich, um das Verfahren mit einer Entscheidung abzuschließen. Da sie nicht in das Vertragsverhältnis des Mitglieds des Landtages mit der betroffenen Person eingreift, berücksichtigt sie die Rechte des Mitglieds des Landtages soweit dies möglich ist, um das Ziel, den Landtag zu schützen, zu erreichen. Das Mitglied des Landtages kann die Person weiter beschäftigen, allerdings nicht auf Kosten des Landtages.

Mit Blick auf § 28 HVwVfG sollte vor einer abschließenden Entscheidung, die sich auf § 6a Abs. 2 stützt, dem Mitglied des Landtages, bei dem die betroffene Person beschäftigt ist, als Adressat des Verwaltungsakts und Beteiligter des Verwaltungsverfahrens Gelegenheit gegeben werden, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Das Überprüfungsverfahren betrifft zwar nicht das Anstellungsverhältnis, sondern nur den Ersatz der Aufwendungen, greift aber insoweit dennoch in die Rechte des Mitglieds des Landtages ein.

Gelegenheit zur Stellungnahme sollte auch der betroffenen Person gegeben werden, deren Beschäftigungsverhältnis betroffen ist. Sie ist zwar keine Beteiligte des Verwaltungsverfahrens im Sinn des § 28 HVwVfG, wird aber von den Datenverarbeitungsvorgängen und von dem Ergebnis der Untersuchung intensiv betroffen. Entsprechend des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des rechtlichen Gehörs sollte die Gelegenheit zu einer Anhörung immer dann gewährt werden, wenn ein mit dem Erlass eines Verwaltungsakts vergleichbarer Eingriff in den Rechtskreis eines Betroffenen erfolgt. Damit wird sichergestellt, dass keine negative Entscheidung „über den Kopf des Betroffenen hinweg“ getroffen wird. Mit der Gelegenheit zur Anhörung wird auch die Vorgabe des Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO gewahrt, nach der das Gesetz des Mitgliedstaates *„spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht“*.

Umstände, nach denen gemäß § 28 Abs. 2 HVwVfG von einer Anhörung abgesehen werden kann, sind nicht ersichtlich. Auch ist kein zwingendes öffentliches Interesse zu erkennen, das einer Anhörung entgegensteht.

Die Selbstauskunft nach § 6a Abs. 3 reicht als Gelegenheit zur Anhörung nicht aus. Vielmehr soll die Anhörung die Möglichkeit bieten, zu den Untersuchungsergebnissen Stellung nehmen zu können. Diese sind bei Erteilung der Selbstauskunft jedoch noch nicht bekannt.

Wird eine solche Gelegenheit zu einer Anhörung des betroffenen Mitglieds des Landtages und der von den Datenverarbeitungen betroffenen Person in § 6a Abs. 6 noch mit aufgenommen, ist die notwendige Angemessenheit der abschließenden Entscheidung gewährleistet.

1.2.9 Rechte der Betroffenen

Durch die Regelungen in § 6a werden die Rechte der betroffenen Personen nach Art. 15 bis 22 DSGVO nicht berührt. Betroffene Personen können sich weiterhin auf sie berufen und sie gegenüber dem Hessischen Landtag als Verantwortlichem geltend machen.

Hinsichtlich der verschiedenen Schritte der Datenverarbeitung sollte der Landtag die betroffene Person gemäß Art. 13 und Art. 14 DSGVO bei der Erhebung ihrer Daten zu den Umständen der Datenverarbeitung, insbesondere zu den Rechtsgrundlagen, den Zwecken und Empfängern der Daten und zu weiteren Betroffenenrechten informieren. Dies kann z.B. im Rahmen der Einholung der Zustimmung erfolgen.

1.2.10 Änderung des Hessischen Fraktionsgesetzes

Die vorgesehene Einfügung eines neuen § 4a in das Hessische Fraktionsgesetz verändert die datenschutzrechtliche Bewertung nicht. Sie erklärt die Regelungen in § 6a des Hessischen Abgeordnetengesetzes für entsprechend anwendbar, so dass es auch bezogen auf Mitarbeitende der Fraktionen zu vergleichbaren Datenverarbeitungen kommt, die eine vergleichbare Beurteilung erfordern.

1.3 Ergebnis

Die in § 6a vorgesehenen einzelnen Datenverarbeitungsschritte sind jeweils bezogen auf das legitime Ziel der Regelungen geeignet, erforderlich und angemessen und daher nach Art. 6 Abs. 3, Art. 6 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 2 DSGVO zulässig.

Für die Verhältnismäßigkeit der geplanten Regelungen ist auch relevant, dass eine negative Entscheidung über die Zuverlässigkeit kein unmittelbares Beschäftigungsverbot zur Folge hat. Das Arbeitsverhältnis zwischen Mitarbeiterin oder Mitarbeiter und Abgeordneter oder Abgeordnetem bzw. Fraktion bleibt in seiner Wirksamkeit unberührt. Sie können sich daher für eine Weiterbeschäftigung der Mitarbeitenden entscheiden, erhalten zur Finanzierung des Beschäftigungsverhältnisses allerdings keine staatlichen Leistungen (mehr).

– Um die Angemessenheit der Regelungen zu stärken und die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO zu erfüllen, sollte dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des rechtlichen Gehörs entsprechend in § 6a Abs. 6 dem Mitglied des Landtages, bei dem die betroffene Person beschäftigt ist, und der betroffenen Person selbst Gelegenheit gegeben werden, zu den entscheidungserheblichen Tatsachen Stellung zu nehmen. Damit wird sichergestellt, dass keine negative Entscheidung „über die Köpfe der Betroffenen hinweg“ getroffen wird.

2. Gesetzentwurf der Fraktion der AfD zu einem Gesetz zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes (Drucks. 21/2598)

Auch für diesen Gesetzentwurf ist für die datenschutzrechtliche Bewertung entscheidend, welche Schritte zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Gesetzentwurf vorgesehen sind. Daher beschreibe ich zuerst die vorgesehenen Verarbeitungsschritte und prüfe sodann deren datenschutzrechtliche Zulässigkeit.

2.1 Vergleich mit dem Gesetzentwurf in der Drucksache 21/2625

Der Gesetzentwurf ist in weiten Teilen wortgleich mit dem Gesetzentwurf in Drucksache 21/2625. Auch er verfolgt das Ziel, den Landtag vor Gefährdungen der parlamentarischen Schutzgüter zu schützen.

– Er enthält jedoch drei wesentliche Abweichungen:

Erstens beschränken sich die von ihm vorgesehenen Schutzmaßnahmen darauf, gemäß § 6a Abs. 1 für Mitarbeitende, die die parlamentarischen Schutzgüter gefährden, die Nutzung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen auszuschließen, zu beschränken oder von der Erfüllung von Auflagen abhängig zu machen. Zudem kann die Präsidentin von ihren gefahrenabwehrrechtlichen Befugnissen Gebrauch machen.

Zweitens kann die Erstattung von Aufwendungen für die Beschäftigung solcher Mitarbeitenden nicht ausgeschlossen werden. Daher entfällt eine Regelung über die Feststellung eines Ausschlusses der Erstattung, wie sie § 6 Abs. 6 des Gesetzentwurfs in Drucksache 21/2625 vorsieht.

Drittens sind die allein vorgesehenen Maßnahmen nach § 6a Abs. 1 nur unter den Voraussetzungen des § 6a Abs. 2 zulässig. Die Vorgaben des Gesetzentwurfs in Drucksache 21/2625, um die Erstattung der Aufwendungen für die Beschäftigung einer gefährdenden Person auszuschließen, werden hier zu Voraussetzungen für Maßnahmen zur Regulierung des Zugangs zu Landtagseinrichtungen. Damit verschiebt sich

der Bewertungsmaßstab erheblich: Weniger effektive Maßnahmen werden von höheren Anforderungen abhängig gemacht.

2.2 Vorgesehene Schritte zur Verarbeitung personenbezogener Daten

Der Entwurf eines neuen § 6a des Hessischen Abgeordnetengesetzes sieht in Abs. 3 und 4 die gleichen Schritte zur Verarbeitung personenbezogener Daten vor wie der Gesetzentwurf in Drucksache 21/2625. Sie beziehen sich allerdings nur auf die Prüfung von gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen nach Abs. 1.

Drei Unterschiede sieht der Entwurf jedoch vor: Zum einen darf nach § 6a Abs. 4 Satz 1 die Landtagspräsidentin nur „*ein einfaches Führungszeugnis nach Maßgabe von § 30 Abs. 1*“ BZRG einholen. Zum anderen entfällt die Zweckänderung in § 6a Abs. 4 Satz 4 des Gesetzentwurfs in Drucksache 21/2625, weil die Untersuchungen ohnehin nur für Maßnahmen nach Abs. 1 zulässig sind. Schließlich entfällt die Entscheidung über den Ausschluss von Erstattungen in § 6a Abs. 6 des Gesetzentwurfs in Drucksache 21/2625.

2.3 Datenschutzrechtliche Bewertung

Soweit der Entwurf die gleichen Schritte der Datenverarbeitung wie im Gesetzentwurf in Drucksache 21/2625 vorsieht, gelten auch für diesen Entwurf die gleichen Bewertungen wie unter 1.2.

Er unterscheidet sich von dem Gesetzentwurf in Drucksache 21/2625 dadurch, dass er weniger einschneidende Rechtsfolgen und damit geringere Grundrechtseingriffe vorsieht. Insofern könnte er dem Gesetzentwurf in Drucksache 21/2625 vorzuziehen sein.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob er dadurch einen ausreichenden Schutz für die parlamentarischen Schutzgüter bewirkt und damit einen angemessenen Ausgleich zwischen Allgemeininteressen und betroffenen Grundrechten erreicht. Dies ist zu bezweifeln, weil nach diesem Gesetzentwurf eine Person, die „*die Arbeits- und Funkti-*

onsfähigkeit oder die Ordnung und Würde des Landtages gefährdet“ oder sich „an einer sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeit“ oder „an Bestrebungen der Organisierten Kriminalität ... beteiligt hat oder selbst aktiv für die verfassungsfeindliche Ausrichtung oder Zielsetzung einer Bestrebung ... eingetreten ist“ (§ 6a Abs. 2), weiterhin vom Landtag finanziert würde und seine gefährdende Tätigkeit weiterhin auf Kosten des Landtages ausüben könnte. Die Beschränkung oder der Ausschluss in der Nutzung von Landtageseinrichtungen kann dies nur sehr eingeschränkt verhindern. In diesem Fall besteht kein angemessener Ausgleich zwischen dem Schutz des Landtages und dafür erforderlichen Grundrechtseingriffen.

Auch ist zu bezweifeln, ob ein einfaches Führungszeugnis die notwendigen Informationen enthält, um die in § 6a Abs. 2 beschriebenen Gefährdungen ausreichend zuverlässig zu erkennen. Ein Führungszeugnis für Behörden ist umfangreicher und gibt weitere Informationen, die möglicherweise für den Schutz des Landtages entscheidend sein können.

Insofern ist der Gesetzentwurf ungeeignet, das selbstgesetzte Ziel, den „*Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie Ordnung und Würde des Landtages*“ zu erreichen.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Alexander Roßnagel)



Universität Trier · 54286 Trier

An die Präsidentin des Hessischen Landtags
Frau Astrid Wallmann
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

**Professur für deutsches und
ausländisches öffentliches Recht,
Staatskirchenrecht und
Völkerrecht**

Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg

Universitätsring 15

54296 Trier

Tel. +49 651 201-2542

Fax +49 651 201-3905

Mail: lvonungern@uni-trier.de

<http://www.vonungern.uni-trier.de>

Öffentliche Anhörung des Ältestenrats des Hessischen Landtags P 1.7

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit Anschreiben vom 29. September 2025 baten Sie mich um eine Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD „Gesetz zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes“ (Drs. 21/2598, im Folgenden AfD-Entwurf) sowie zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der Freien Demokraten „Gesetz zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes und des Hessischen Fraktionsgesetzes“ – (Drs. 21/2625, im Folgenden Mehrheitsentwurf). Dieser Bitte komme ich gerne nach.

Die Tätigkeit von parlamentarischen Abgeordneten wird durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützt, die entweder den Abgeordneten persönlich oder den jeweiligen Fraktionen zuarbeiten. Die Mitarbeiter haben typischerweise Zugang zu parlamentarischen Räumen und sensiblen Informationen und werden über öffentliche Gelder an Abgeordnete oder Fraktionen finanziert. In jüngerer Zeit wird nun verschiedentlich überlegt, ob man aus Gründen des Parlaments- und Verfassungsschutzes gewissen Mitarbeitern diesen Zugang versagen und ihre Finanzierung mit Steuermitteln unterbinden kann. In diesem Kontext stehen auch die vorliegenden Gesetzesentwürfe. Ich gliedere meine Ausführungen in einen Überblick über Regelungsvorhaben und Regelungsoptionen zum Mitarbeiterzugang (I.) und zur Mitarbeiterfinanzierung (II.), bevor ich eine Bewertung vornehme (III.).



I. Vorhaben und Optionen zum Zugang für Mitarbeiter

1. Status quo

In Hessen ist der Zugang für Mitarbeiter zu parlamentarischen Räumen und zur Informations- und Kommunikationsinfrastruktur bislang nicht gesetzlich geregelt.

2. Gesetzesentwürfe

Der Zugang soll nunmehr nach dem gleichlautenden Vorschlag beider Gesetzesentwürfe wie folgt in § 6a Abs. 1 Abgeordnetengesetz (AbgG-E) beschränkt werden können:

„Die Benutzung der im Landtag vorhandenen Einrichtungen, insbesondere der Zugang zu den Räumen und den Informations- und Kommunikationseinrichtungen, kann zum Zwecke des Schutzes der Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie Ordnung und Würde des Landtags (parlamentarische Schutzgüter) an die Erfüllung von Auflagen geknüpft, auf sonstige Weise beschränkt oder ausgeschlossen werden. Die Entscheidung obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten in Ausübung des Hausrechts. Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Landtagsgebäude verfügt die Präsidentin oder der Präsident zudem über die gefahrenabwehrbehördlichen Befugnisse.“

Eine entsprechende Regel soll über § 4a Abs. 1 Nr. 1 FraktG-E (Mehrheitsentwurf) bzw. § 4a Abs. 1 FraktiG-E (AfD-Entwurf) auch für Fraktionsmitarbeiter gelten.

Der AfD-Entwurf sieht weitere Regelungen für die Zugangsbeschränkung des § 6a Abs. 1 AbgG-E vor. § 6a Abs. 2 FraktG-E (AfD) macht die Zugangsbeschränkung von drei alternativen, in der Person des Mitarbeiters liegenden Gründen abhängig:

„dass das einfache Führungszeugnis gem. § 30 Bundeszentralregistergesetz der betroffenen Person einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat enthält, die konkret besorgen lässt, dass die betroffene Person die Arbeits- und Funktionsfähigkeit oder die Ordnung und Würde des Landtags gefährdet,¹ oder

konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person innerhalb der vergangenen fünf Jahre sich an einer sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes in der jeweils geltenden

¹ Dieses Komma findet sich in der Drucksache nicht. Es ist von einem Redaktionsversehen auszugehen.



Fassung (HVSG) oder Tätigkeiten oder Bestrebungen der Organisierten Kriminalität im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 HVSG beteiligt hat oder

selbst aktiv für die verfassungsfeindliche Ausrichtung oder Zielsetzung einer Bestrebung im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 HVSG eingetreten ist."

§ 6a Abs. 3 AbgG-E (AfD) sieht vor, dass die Mitarbeiter Gelegenheit zur Erklärung über diese Umstände erhalten.

Zur Beurteilung des Sachverhalts kann die Landtagspräsidentin gem. § 6a Abs. 4 AbgG-E (AfD) – jeweils mit Einwilligung der Betroffenen – ein einfaches Führungszeugnis anfordern, bei einer etwaigen Eintragung die zugrundeliegende Entscheidung einsehen oder die zuständige Zentralstelle der Polizei oder die zuständige Verfassungsschutzbehörde um Auskunft zu den relevanten Informationen ersuchen. Die Landtagspräsidentin kann den Parlamentszugang auch beschränken, wenn die erforderlichen Einwilligungen nicht erteilt werden (§ 6a Abs. 5 Abg-E (AfD)).

Zusammenfassend obliegt die Entscheidungsbefugnis für Zugangsbeschränkungen somit der Landtagspräsidentin, die hierbei Auflagen, Beschränkungen oder einen vollständigen Zugangsausschluss zu Räumen und Informations- und Kommunikationseinrichtungen aussprechen kann. Die Entscheidung erfolgt anlassbezogen (nicht automatisiert) mit Blick auf einen bestimmten Mitarbeiter und muss parlamentarischen Schutzgütern dienen (Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie Ordnung und Würde des Landtags). Der AfD-Entwurf knüpft die Beschränkung an strengere Bedingungen, die eine Abfrage von Informationen beim Bundeszentralregister, der Polizei oder dem Landesamt für Verfassungsschutz mit Einwilligung des Betroffenen (oder entsprechende Rückschlüsse bei Versagung der Einwilligung) beinhalten.

3. Andere Regelungsoptionen

Bislang ermöglichen es einige der parlamentarischen Hausordnungen bereits ausdrücklich und nicht nur gestützt auf das allgemeine Hausrecht, Mitarbeitern von Abgeordneten oder Fraktionen den Zugang zu parlamentarischen Räumlichkeiten zu versagen.² Die betreffenden Mitarbeiter müssen eine entsprechende „Zuverlässigkeitsprüfung“ bestehen, um die Zugangsberechtigung und einen entsprechenden Ausweis zu erhalten.³ Diese Prüfung beinhaltet typischerweise eine Abfrage über

² S. Antje v. Ungern-Sternberg, 14. Juni 2025, <https://verfassungsblog.de/kein-geld-fur-verfassungsfeinde-beim-parlament/>.

³ S. etwa § 3 Abs. 2 Hausordnung des Bayerischen Landtags vom 14. April 2019; § 11 Hausordnung des Landtags von Baden-Württemberg i.d.F v. 15. Juli 2021; § 3 Abs. 2, § 8 Hausordnung des Landtags



Datenbanken mit strafrechtlichen oder polizeilichen Vorgängen (Bundeszentralregister, Informationssystemen der Polizeien) und dient dem Zweck, die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments sicherzustellen. Eine Versagung der Zugangsberechtigung soll also insbesondere möglich sein, wenn aufgrund strafrechtlicher Verurteilungen oder hinreichend konkreter Tatsachen das Risiko besteht, dass ein Mitarbeiter in den parlamentarischen Räumlichkeiten Straftaten (etwa Bedrohung, Körperverletzung, sexuelle Nötigung, aber beispielsweise auch Spionagedelikte) begehen oder gegen das Waffenrecht verstoßen wird.

Unlängst hat außerdem der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in das Abgeordnetengesetz aufgenommen, dass die Landtagsverwaltung von Amts wegen vor der Tätigkeit von Parlamentsmitarbeitern eine unbeschränkte Behördenauskunft aus dem Bundeszentralregister einholt (§ 41 BundeszentralregisterG). Sofern eine Gefährdung parlamentarischer Rechtsgüter zu befürchten ist, die sich aus der Auskunft aufgrund von Eintragungen ergibt oder auf anderen tatsächlichen Umständen beruht, kann der Zugang zu den Einrichtungen des Landtags ganz oder teilweise versagt werden.⁴

II. Vorhaben und Optionen zur Mitarbeiterfinanzierung

1. Status quo

Die Mitarbeiterfinanzierung ist in Hessen bislang in § 6 Abs. 1 Nr. 4 AbgG bzw. § 3 Fraktionsgesetz (FraktG) geregelt. Demnach enthalten Landtagsabgeordnete „[a]uf Nachweis die tatsächlichen monatlichen Aufwendungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für Praktikantinnen und Praktikanten oder für mandatsbedingte Werk- oder Dienstleistungen [...] bis zu einer Höhe von 1 000 Euro monatlich“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 Sa. 1 und 2 AbgG). Die Fraktionen enthalten pauschale Mittel zur Deckung ihres Bedarfs (§ 1 Abs. 1 FraktG) und haben über ihre Ausgaben, darunter Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter, jährlich Rechnung zu legen (§ 6 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 2 lit. a FraktG). Bislang stellen die Gesetze keine weitergehenden Anforderungen an die jeweiligen Mitarbeiter.

2. Gesetzesentwurf der Mehrheit

Eine Begrenzung der Mitarbeiterfinanzierung beinhaltet allein der Gesetzesentwurf der Mehrheit, nicht aber der Entwurf der AfD.

Rheinland-Pfalz vom 15. Juni 2024; § 2 Abs. 6a Hausordnung des Deutschen Bundestages vom 24. Februar 2025.

⁴ § 6 Abs. 4 und 4a AbgG NRW.



Die vorgeschlagenen Neuregelungen beinhalten mehrere Punkte. § 6a Abs. 2 Satz 1 FraktG-E (Mehrheit) bestimmt zunächst, dass die Kostenerstattung für Abgeordnetenmitarbeiter ausgeschlossen ist, „wenn im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände eine Gefährdung der parlamentarischen Schutzgüter zu besorgen ist“.

Hierbei setzt der Ausschluss nach § 6a Abs. 2 Satz 2 FraktG-E (Mehrheit) alternativ voraus,

„dass das Führungszeugnis der betroffenen Person einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat enthält oder

konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person innerhalb der vergangenen fünf Jahre sich an einer sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes in der jeweils geltenden Fassung (HVSG) oder Tätigkeiten oder Bestrebungen der Organisierten Kriminalität im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 HVSG beteiligt hat oder

selbst aktiv für die verfassungsfeindliche Ausrichtung oder Zielsetzung einer Bestrebung im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 HVSG eingetreten ist“.

§ 6a Abs. 3 AbgG-E (Mehrheit) sieht vor, dass die Mitarbeiter Gelegenheit zur Erklärung über diese Umstände erhalten.

Zur Prüfung des Ausschlussgrundes kann die Landtagspräsidentin gem. § 6a Abs. 4 Satz 1-3 AbgG-E (Mehrheit) ein einfaches Führungszeugnis anfordern, sowie – jeweils mit Einwilligung des Betroffenen – bei einer etwaigen Eintragung die zugrundeliegende Entscheidung einsehen und die zuständige Zentralstelle der Polizei oder die zuständige Verfassungsschutzbehörde um Auskunft ersuchen. § 6a Abs. 4 Satz 3 aE stellt klar, dass die Rechtsgrundlagen nur zur Abfrage durch die Landtagspräsidentin ermächtigt, während die Übermittlung von Erkenntnissen für die ersuchte Stelle einer eigenständigen Rechtsgrundlage bedarf.

Außerdem gestattet § 6a Abs. 4 Satz 4 AbgG-E (Mehrheit) eine über den Anlass-Verwendungszweck (Prüfung eines Finanzierungsausschlusses) hinausgehende Verwendung der erlangten Informationen „auch für sonstige gegen die betroffene Person gerichtete Maßnahmen zum Schutze der parlamentarischen Schutzgüter“, insbesondere für einen Zugangsausschluss nach § 6a Abs. 1 AbgG-E (Mehrheit).

Versagt der betroffene Mitarbeiter die notwendige Einwilligung, so ist die Erstattung von Aufwendungen qua Gesetzes ausgeschlossen, § 6a Abs. 5 AbgG-E (Mehrheit).

Die Entscheidung über den Ausschlussgrund – wegen Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter nach Abs. 1 oder wegen Versagen einer notwendigen Einwilligung nach Abs. 5 – wird von der



Landtagspräsidentin im Einvernehmen mit dem Präsidium festgestellt und dem betreffenden Landtagsmitglied bekanntgegeben, § 6a Abs. 6 AbgG-E (Mehrheit).

§ 4a FraktG-E (Mehrheit) erstreckt die genannten Regeln für den Finanzierungsausschluss für Abgeordnetenmitarbeiter auch auf Fraktionsmitarbeiter, wobei die Fraktion hier dann die Pflicht trifft, staatliche Mittel nicht mehr zur Finanzierung eines von der Finanzierung ausgeschlossenen Mitarbeiters zu verwenden. Verstößt die Fraktion gegen dieses Finanzierungsverstoß, muss sie diese Mittel in entsprechender Höhe zurückzahlen.

3. Andere Regelungsoptionen

Auch der Finanzierungsausschluss für Parlamentsmitarbeiter ist in unterschiedlicher Gestalt in anderen Bundesländern bereits möglich.

a) Führungszeugnis und ggf. Parlamentsschutz

Zunächst stellen einige Bundesländer auf den Eintrag einer vorsätzlichen Begehung einer Straftat im Führungszeugnis, teilweise in Kombination mit einer Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter ab, um die Finanzierung zu versagen.

AbgG Baden-Württemberg

§ 6 Abs. 4 Satz 2: „Eine Übernahme von Aufwendungen kommt nur in Betracht, wenn 1. vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein Führungszeugnis des Mitarbeiters oder des Praktikanten vorgelegt wird und 2. das Führungszeugnis keinen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat enthält oder eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände nicht zu befürchten ist.“

AbgG Brandenburg

§ 8 Abs. 4: „Ein Ersatz von Aufwendungen für eine Beschäftigte oder einen Beschäftigten gemäß Absatz 1 Nummer 1 kommt nur in Betracht, wenn der Präsidentin oder dem Präsidenten ein Führungszeugnis für diese Person vorgelegt wird. Enthält das Führungszeugnis einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat, aufgrund derer eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände zu befürchten ist, kann die Erstattung von der Präsidentin oder dem Präsidenten abgelehnt werden.“

AbgG Mecklenburg-Vorpommern

§ 9 Abs. 4 Satz 5: „Eine Erstattung von Aufwendungen kommt nur in Betracht, soweit 1. der Landtagsverwaltung zu Beginn des Arbeitsverhältnisses ein Führungszeugnis der oder des



Beschäftigten vorliegt, das keine Eintragungen wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthält [...].“

AbgG Sachsen

§ 6 Abs. 4 Satz 4-6: „Ein Ersatz von Aufwendungen kommt nur in Betracht, wenn der Landtagsverwaltung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein Führungszeugnis der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters vorgelegt wird. ⁵Enthält das Führungszeugnis einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat, kann der Aufwendungsersatz nach Abwägung aller Umstände ausgeschlossen werden, soweit im konkreten Einzelfall eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter zu besorgen ist. ⁶Die Feststellungen hierüber trifft das Präsidium.“

AbgG Thüringen

§ 7 Satz 6: „Eine Erstattung von Aufwendungen kommt nur in Betracht, soweit der Landtagsverwaltung zu Beginn des Arbeitsverhältnisses ein Führungszeugnis des Mitarbeiters vorliegt, das keine Eintragungen wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthält.“

b) Umfänglichere Überprüfung und spezifische Schutzgüter

In jüngerer Zeit haben sodann Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen einen gesetzlichen Finanzierungsausschluss beschlossen, der mit einer umfänglicheren Überprüfung der Mitarbeiter einhergeht und die Belange des Parlaments- und Verfassungsschutzes näher spezifiziert. In Rheinland-Pfalz werden Mitarbeiter zum Schutz gegen Risiken u.a. für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und parlamentarische Rechtsgüter regelmäßig und ggf. anlassbezogen von Amts wegen zuverlässigkeitsüberprüft, sofern die Betroffenen ihre Einwilligung hierzu nicht versagen. Der Landtagspräsident holt hierzu insbesondere eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister sowie Auskünfte beim LKA und dem Landesverfassungsschutz zu relevanten Tatsachen ein (§ 6a Abs. 1, 2 und 6 AbgG RLP). In Nordrhein-Westfalen holt die Landtagsverwaltung vor Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses – auch ohne Einwilligung des Betroffenen – eine unbeschränkte Zentralregisterauskunft, nicht aber weitere Informationen bei Polizei oder Verfassungsschutz ein (§ 6 Abs. 2 AbgG NRW).

Auch die Voraussetzungen für den Finanzierungsausschluss unterscheiden sich. In Rheinland-Pfalz ist die Finanzierung ausgeschlossen, wenn mangels Einwilligung eine Zuverlässigkeitsprüfung nicht stattfindet oder die Unzuverlässigkeit festgestellt wird (§ 6 Abs. 3 Satz 8 AbgG RLP). Die Zuverlässigkeitsprüfung bezieht sich auf „Risiken für die freiheitliche demokratische Grundordnung, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit, Sicherheit, Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Landtags



Rheinland-Pfalz sowie sonstige parlamentarische Rechtsgüter“⁵ (§ 6 Abs. 1 AbgG RLP). Das Gesetz nennt (alternativ zu verstehende) Regelbeispiele, bei denen die Zuverlässigkeit der Regel fehlt, und zwar nach § 6a Abs. 4 AbgG RLP bei Personen

„1. die wegen eines Staatsschutzdeliktes rechtskräftig verurteilt worden sind, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,

2. die Mitglied

a) in einem Verein waren, der nach dem Vereinsgesetz als Organisation unanfechtbar verboten wurde oder der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot nach dem Vereinsgesetz unterliegt, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind, oder

b) in einer Partei waren, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes festgestellt hat, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,

3. bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in den letzten fünf Jahren einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 des Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgt oder unterstützt haben.“

In Nordrhein-Westfalen entfällt die Finanzierung bereits dann, wenn der unbeschränkte Zentralregistrauszug einen Eintrag wegen einer vorsätzlichen Straftat erhält (§ 6 Abs. 4 Satz 2 AbgG NRW). Allerdings kann auf Antrag des Landtagsmitglieds doch eine Finanzierung erfolgen, über die der Landtagspräsident im Benehmen mit dem Präsidium entscheidet,

„wenn eine Gefährdung parlamentarischer Rechtsgüter im konkreten Einzelfall nach Abwägung aller Umstände nicht zu befürchten ist. Zu den parlamentarischen Rechtsgütern zählen insbesondere die Funktionsfähigkeit und Würde des Parlaments, die körperliche Unversehrtheit der sich im Landtag aufhaltenden Personen sowie die Wahrung der parlamentarischen Ordnung.“
(§ 6 Abs. 4 Satz 5-7 AbgG NRW)

In beiden Bundesländern ist diese Prüfung der parlamentarischen Mitarbeiter im Übrigen eng mit dem Zugang zum Parlament verknüpft. In Nordrhein-Westfalen bildet die unbeschränkte Bundeszentralregistrauskunft auch die Voraussetzung für den Zugang zu Gebäuden und IT-Systemen des Landtags; der Zugang kann hier versagt werden, sofern eine Gefährdung der parlamentarischen Rechtsgüter zu befürchten ist (§ 6 Abs. 4a AbgG NRW) – hier bedarf es also einer zusätzlichen Begründung, während die Mitarbeiterfinanzierung grundsätzlich schon beim Eintrag einer vorsätzlichen Straftat entfällt (s.o.). In Rheinland-Pfalz ist jeweils für die Mitarbeiterfinanzierung und für den

⁵ S. v. Ungern-Sternberg (Fn. 2).



Parlamentzugang eine positive Zuverlässigkeitsprüfung erforderlich, wobei sich die Maßstäbe – § 8 Hausordnung des Landtags RLP und § 6a Abs. 4 AbgG RLP – aber unterscheiden.

III. Bewertung

Die Bewertung der beiden Gesetzentwürfe erfolgt mit Blick auf ihre Verfassungsmäßigkeit.

1. Betroffene Verfassungsgüter: Abgeordnetenmandat und Parteienprivileg

Durch die vorgeschlagenen Regelungen können Rechte der Abgeordneten und der Fraktionen, Rechte der (potentiellen) Mitarbeiter sowie das Parteienprivileg berührt sein. Art. 76 Abs. 1 HessVerf schützt das freie und gleiche Mandat der Landtagsabgeordneten (ebenso wie Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG das freie und gleiche Mandat der Bundestagsabgeordneten⁶), das beeinträchtigt sein kann, wenn Abgeordnetenmitarbeiter keinen Zugang zum Parlament erhalten oder von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden. Auch die Fraktionen als Zusammenschlüsse der Abgeordneten, deren Rechte in der HessVerf und im Grundgesetz nicht ausdrücklich normiert sind, können sich auf diese Rechte – Freiheit und Gleichheit – berufen.⁷ Auch die Rechtsposition der potentiellen Mitarbeiter könnte etwa nach Maßgabe der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG und der Gleichheitsrechte geschützt sein.⁸ Schließlich dürfen die parlamentarischen Regelungen auch nicht die Parteienrechte und das Parteienprivileg nach Art. 21 GG verletzen, das in den Ländern unmittelbar gilt.⁹ Die folgenden Ausführungen befassen sich mit dem freien und gleichen Abgeordnetenmandat und dem Parteienprivileg, da die übrigen Rechte jedenfalls nicht über diesen Schutz hinausgehen und für die Verfassungsmäßigkeit etwaiger Beschränkungen entsprechendes gilt.

Der Schutz des freien Abgeordnetenmandats beinhaltet den Anspruch auf eine gewisse Mindestausstattung, die eine unabhängige Wahrnehmung des Mandats ermöglicht. Hierzu zählt im

⁶ S. Müller/Drossel in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38, Rn. 126 ff., 163 ff.; Morlok in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38, Rn. 149 ff., 169 ff.; Klaus Gärditz, Rechtsgutachten betreffen den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, 21. Juni 2024, S. 6 ff.; Markus Ogorek, Rechtsgutachten zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen gegenüber Beschäftigten von Abgeordneten oder Fraktionen mit extremistischen Verbindungen, 8. Juli 2024, S. 5 f.; zum freien Mandat Tristan Barczak, Einführung einer „Extremismusklausel“ im Bayerischen Parlamentsrecht, Juli 2024, S. 38 ff.

⁷ S. Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 107. EL März 2025, Art. 38, Rn. 293; zuletzt etwa BVerfG Urt. v. 18.09.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21, Rn. 95 mwN.

⁸ Anders Barczak (Fn. 6), S. 62.

⁹ Barczak (Fn. 6), S. 49; Streinz in Huber/Voßkuhle, Art. 21, Rn. 7.



arbeitsteiligen Parlamentsbetrieb auch die Zuarbeit durch Mitarbeiter, die – um ihre Arbeit effektiv wahrnehmen zu können – Zugang zu den relevanten parlamentarischen Einrichtungen haben müssen. Selbst wenn man aus der Verfassung keinen bezifferbaren Anspruch der Abgeordneten auf Erstattung von Mitarbeiterkosten herleiten möchte, muss eine etwaige Finanzierung den Abgeordneten aber gleichermaßen zufließen. Die Beschränkungen sowohl des Zugangs von Mitarbeitern zu parlamentarischen Einrichtungen als auch der Mitarbeiterfinanzierung greifen somit in das freie und gleiche Mandat ein und bedürfen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.¹⁰

Die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG schützt die freie Betätigung der Parteien und die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG). Beide Aspekte sind durch das Parteienprivileg in besonderer Weise abgesichert, da nur das Bundesverfassungsgericht eine Partei verbieten oder von der Parteienfinanzierung ausschließen kann (Art. 21 Abs. 3 und 4 GG). Beides steht hier formal zwar nicht in Rede, da Zahlungen an Abgeordnete und Fraktionen nicht unter die – vom Parteienprivileg erfasste – staatliche Parteienfinanzierung des Art. 21 Abs. 3 GG fallen, sondern eine separate Finanzierung der parlamentarischen Tätigkeit darstellen.¹¹ Dennoch stellt sich die Frage, ob die betreffenden Maßnahmen das Parteienprivileg unterlaufen, wenn sie sich – ohne eine entsprechende Entscheidung nach Art. 21 Abs. 3 und 4 GG – zulasten bestimmter Parteien auswirken.¹²

2. Rechtfertigung einer Beschränkung des freien und gleichen Mandats

Das freie und gleiche Abgeordnetenmandat ist nicht schrankenlos gewährleistet. Auch wenn es sich um das zentrale parlamentarische Recht handelt, kann es – unter strenger Wahrung der Verhältnismäßigkeit¹³ – durch gegenläufige Verfassungsgüter beschränkt werden. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Beschränkung der Redefreiheit durch parlamentarische Ordnungsmaßnahmen zugunsten parlamentarischer Schutzgüter¹⁴ oder bei der Möglichkeit, einen Abgeordneten zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch den Verfassungsschutz beobachten zu lassen¹⁵.

¹⁰ S. Barczak (Fn. 6), S. 38 ff.; Gärditz (Fn. 6), S. 18 ff.; Ogorek (Fn. 6), S. 5 f.; v. Ungern-Sternberg (Fn. 2).

¹¹ S. etwa BVerfGE 140, 1 (26).

¹² S. Barczak (Fn. 6), S. 48 ff.; v. Ungern-Sternberg (Fn. 2).

¹³ Ogorek (Fn. 6), S. 59 f.; v. Ungern-Sternberg (Fn. 2).

¹⁴ Thomas Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 225 ff.

¹⁵ BVerfGE 134, 141, Rn. 100 ff.



a) Gegenläufige parlamentarische Schutzgüter

Zur Begründung stellen die beiden Gesetzesentwürfe nicht auf Verfassungsschutz im Allgemeinen, sondern auf parlamentarische Schutzgüter und dabei auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie die Ordnung und Würde des Landtags ab (§ 6a Abs. 1 AbgG-E (AfD), § 6a Abs. 1 AbgG-E (Mehrheit)). Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit eines Parlaments wäre beispielsweise durch Strafverfahren gegen die Abgeordneten beschränkt und wird daher durch deren Immunität geschützt.¹⁶ Ordnung und Würde des Parlaments sind insbesondere Anliegen mit Blick auf die parlamentarische Rede; bei ihrer Verletzung durch parlamentarische Redebeiträge oder Zwischenrufe sieht das Parlamentsrecht typischerweise Ordnungsmaßnahmen vor.¹⁷ Allgemeiner gesprochen meint der ältere Begriff der Ordnung des Parlaments die Gesamtheit der geschriebenen und ungeschriebenen Normen, die nach herrschender Anschauung die Grundlage für die parlamentarische Arbeit bilden. Der in jüngerer Zeit hinzugekommene Begriff der Würde bezeichnet das Ansehen und den Respekt, der dem Parlament entgegengebracht wird, seine Integrität und seine Vertrauenswürdigkeit.¹⁸ Ordnung und Würde stellen zudem Bedingungen der parlamentarischen Funktionsfähigkeit dar und lassen sich daher auch als Unterfall dieser Funktionsfähigkeit ansehen.¹⁹ Zwar wird der Würdebegriff teilweise als zu vage und missbrauchsanfällig infrage gestellt,²⁰ doch ist es verfassungsrechtlich geboten und angemessen, das Parlament als zentrale Institution der Demokratie und Repräsentation des Volkes auch in seiner Außenwirkung und Außendarstellung gegenüber den Repräsentierten zu schützen – und damit beispielsweise respektvolle Formen der Kleidung, Sprache oder Verhaltensweisen für den Parlamentsbetrieb durchzusetzen.²¹

b) Verfassungsmäßigkeit der Zugangsbeschränkung (AfD-Entwurf und Mehrheitsentwurf)

Es stellt sich nunmehr also die Frage, ob eine Beschränkung des freien und gleichen Abgeordnetenmandats zugunsten parlamentarischer Schutzgüter in Gestalt der vorgeschlagenen Zugangsbeschränkungen gerechtfertigt ist. Beide Gesetzesentwürfe sehen vor, dass die

¹⁶ BVerfGE 104, 310 (332).

¹⁷ S. etwa §§ 75 Abs. 1, 76a, 77, 79, 79a Geschäftsordnung Hessischer Landtag; § 44e Abs. 1 AbgG Bund; §§ 36, 37, 38 Geschäftsordnung Bundestag.

¹⁸ Schürmann in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20, Rn. 59 f.; Gelze in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 44e, Rn. 22 f.

¹⁹ Schürmann (Fn. 18), Rn. 59; Gelze (Fn. 18), Rn. 22.

²⁰ Albert Ingold/Sophie-Charlotte Lenski, Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete, JZ 2012, 120 (122 f.).

²¹ Vgl. die zahlreichen Beispiele für Störungen (Unterbrechen der Schweigeminute, Essen und Trinken, Handynutzung oä) in Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. 361.



Landtagspräsidentin über notwendige Beschränkungen zugunsten der parlamentarischen Schutzgüter entscheiden darf, der AfD-Entwurf macht dies zusätzlich von drei alternativen Bedingungen abhängig (Eintrag einer vorsätzlichen Straftat im Führungszeugnis, konkrete Anhaltspunkte für sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeit bzw. Tätigkeiten oder Bestrebungen der Organisierten Kriminalität oder aktives eigenes Eintreten für verfassungsfeindliche Ausrichtung oder Zielsetzung einer verfassungsfeindlichen Bestrebung).

aa) Die Gesetzesentwürfe sehen eine gesetzliche Grundlage für den Zugangsausschluss vor, der über das allgemeine Hausrecht der Landtagspräsidentin hinausgeht. Selbst das allgemeine Hausrecht wurde in der Rechtsprechung bereits als hinreichende Grundlage einer Zuverlässigkeitsprüfung für einen Zugangsausschluss angesehen.²² Auch wenn strengere Anforderungen an eine Grundlage für zugangsbeschränkende Maßnahmen gestellt würden, so genügten jedenfalls die Entwürfe dem Gebot einer hinreichend bestimmten, formell-gesetzlichen Grundlage, da sie Maßnahmen und Schutzgut benennen.

bb) Mit dem Schutz der genannten Verfassungsgüter – Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, seine Ordnung und Würde – verfolgen die Gesetzesvorhaben ferner ein legitimes Ziel.

cc) Die möglichen Maßnahmen in Gestalt von Auflagen, Beschränkungen oder einem gänzlichen Ausschluss vom Zugang zu Landtageeinrichtungen wie Räumen, Informations- und Kommunikationseinrichtungen müssten ferner geeignet sein, dieses Ziel zu verfolgen. Ausweislich der näheren Ausgestaltung der Gesetzesentwürfe und der Begründung des Mehrheitsentwurfs geht es den Gesetzesvorhaben offensichtlich darum, Personen von den parlamentarischen Einrichtungen fernzuhalten, die dort oder mithilfe dieser Einrichtungen Straftaten begehen sowie nachrichtendienstliche oder verfassungsfeindliche Aktivitäten entfalten. Dies dient jeweils den genannten parlamentarischen Schutzgütern: Die Arbeit- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, seiner Abgeordneten, Fraktionen, Ausschüsse und sonstigen Gremien setzt voraus, dass die Personen vor Ort nicht körperlich angegriffen oder bedroht werden, dass die Beteiligten auf die Vertraulichkeit und mangelnde Überwachung nichtöffentlicher Kommunikation setzen können, dass Entscheidungsprozesse nicht durch die Interessen geheim operierender auswärtiger Akteure korrumpiert werden und dass sich die Beteiligten auch nicht durch Verbindungen in die Kreise auswärtiger Nachrichtendienste oder der Organisierten Kriminalität erpressbar machen. Die Integrität des parlamentarischen Prozesses ist zugleich auch für das Ansehen des Parlaments – seine Würde – von Bedeutung. Die notwendigen Informationen zur Einschätzung, ob im konkreten Fall eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter zu besorgen ist, erlangt die Landtagspräsidentin nach dem AfD-Entwurf durch Einholen des

²² VerFGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4. April 2022, 1 GR 69/21, Rn. 10f ff. – juris.



Führungszeugnisses oder über Auskunftersuchen an Polizei und Verfassungsschutz (§ 6a Abs. 4 AbgG-E (AfD)), nach dem Mehrheitsentwurf durch Nutzung der entsprechenden, für den Finanzierungsausschluss eingeholten Informationen (§ 6a Abs. 4 Satz 4 AbgG-E (Mehrheit)) oder aufgrund anderweitiger Erkenntnisse. Die Maßnahmen sind damit geeignet.

dd) Hieran schließt sich die Frage nach der Erforderlichkeit und etwaigen milderer Mitteln an. So stellen genauere Bedingungen für Zugangsbeschränkungen, wie sie der AfD-Entwurf statuiert, wie sie aber auch in anderen Bundesländern vorgesehen sind, einen milderen Eingriff in die Abgeordnetenrechte dar als die offener formulierte Beschränkungsbefugnis des Mehrheitsentwurfs. Allerdings sind beschränktere Befugnisse nicht gleichermaßen effektiv, da nicht gleichermaßen flexibel, um etwaigen Gefährdungen für parlamentarische Schutzgüter entgegenzuwirken, die ohne diese förmlichen Voraussetzungen bestehen. Mildere, aber gleich effektive Mittel sind damit für beide Entwürfe nicht ersichtlich.

ee) Schließlich müssten die Maßnahmen auch verhältnismäßig im engeren Sinn sein. Der Eingriff in die Abgeordnetenrechte müsste also mit Blick auf die parlamentarischen Schutzgüter noch angemessen sein. In der Rechtsprechung hat zu einer ähnlichen Frage bereits der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg judiziert und die Zuverlässigkeitsprüfung der Landtagspräsidentin in Baden-Württemberg als verhältnismäßigen Eingriff in die Abgeordnetenrechte gesehen. Der dort betroffenen AfD-Fraktion stehe zwar das Recht auf freie Fraktionsarbeit zu, in das mittelbar eingegriffen werde, wenn ein Mitarbeiter, der nicht in die Zuverlässigkeitsprüfung eingewilligt hat, keine Zugangsberechtigung erhalte. Doch sei dieser Eingriff durch den Schutz gegenläufiger Verfassungsgüter, nämlich zum Schutz von „Leib und Leben der Abgeordneten sowie aller im Landtag Anwesenden“ (§ 11 Abs. 1 S. 2 Hausordnung des Landtags von Baden-Württemberg), gerechtfertigt.²³

Auch die vorliegenden Entwürfe sind als verhältnismäßig einzuordnen. Hier ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Maßnahmen nur mittelbar wirken, was grundsätzlich für eine geringere Eingriffsintensität spricht. Dies gilt zunächst für die Informationsbeschaffung. So ermöglichen Einwilligungserfordernisse des (potentiellen) Mitarbeiters bei der Informationsbeschaffung (§ 6a Abs. 4 AbgG-E (AfD)) diesem die Wahl, die Einwilligung – in die Einsicht in eine im Führungszeugnis eingetragene Entscheidung oder in das Auskunftersuchen bei Polizei oder Verfassungsschutz – zu verweigern und damit auf den Zugang zu verzichten. Allerdings wird die Verweigerung häufig mit einer geringeren Chance auf (Weiter-)Beschäftigung verbunden sein, da der Zugang zu parlamentarischen Einrichtungen für die Mitarbeitertätigkeit typischerweise wichtig ist, nämlich für die Begleitung der Tätigkeit vor Ort, aber auch für die Nutzung der IT-Ressourcen. Eine geringere Eingriffsintensität liegt außerdem darin, dass Abgeordneten eine Beschäftigung problematischer Mitarbeiter nicht verboten ist,

²³ VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4. April 2022, 1 GR 69/21, Rn. 93 ff. – juris.



sondern allein der Zugang zu den parlamentarischen Einrichtungen beschränkt wird. Landtagsabgeordnete können daher auch Mitarbeiter ohne Zugang zu Landtagseinrichtungen beschäftigen, ferner aber auch Mitarbeiter auswählen, von denen keine Gefährdung parlamentarischer Güter zu erwarten sind. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass der Zugang zu parlamentarischen Einrichtungen für die Mitarbeitertätigkeit zentral sein kann – und dass auch geeignete parlamentarische Mitarbeiter, je nach Arbeitsmarkt, nicht immer leicht gefunden und ersetzt werden können.

Hinzu tritt als weiteres Argument die nur zurückhaltende Informationsbeschaffung zu etwaigen Beschränkungsgründen. Denn die Informationsbeschaffung erfolgt nach beiden Entwürfen nicht regelmäßig, sondern anlassbezogen.²⁴ Dies hält den Verwaltungsaufwand (anders als bei einer Regelüberprüfung), aber auch die Datenverarbeitung zugunsten aller potentiell Betroffener gering. Außerdem ist das polizeiliche Führungszeugnis, auf dessen Eintragungen nach dem AfD-Entwurf abgestellt wird, eine nur beschränkte Erkenntnisquelle, da es nicht sämtliche Straftaten verzeichnet, sondern u.a. nur Verurteilungen zu mehr als 90 Tagessätzen oder 3 Monaten (§ 32 Abs. 2 Nr. 5 BundeszentralregisterG).

Als ausschlaggebend muss aber letztlich das besondere Gewicht der parlamentarischen Schutzgüter und ihre unmittelbare Gefährdung durch die hier in den Blick genommene Mitarbeitertätigkeit angesehen werden. Ein Landtag ist unmittelbar vom demokratischen Souverän gewählt und mit zentralen Aufgaben – der Wahl des Ministerpräsidenten, der Gesetzgebung, Personalentscheidungen, der Kontrolle der Regierung – betraut. Daher ist es wichtig, dass diese Tätigkeit funktionsgerecht und ohne die oben aufgeführten Störungen durchgeführt werden kann. Diese Störungen werden aber durch den Zugang entsprechender Mitarbeiter zu Räumen und Infrastruktur des Landtages unmittelbar ermöglicht.

Zwischenergebnis: Die geplanten Zugangsbeschränkungen beider Entwürfe verstoßen nicht gegen Abgeordnetenrechte.

c) Verfassungsmäßigkeit des Finanzierungsausschlusses (Mehrheitsentwurf)

Der Finanzierungsausschluss ist eine im Vergleich zu den Zugangsregelungen schwerer zu rechtfertigende Maßnahme. Zum einen bewegt sich die Finanzierung in der Nähe des Parteienprivilegs nach Art. 21 Abs. 3 und 4 GG (dazu sogleich unter 3.). Zum anderen ist die Verbindung zwischen der staatlichen Finanzierung von parlamentarischen Mitarbeitern und parlamentarischen Schutzgütern weniger direkt als die zwischen dem Zugang zu parlamentarischen Einrichtungen und parlamentarischen

²⁴ S. die Begründung des Mehrheitsentwurfs, Drs. 21/2625, S. 5: "Vorliegen eines sachlichen Grundes", z.B. „allgemeine Gefährdungslage“, „einzelfallbezogene Veranlassung, etwa bei Fehlen einer Selbstauskunft, Auffälligkeiten bei der Selbstauskunft oder im Verhalten einer Person“.



Schutzgütern. Auch in den beiden Gesetzentwürfen kommt diese Abstufung zum Ausdruck, da ein Finanzierungsausschluss gar nicht vorgesehen ist (AfD-Entwurf) bzw. strengeren Anforderungen unterliegen soll als die Zugangsbeschränkungen (Mehrheitsentwurf). Dennoch lässt sich auch der Finanzierungsausschluss bei entsprechend verfassungskonformer Auslegung mit Blick auf die Abgeordnetenrechte rechtfertigen.

aa) Mit dem formellen Gesetz zum Finanzierungsausschluss liegt eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage vor.

bb) Der Gesetzgeber verfolgt auch hier mit dem Schutz der genannten Verfassungsgüter – Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, seine Ordnung und Würde – ein legitimes Ziel.

cc) Der Finanzierungsausschluss müsste geeignet sein, diese parlamentarischen Schutzgüter zu fördern. Es ist davon auszugehen, dass der Finanzierungsausschluss die Beschäftigung der einschlägigen Mitarbeiter weniger attraktiv macht und daher dazu führt, dass überwiegend andere Mitarbeiter beschäftigt werden, deren Tätigkeit eine Beeinträchtigung parlamentarischer Güter nicht befürchten lässt.²⁵

dd) Ferner müsste die Maßnahme auch erforderlich sein, das heißt die Zielsetzung des Finanzierungsausschlusses dürfte nicht nur gleich effektive, aber weniger einschneidende Maßnahmen bewirkt werden können. Die ist zu bejahen, da die Finanzierungsregelung ohnehin nur indirekt wirken und daher weniger einschneidend sind als direkte Beschäftigungsverbote.

ee) Zu prüfen bleibt schließlich die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn. Hier stellt sich vor allem die Frage, ob die Regelung zu weitreichend ist und passgenauer eingegrenzt werden kann. Nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Sachsen auf Antrag einer Abgeordneten der LINKEN kann ein Finanzierungsausschluss zum Schutz der Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Landtages sowie seiner Funktions- und Arbeitsfähigkeit gerechtfertigt sein. Doch scheiterte die Angemessenheitsprüfung daran, dass der dortige Finanzierungsausschluss pauschal auf eine vorsätzliche, im Führungszeugnis eingetragene Straftat ohne Bezug auf konkrete parlamentarische Belange abstellte und zudem keine Prüfung des Einzelfalls ermöglichte.²⁶ Dies ist vorliegend anders. Der Gesetzesentwurf verlangt erstens eine Einzelfallprüfung („im konkreten Einzelfall“, § 6a Abs. 2 Satz 1 AbgG-E (Mehrheit)). Zweitens macht er den Finanzierungsausschluss von einer Anlasstätigkeit des Mitarbeiters und der Gefährdung eines parlamentarischen Schutzguts abhängig. Die Anlasstätigkeit bildet eine im Führungszeugnis eingetragene vorsätzliche Straftat oder aber eine sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche

²⁵ Hierzu bereits VerfGH Sachsen, Urteil vom 21. November 2008, Vf. 95-I-08 (HS), Rn. 42 – juris.

²⁶ VerfGH Sachsen, Urteil vom 21. November 2008, Vf. 95-I-08 (HS), Rn. 46 ff. – juris (Prüfung teilweise zugleich zur Erforderlichkeit und Angemessenheit).



Tätigkeit, die Beteiligung an Tätigkeiten oder Bestrebungen der Organisierten Kriminalität, oder eigenes aktives Eintreten für verfassungsfeindliche Ausrichtung oder Zielsetzung einer verfassungsfeindlichen (oä²⁷) Bestrebung – wobei für diese Fälle jeweils konkrete tatsächliche Anhaltspunkte bestehen müssen (§ 6a Abs. 2 Satz 2 AbgG-E (Mehrheit)). Die notwendige Gefährdung eines parlamentarischen Schutzgutes ist ausdrücklich normiert (§ 6a Abs. 2 Satz 1 AbgG-E (Mehrheit)).

Die Vorschrift ist dahingehend auszulegen, dass die genannte Anlasstätigkeit mit einer Gefährdung der parlamentarischen Schutzgüter einhergehen muss. Beim aktiven Eintreten für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder bei geheimdienstlicher Tätigkeit für eine fremde Macht dürfte dies naheliegen, da der Mitarbeiter aktiv an einer Schwächung des hiesigen parlamentarischen Systems mitwirkt. Eine solche Verbindung dürfte jedoch nicht bei jeder vorsätzlichen Straftat herzustellen sein, auch wenn im polizeilichen Führungszeugnis nur Straftaten von über 90 Tagessätzen oder 3 Monaten verzeichnet sind (§ 32 Abs. 2 Nr. 5 BundeszentralregisterG). Bei Staatsschutzdelikten liegt es nahe, dass der Täter sich nicht scheut, an der Relativierung oder Abschaffung des Parlamentarismus mitzuwirken; bei Wirtschaftskriminalität müsste man gegebenenfalls aufgrund der Schwere begangener Straftaten schließen können, dass ein Mitarbeiter auch im parlamentarischen Umfeld zu kriminellen Methoden greifen wird, um seine Ziele zu verfolgen.

Darüber hinaus bei der Auslegung und Anwendung der Norm ein Weiteres zu berücksichtigen. Das Abgeordnetenmandat ist im Kampf der wehrhaften Demokratie gegen ihre Feinde besonders weitreichend geschützt. Anders als Beamte unterliegen Abgeordnete keiner Dienstpflicht auf Treue zur Verfassung (Art. 33 Abs. 5 GG), stattdessen sind Parlamentarier nicht nur zur Gesetzgebung, sondern auch zur Verfassungsänderung berufen (in Hessen gemeinsam mit dem Volk, Art. 123 Abs. 2 HessVerf). Zugleich kann die Gefahr bestehen, dass eine Regierungsmehrheit über die von ihr besetzten Ministerien und Behördenleitungen, namentlich bei Polizei und Verfassungsschutz, ein Verständnis verfassungsfeindlicher Aktivitäten vertritt, dass gerade die Tätigkeit der politischen Minderheit erfasst. In gleicher Weise kann im Übrigen ein Streit darüber entbrennen, was konkret unter auswärtigen Belangen oder der Völkerverständigung (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 und 4 HVSG) zu verstehen ist. Der legitime Streit um den Inhalt von Verfassungsschutz und parlamentarischen Schutzgütern und der Schutz der

²⁷ Konkret geht es auch um Bestrebungen, die „den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder die eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 HVSG), „die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 HVSG) oder „die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 des Grundgesetzes), gerichtet sind“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 HVSG).



politischen Minderheit legen es daher nahe, dass die Beschränkung von Abgeordnetenrechten durch den Finanzierungsausschluss nur dann verhältnismäßig ist, wenn die Gefährdung der parlamentarischen Schutzgüter hinreichend schwer und eindeutig ist.

Zwischenergebnis: Bei Wahrung dieser beiden Auslegungsvorgaben ist der Gesetzesentwurf verhältnismäßig und verstößt nicht gegen Abgeordnetenrechte.²⁸

3. Wahrung des Parteienprivilegs (AfD-Entwurf und Mehrheitsentwurf)

Zu prüfen ist ferner, ob die Gesetzesentwürfe gegen das Parteienprivileg verstoßen. Zwar beziehen sich die vorgeschlagenen Regelungen nicht spezifisch auf Parteien. Es liegt aber nahe, dass Zugangsbeschränkungen und Finanzierungsausschluss in besonderer Weise die Abgeordneten und Fraktionen gewisser Parteien an den beiden Enden des politischen Spektrums treffen. Dies ist nicht nur ein Problem der Freiheit und Gleichheit der Parteien, sondern namentlich des Parteienprivilegs. Art. 21 Abs. 2 bis 5 sieht vor, dass verfassungswidrige Parteien vom Bundesverfassungsgericht verboten sind und verfassungsfeindliche Parteien im Sinne des Art. 21 Abs. 3 GG von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen sind, allerdings erst aufgrund einer entsprechenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 21 Abs. 4 GG (Parteienprivileg). Im Umkehrschluss dürfen Parteien ohne eine solche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht so gestellt werden, als seien sie verfassungswidrig und von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen. Gerade wenn ein Parteiverbotsverfahren nicht angestrengt wird, zugleich aber verfassungsfeindliche Aktivitäten durch Angehörige einer Partei eingehegt werden sollen, ist darauf zu achten, dass das Parteienprivileg nicht faktisch umgangen wird.

Für den Zugang zu parlamentarischen Einrichtungen bedeutet dies, dass eine Gefährdung parlamentarischer Schutzgüter nicht allein aus der Mitgliedschaft in einer Partei hergeleitet werden kann. Selbst wenn eine Partei als verfassungswidrig angesehen werden kann (gestützt etwa auf Beobachtungen und Einstufungen des Verfassungsschutzes und bestätigt durch die gerichtliche Kontrolle dieser Tätigkeiten), wenn aber kein Verbot durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde, genießen ihre Abgeordneten vollständige Abgeordnetenrechte inklusive des Rechts, sich für ihre Tätigkeit parlamentarischer Mitarbeiter der eigenen Partei zu bedienen. Eine Gefährdung muss daher

²⁸ Hingewiesen sei ferner auf die zeitliche Dimension der Anlasstätigkeiten: Die relevanten Einträge im Bundeszentralregister für das Führungszeugnis werden, je nach Schwere, typischerweise nach zehn oder zwanzig Jahren getilgt (§ 46 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BundeszentralregisterG); im Übrigen stellt § 6a Abs. 2 Satz 2 AbgG-E (Mehrheit) auf Tätigkeiten in den letzten fünf Jahren ab. Die relevanten Zeiträume in § 6a Abs. 4 AbgG RLP sind demgegenüber: fünf Jahre ab Rechtskraft einer Verurteilung zu einem Staatsschutzdelikt, die Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Partei innerhalb der letzten zehn Jahre und verfassungsfeindliche Bestrebungen in den letzten fünf Jahren.



unabhängig von einer Mitgliedschaft in einer Partei begründet werden. Die vorgeschlagenen Gesetzesentwürfe sehen eine Anknüpfung an die Parteimitgliedschaft nicht vor. Auch bei Auslegung der Bestimmungen zum Zugangsausschluss ist dieses Begründungsverbot zu beachten. Möglich erscheint es allerdings, dass gewisse verfassungsfeindliche Strömungen innerhalb einer Partei auch verfassungsfeindliche Einstellungen ihrer Mitglieder indizieren.

Beim Ausschluss von der staatlichen Finanzierung besteht eine besondere Nähe zum Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 3 und 4 GG.²⁹ Zwar fallen Zahlungen an Abgeordnete und Fraktionen nicht unter die – vom Parteienprivileg erfasste – staatliche Parteienfinanzierung des Art. 21 Abs. 3 GG, sondern stellen eine separate Finanzierung der parlamentarischen Tätigkeit dar.³⁰ Im Zusammenhang mit politischen Stiftungen hat das Bundesverfassungsgericht aber jedenfalls ausgeführt, dass auch die Zuweisung staatlicher Mittel an parteinahe Dritte (und das sind auch Abgeordnete und Fraktionen) nicht zu einer Verfälschung der politischen Wettbewerbslage zwischen den Parteien führen dürfe.³¹ Ein Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien sei nur auf verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Grundlage und nur zugunsten eines Verfassungsguts von einigem Gewicht möglich.³² Was diese vage Formulierung bedeutet, wird das Bundesverfassungsgericht demnächst zum neuen Stiftungsfinanzierungsgesetz klären müssen. Dieses knüpft die staatliche Förderung daran, dass die politische Stiftung die Gewähr dafür bietet, „für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten“ (§ 2 Abs. 4) und ermöglicht damit den Förderungs Ausschluss für die AfD-nahe Desiderius-Erasmus-Stiftung.

Der vorliegende Finanzierungsausschluss weist demgegenüber keinen unmittelbaren Parteienbezug auf. Auch hier wäre im Wege der Auslegung zu beachten, dass die bloße Mitgliedschaft in einer Partei, für die vom Bundesverfassungsgericht weder ein Parteiverbot noch eine Parteifinanzierungsausschluss ausgesprochen wurde, nicht zu einem Ausschluss der Mitarbeiterfinanzierung führen kann. Ferner wäre zu beobachten, ob der Ausschluss der Mitarbeiterfinanzierung in seinen praktischen Wirkungen einem Ausschluss einer bestimmten Partei von dieser staatlichen Finanzierung gleichkommt, was auf eine Umgehung des Parteienprivilegs hindeuten könnte. Die Anknüpfung an andere, nicht partei-bezogene Tatbestände hingegen ist zulässig.

Zwischenergebnis: Bei Wahrung dieser Auslegungsvorgaben verstoßen die Entwürfe nicht gegen das Parteienprivileg.

²⁹ S. zum Folgenden bereits von Ungern-Sternberg (Fn. 2).

³⁰ S. etwa BVerfGE 140, 1 (26); Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 38, Rn. 317.

³¹ BVerfGE 166, 93, Rn. 178.

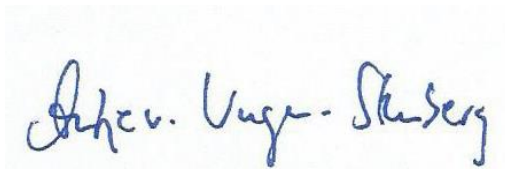
³² BVerfGE 166, 93, Rn. 180 f.



IV. Ergebnis

Ich komme zu dem Ergebnis, dass beide Gesetzesentwürfe verfassungskonform sind.

Mit freundlichen Grüßen,



Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg