

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 88

**»Extremismusklauseln«
im Parlamentsrecht**

**Eine vergleichende Untersuchung
am Beispiel des Bayerischen Landtags**

Von

Tristan Barczak und Tim Renner



Duncker & Humblot · Berlin

TRISTAN BARCZAK und TIM RENNER

»Extremismusklauseln« im Parlamentsrecht

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 88

»Extremismusklauseln« im Parlamentsrecht

Eine vergleichende Untersuchung
am Beispiel des Bayerischen Landtags

Von

Tristan Barczak und Tim Renner



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpau

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 978-3-428-19383-7 (Print)

ISBN 978-3-428-59383-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Zu einer resilienten Demokratie gehört es, demokratische Institutionen vor antidemokratischen Angriffen, Ausnutzungen und Aushöhlungen effektiv zu schützen. Der freiheitliche und wertetolerante Verfassungsstaat muss zwar auch den „Feinden der Freiheit“ ein hinreichendes Maß an politischer Freiheit einräumen; er muss Verfassungsfeinden bei ihrem „Marsch durch die Institutionen“ aber nicht auch noch die Tür aufhalten. Vor diesem Hintergrund verdienen „Extremismusklauseln“ im Parlamentsrecht besondere Beachtung: Sie zielen – zumindest nach derzeitigen Überlegungen – nicht auf ein unmittelbares Beschäftigungsverbot von „Extremistinnen“ und „Extremisten“ im parlamentsinternen Bereich. Vielmehr haben sie einen Ausschluss der nach den Abgeordnetengesetzen auf Bundes- wie Landesebene vorgesehenen Kostenerstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge mit entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Gegenstand. Die Kürzung der Amtsausstattung soll die Beschäftigung von Verfassungsfeinden unattraktiver machen und bildet auf diese Weise einen wichtigen Baustein einer resilienten Demokratieverfassung.

Ob „Extremismusklauseln“ im Parlamentsrecht verfassungsrechtlich zulässig sind und unter welchen Voraussetzungen sie sich sinnvoll vollziehen lassen, untersucht die vorliegende Abhandlung im Auftrag und am Beispiel des Bayerischen Landtags. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Problemfelder werden dabei genauso beleuchtet wie straf-, zivil- und arbeitsrechtliche Fragestellungen. Die Begutachtung erfolgt durchgehend im föderalen Rechtsvergleich und nimmt die Rechtslage auf Bundesebene und in den anderen Ländern ergänzend in den Blick. Die zu Tage geförderten Erkenntnisse lassen sich verallgemeinern und auf die Abgeordnetengesetze auf Bundes- und Landesebene ebenso übertragen wie auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der in den jeweiligen Parlamenten vertretenen Fraktionen.

Passau, im Sommer 2024

*Tristan Barczak
und Tim Renner*

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	21
I. Hintergrund und Fragestellungen	21
II. Gang der Darstellung	26
B. Gesetzlicher Regelungsbedarf	27
I. Geltende Rechtslage	27
II. Vorbehalt des Gesetzes	32
1. Allgemeine Anforderungen	32
2. Konkrete Schlussfolgerungen	34
C. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	37
I. Freies Mandat der Abgeordneten	38
1. Schutzbereich	38
2. Eingriff	41
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	42
a) Schranken	42
b) Schranken-Schranken, insbesondere Verhältnismäßigkeit	44
aa) Erforderlichkeit	44
bb) Angemessenheit	45
4. Zwischenergebnis	46
II. Parteienfreiheit	47
1. Sperrwirkung des Parteienprivilegs	47
a) Keine Übertragbarkeit beamtenrechtlicher Grundsätze	48
b) Keine Übertragbarkeit waffenrechtlicher Grundsätze	50
2. Schutz einzelner Parteimitglieder	51
III. Meinungsfreiheit	52
1. Schutzbereich	52
a) Positive Meinungsfreiheit: Meinungsäußerungen als zulässige Anknüpfungstatsachen	52
b) Negative Meinungsfreiheit: Verpflichtende Abgabe eines Verfassungstreuebekennnisses	54
2. Rechtfertigung von Eingriffen	55
IV. Berufsfreiheit	56
1. Berufsfreiheit der Abgeordneten	56
2. Berufsfreiheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	57
V. Ungleichbehandlung wegen politischer Anschauungen	58
VI. Bestimmtheitsgebot	59
1. Anforderungen im Allgemeinen	59

2. Der Begriff des „Extremismus“ im Besonderen	60
VII. Fazit	62
D. Einfach-rechtliche Ausgestaltung	63
I. Einstufung als „Verfassungsfeind“	63
1. Straftaten als Anknüpfungspunkte	64
a) Hinreichender Bezug zu schutzwürdigen parlamentarischen Belangen	64
b) Notwendige Einzelfallbetrachtung	65
c) Straftatbezogene Ansätze in der Praxis	66
2. Beobachtung durch den Verfassungsschutz	70
a) Mögliche Anknüpfungspunkte	70
b) Notwendige Einzelfallbetrachtung; Rechtmäßigkeit der Beobachtung	70
3. Beobachtung einer nahestehenden Organisation durch den Verfassungsschutz	72
4. Information der Öffentlichkeit über die Verfassungsfeindlichkeit einer Organisation bzw. Nennung der Vereinigung im Verfassungsschutzbericht	73
5. Bloßes „Sympathisieren“ oder Teilnahme an einzelnen (einschlägigen) Veranstaltungen	74
6. Mitgliedschaften in Parteien und ihren Nachwuchsorganisationen ..	74
a) Verbote Parteien	75
b) Verfassungsfeindliche, aber nicht verbotene Parteien	76
II. Konkreter Regelungsentwurf	78
E. Einschränkbarkeit für bestehende Verträge	81
I. Mögliche Szenarien	81
II. „Echte“ oder „unechte“ Rückwirkung	82
1. Maßstäbe	82
2. Mögliche Anknüpfungspunkte	82
III. Unzulässigkeit als Ausnahme	83
1. Rückwirkung für die Abgeordneten	83
2. Rückwirkung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	84
IV. Fazit	85
F. Vollzug der „Extremismusklausel“	86
I. Verfahren	86
II. Form: Zulässiger Inhalt des Fragebogens	88
III. Unwahre Angaben	89
1. Kündigung des Arbeitsvertrags	89
a) Ordentliche Kündigung	89
b) Außerordentliche Kündigung	91
aa) „Extremismus“ als „wichtiger Grund“?	91
bb) Das Abgeordnetenbüro als „Tendenzbetrieb“?	92
cc) „Extremismus“ als „Tendenzuntreue“?	94

(1) Übertragbarkeit der Grundsätze aus dem öffentlichen Dienst	94
(2) Konkrete Maßstäbe	96
c) Fazit	99
2. Anfechtung des Arbeitsvertrags	99
a) „Recht zur Lüge“?	99
b) „Pflicht zur Wahrheit“?	100
3. Strafbarkeit wegen Betrugs	101
a) Zum Nachteil des Abgeordneten („Anstellungsbetrug“)	101
b) Zum Nachteil des Freistaats Bayern („Anweisungsbetrug“)	103
IV. Alternative Möglichkeiten zur Feststellung „verfassungsfeindlicher“ Aktivitäten	104
1. Anfragen an den Verfassungsschutz	104
a) Prinzipielle Unzulässigkeit von Regelanfragen	104
b) Prinzipielle Zulässigkeit von Einzel- bzw. Bedarfsanfragen	105
2. Verpflichtende Vorlage eines amtlichen Führungszeugnisses	108
V. Fazit	110
G. Regress	112
I. Anspruchsteller und Anspruchsgegner	112
II. Ansprüche gegenüber dem Abgeordneten	113
1. Art. 8 Abs. 9 BayAbG	113
2. Art. 49a Abs. 1 BayVwVfG	114
a) Kostenerstattung durch Verwaltungsakt	115
b) Aufhebungsvarianten	118
aa) Rücknahme mit Wirkung <i>ex tunc</i>	118
bb) Widerruf mit Wirkung <i>ex tunc</i>	119
c) Rechtsfolge: Wertersatz	120
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	120
4. Zwischenergebnis und Regelungsvorschlag	121
III. Ansprüche gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	122
1. Ansprüche des Freistaats Bayern	122
2. Ansprüche der Abgeordneten	123
IV. Ergänzende Wertungsfragen	124
1. Ausgangssituation	124
2. Drittschadensliquidation	125
V. Das „fehlerhafte Arbeitsverhältnis“	127
H. Übertrag auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fraktionen ..	128
I. Geltende Rechtslage	128
1. Rechtsstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fraktionen im Bayerischen Landtag	128
a) Öffentlich-rechtliche Überformung	129
b) Vertrags- und arbeitsrechtliche Ausgestaltung	130

2. Rechtsvergleich mit anderen Bundesländern	133
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	134
III. Einfach-rechtliche Ausgestaltung.....	136
1. Einstufung als „Verfassungsfeind“	136
2. Konkreter Regelungsvorschlag	136
IV. Einschränkbarkeit für bestehende Verträge	138
V. Vollzug der „Extremismusklausel“	139
VI. Regress	140
I. Erweiterung der „Extremismusklauseln“ zur Spionageabwehr	144
I. Straftatbezogene Anknüpfung	144
II. Schutzgutbezogene Anknüpfung	145
1. Zuständigkeit für die „Spionageabwehr“	146
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	146
b) Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bundesamt und Landesamt für Verfassungsschutz	147
2. Einzelne Facetten der „Spionageabwehr“.....	149
III. Verfassungsschutz vs. Strafrecht: Das Verhältnis von § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG zu § 99 StGB	150
IV. Tatbestandsmerkmale des § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG.....	151
1. „Sicherheitsgefährdende“ oder „geheimdienstliche Tätigkeit“.....	151
2. „Fremde Macht“	153
V. Einfach-rechtliche Ausgestaltung.....	154
1. Einstufung als Verfassungsfeind	154
2. Vollzug der „Extremismusklauseln“	155
3. Konkreter Regelungsvorschlag	159
J. Zusammenfassung in Thesen	162
Anlagen	167
Literaturverzeichnis	187
Stichwortverzeichnis	198

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a. O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordnete/r
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326)
AbgG BW	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Baden-Württemberg vom 12. September 1978 (GBI. S. 473)
AbgG LSA	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 2002 (GVBl. LSA S. 270)
AbgG MV	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 2007 (GVOBl. M-V S. 54)
AbgG NRW	Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 252)
AbgG SH	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der Fassung vom 13. Februar 1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 100, ber. 1992 S. 225)
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Amtsgericht
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbZG	Arbeitszeitgesetz (ArbZG) vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952, ber. BGBl. 2012 I S. 197)
BAG	Bundesarbeitsgericht

BAGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BAG
Bay	Bayern, bayerisch
BayAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl. S. 82)
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz vom 15. Mai 2018 (GVBl. S. 230)
BayFraktG	Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag vom 26. März 1992 (GVBl. S. 39)
BayLfV	Bayerisches Landesamt für Verfassungsschutz
BayStVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der Jugendstrafe vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 866)
BaySÜG	Bayerisches Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 27. Dezember 1996 (GVBl. S. 509)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz vom 12. Juli 2016 (GVBl. S. 145)
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Dezember 1976 (BayRS II S. 213)
BBG	Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160)
Bbg	Brandenburg(isch)
BbgAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Dezember 2019 (GVBl. I Nr. 55)
BbgVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg vom 5. April 1993 (GVBl. I S. 78)
Bd.	Band
Bde.	Bände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097)
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamten und Beamten in den Ländern vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010)
BeamtVG	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 150)
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BeckRS	Elektronische Entscheidungsdatenbank in beck-online (publizistische Verwendung Verlag C. H. BECK)
Begr.	Begründung, Begründer
Beil.	Beilage

Beschl.	Beschluss
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518)
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesfinanzhofs
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bln	Berlin(er)
BlnAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 9. Oktober 2019 (GVBl. S. 674)
BlnVSG	Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin in der Fassung vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 235)
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979)
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
Brem	Bremen, bremisch
BremAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft vom 16. Oktober 1978 (Brem.GBl. S. 209)
BremVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Bremen vom 17. Dezember 2013 (Brem.GBl. S. 769, ber. 2014 S. 228)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
BW	Baden-Württemberg(isch)

bzgl.	bezüglich
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229; 1985 I S. 195)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713)
Drs.	Drucksache
DS-GVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 S. 1, ber. L 314 S. 72, 2018 L 127 S. 2 und 2021 L 74 S. 35)
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
DVU	Deutsche Volksunion
ebd.	ebenda
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994 (BGBl. I S. 2494; 1997 I S. 1061)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. 2010 II S. 1198)
Erg.-Lfg.	Ergänzungs-Lieferung
EStG	Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, ber. 2009 I S. 3862)
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof (der Europäischen Union)

f.	folgende
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FraktG BW	Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg vom 12. Dezember 1994 (GBl. S. 639)
FraktG NRW	Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 2001 (GV. NRW. S. 866)
FS	Festschrift
Fn.	Fußnote
GBl.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundätzlich
GS	Gedächtnisschrift, Gesammelte Schriften
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. A.	herrschende Ansicht
Halbs.	Halbsatz
Hdb.	Handbuch
Hess	Hessen, hessisch
HessAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Hessischen Landtags vom 18. Oktober 1989 (GVBl. I S. 261)
HessVSG	Hessisches Verfassungsschutzgesetz in der Fassung vom 20. Juli 2023 (GVBl. S. 614)
h. M.	herrschende Meinung
Hmb	Hamburg(isch)
HmbAbgG	Hamburgisches Abgeordnetengesetz vom 21. Juni 1996 (Hmb-GVBl. S. 141)
HmbVerfSchG	Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz vom 7. März 1995 (HmbGVBl. S. 45)
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg.	herausgegeben (von)
HStR	Handbuch des Staatsrechts (Isensee/Kirchhof)
i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere

i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	in weiterem Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
juris	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland (elektronische Entscheidungsdatenbank)
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht; Kommanditgesellschaft
KJ	Kritische Justiz
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KrimJ	Kriminologisches Journal
KriPoZ	Kriminalpolitische Zeitschrift
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KSchG	Kündigungsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317)
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Ls.	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
LT	Landtag
LTO	Legal Tribune Online
LVerf	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder (Sammlung)
LVerfSchG MV	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Mecklenburg-Vorpommern vom 11. Juli 2001 (GVOBl. M-V S. 261)
LVerfSchG SH	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein vom 23. März 1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 203)
LVSG BW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg in der Fassung vom 5. Dezember 2005 (GBl. 2006 S. 1)

MfS	Ministerium für Staatssicherheit
Min.Bl.	Ministerialblatt
MüKo	Münchener Kommentar
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wirkung vom
Nachw.	Nachweis(e)
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages in der Fassung vom 20. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 129)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerfSchG	Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz in der Fassung vom 2. August 2021 (Nds. GVBl. S. 564)
n. F.	neue Fassung, neue Folge
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
NZA-RR	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht – Rechtsprechungsreport
o. g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OLGZ	Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdA	Recht der Arbeit
RdB	Recht der Jugend und des Bildungswesens

RED-G	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus vom 20. August 2012 (BGBl. I S. 1798)
Reg.	Regierung
RegBl.	Regierungsblatt
RhPf	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RhPfAbgG	Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz vom 21. Juli 1978 (GVBl. S. 587)
RhPfFraktG	Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642)
RhPfLVerfSchG	Landesverfassungsschutzgesetz vom 11. Februar 2020 (GVBl. S. 43)
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
S.	Seite(n)
Saarl	Saarland, saarländisch
SaarlAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages des Saarlandes vom 4. Juli 1979 (Amtsbl. S. 656)
SaarlVerfSchG	Saarländisches Verfassungsschutzgesetz vom 24. März 1993 (Amtsbl. S. 296)
Sächs	sächsisch
SächsAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages vom 4. Juli 2000 (SächsGVBl. S. 326)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsbücher
SächsVSG	Sächsisches Verfassungsschutzgesetz vom 16. Oktober 1992 (SächsGVBl. S. 459)
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SH	Schleswig-Holstein(isch)
sog.	sogenannt(er/e/es)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st.	ständige
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322)
str.	strittig, streitig
StRspr.	ständige Rechtsprechung
SZ	Süddeutsche Zeitung
Thür	Thüringen, thüringer/thüringisch
ThürAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 1995 (GVBl. S. 121)

ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfSchG	Thüringer Gesetz zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zur Vorbeugung vor Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung vom 8. August 2014 (GVBl. S. 529)
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966)
u. a.	unter anderem, und andere, und andernorts
Urt.	Urteil
u. s. w.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
u. V. m.	und Verschiedenes mehr
v.	vom, von
Var.	Variante
VBl.	Verwaltungsblatt/-blätter
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereingesetz) vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593)
Verf	Verfassung
VerfBlog	Verfassungsblog.de
VerfSchG LSA	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. April 2006 (GVBl. LSA S. 236)
VerftöDBek	Bekanntmachung über die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst der Bayerischen Staatsregierung vom 3. Dezember 1991, Az. B III 3-180-6-403 (AllMBI. S. 895)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungs-Rechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
VR	Verwaltungsroundschau
vs.	versus
VSG NRW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 1994 (GV. NW. 1995 S. 28)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WaffG	Waffengesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, ber. S. 4592 und BGBl. I 2003 S. 1957)

z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
z. T.	zum Teil
zust.	zustimmend

A. Einführung

I. Hintergrund und Fragestellungen

Sofern die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten auf Bundes- und Landesebene in der Vergangenheit im Fokus des rechtspolitischen wie rechtswissenschaftlichen Interesses standen, ging es vornehmlich um Fragen ihrer sozialen Absicherung, ihres missbräuchlichen Einsatzes zu Wahlkampfzwecken sowie der anstößigen Beschäftigung von Ehegatten und sonstigen Verwandten. Die Frage nach der Verfassungstreue der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten ist demgegenüber bislang kaum je thematisiert, geschweige denn näher behandelt worden. Dies hat sich vor dem Hintergrund aktueller Verdachtsfälle im Deutschen Bundestag wie in mehreren Landtagen geändert, im Rahmen derer sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzelner Abgeordneter wie auch von Fraktionen als potentielle „Verfassungsfeinde“ herausgestellt haben.¹ Als ein Mittel zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie der Funktionsfähigkeit und Integrität des Deutschen Bundestags und der Landtage gilt dabei die Normierung einer „Extremismusklausel“. Mit dieser soll zwar kein Beschäftigungsverbot „verfassungsfeindlicher“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einhergehen, wohl aber ein Ausschluss der nach den Abgeordnetengesetzen auf Bundes-² wie Landesebene³ vorgesehenen Kostenerstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge mit den betreffenden Personen. Eine entsprechende Kürzung der Amtsausstattung kann die Beschäftigung von „Verfassungsfeinden“ im parlamentarischen Binnenraum zwar effektiv nicht verhindern, aber zumindest unattraktiver gestalten. Auf diese Weise könnte eine „Extremismusklausel“ einen wichtigen Baustein zum Schutz demokratischer Institutionen vor antide mokratischer

¹ Vgl. vor diesem Hintergrund auch die Rechtsgutachten von *Klaus Ferdinand Gärditz* betreffend den Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Juni 2024, insb. S. 70 ff. und *Markus Ogorek*, Zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen gegenüber Beschäftigten von Abgeordneten oder Fraktionen mit extremistischen Verbindungen, August 2024.

² § 12 Abs. 3 AbG.

³ § 6 Abs. 4 AbG BW; Art. 8 BayAbgG; § 7 Abs. 3 BlnAbgG; § 8 BbgAbgG; §§ 3 Abs. 3, 3a HmbAbgG; § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 HessAbgG; § 9 Abs. 4 AbgG MV; § 7 Abs. 2 NdsAbgG; § 6 Abs. 3–5 AbgG NRW; § 6 Abs. 3 RhPfAbgG; § 6 Abs. 4 Sächs-AbgG; § 8 Abs. 2 AbgG LSA; § 9 AbgG SH; § 7 ThürAbgG. Keine Kostenerstattung erfolgt hingegen nach dem BremAbgG und dem SaarlAbgG.

Aushöhlung bilden und zur Stärkung der demokratischen Resilienz insgesamt beitragen.⁴

Der vorliegenden Abhandlung liegt ein Rechtsgutachten im Auftrag der Präsidentin des Bayerischen Landtags zugrunde.⁵ Im Zentrum des Gutachtens steht die Frage, ob die Einführung einer entsprechenden „Extremismusklausel“ im Bayerischen Abgeordnetengesetz mit höherrangigem Recht in Einklang stünde und wie eine entsprechende Klausel einfach-rechtlich auszustalten wäre, um einen rechtssicheren Vollzug zu gewährleisten. Darüber hinaus nimmt das Gutachten zu den möglichen Auswirkungen einer solchen Klausel auf bestehende vertragliche Beziehungen („Altverträge“) Stellung und geht auf mögliche Regressansprüche im Fall einer unberechtigten Kostenerstattung ein. Inhalt des vorliegenden Gutachtens sind damit nicht nur die mit einer „Extremismusklausel“ verbundenen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragestellungen, sondern auch die zivil- und arbeitsrechtlichen sowie strafrechtlichen Implikationen einer solchen Regelung. Ergänzend wird analysiert, ob eine entsprechende Regelung auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fraktionen im Bayerischen Fraktionsgesetz normiert werden könnte. Diese Fragestellung wird im vorliegenden Zusammenhang als Annex behandelt. Im Vordergrund steht die Frage eines Ausschlusses der Kostenerstattung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten des Bayerischen Landtags. Über den Gutachterauftrag hinaus wird zudem die Rechtslage auf Bundesebene und in den übrigen Bundesländern in den Blick genommen. Da die Abgeordnetengesetze auf Bundes- und Landesebene in der Frage der Kostenerstattung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitgehend parallel verfasst sind, lassen sich die vorliegend gewonnenen Erkenntnisse – jedenfalls *cum grano salis* – verallgemeinern und auf die Abgeordnetengesetze anderer Länder wie auch des Bundes übertragen.

Die zu begutachtende Neuregelung verfolgt das rechtspolitische Ziel, einem Abgeordneten die Erstattung der Kosten von Arbeits-, Dienst- oder Werkverträgen versagen zu können, sofern der betreffende Mitarbeiter bzw. Auftragnehmer als „Extremist“ bzw. „Verfassungsfeind“ anzusehen ist. Nicht untersucht werden demgegenüber die Möglichkeiten und Grenzen eines Vorgehens

⁴ Zu Resilienz als Verfassungsfunktion auszugsweise *Gärditz*, in: Herdegen/Massing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 4 Rn. 153 ff.; ders., NJW 2024, 407 (407f., Rn. 4f.); *Barczak*, Der nervöse Staat, 2. Aufl. 2021, S. 605 ff.; *Bublitz*, in: Schuppert/Repolh (Hrsg.), Resilienz, 2023, S. 91 (91f.); *Klafki*, KritV 103 (2020), 113 ff.; *Schuppert*, Der Staat 60 (2021), 473 (479 ff.); dezidiert mit Blick auf das Landesverfassungsrecht *Gärditz*, DVBl. 2024, 870 ff.

⁵ Hierzu sowie zu weiteren in Bayern angedachten Instrumenten zum Schutz eines ordnungsgemäßen Parlamentsbetriebs *Worm*, BayVBl. 2025, 1 (7f.). Das Gutachten ist abrufbar unter: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_A/Gutachten_Extremismusklausel_2024.pdf.

gegen „extremistische“ Parlamentarierinnen und Parlamentarier.⁶ Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz – im Folgenden: BayAbG⁷) werden einem Mitglied des Bayerischen Landtags zur Unterstützung seiner parlamentarischen Arbeit Kosten für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge in dem im Haushaltsgesetz vorgesehenen Umfang gegen Nachweis erstattet. Einschränkungen sehen die Absätze 2 bis 8 des Art. 8 BayAbG bislang nur in Konstellationen vor, in denen Interessenkollisionen aufgrund von persönlicher Beteiligung, Verwandtschaft oder einer sogenannten Überkreuzbeschäftigung drohen. Das Gleiche gilt dem Grunde nach gemäß § 12 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – im Folgenden: AbG⁸) für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten. Ergänzend ist ein Erstattungsanspruch auf Bundesebene nach § 12 Abs. 3a AbG⁹ auch für solche Tätigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeschlossen, die nicht der Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit dienen und deshalb nicht in der Arbeitszeit ausgeübt werden dürfen.

Hintergrund für die hier zu begutachtende Neuregelung ist der Umstand, dass die Verwaltung des Bayerischen Landtags im Jahr 2023 Medienberichten zufolge bei vier Mitarbeitern einzelner Abgeordneter der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) im Bayerischen Landtag Bezüge zu extremistischen Organisationen identifiziert hat: zwei als Mitglieder der als rechtsradikal eingestuften Burschenschaft „Danubia München“, die beiden anderen als Aktivisten der „Identitären Bewegung“.¹⁰ Vor diesem Hintergrund hat das Präsi-

⁶ Dazu etwa Manns/Hettich, DÖV 2023, 1044 ff. und Hölscheidt, DÖV 2024, 941 ff. Zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Ausschluss eines Abgeordneten aus einer Landtagsfraktion wegen Kontakten in die „extremistische Szene“ vgl. RhPfVerfGH, Urt. v. 29. Januar 2019 – VGH O 18/18 –, NVwZ 2019, 786. Zur Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz siehe noch D. I. 2. b).

⁷ In der Fassung der Bekanntmachung v. 6. März 1996 (GVBl. S. 82).

⁸ In der Fassung der Bekanntmachung v. 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326).

⁹ § 12 Abs. 3a AbG wurde eingefügt durch Einunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 14. November 2020 (BGBl. I S. 2394). Die Änderung geht auf eine Empfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) v. 1. Oktober 2020 zurück, BT-Drs. 19/23037, S. 3, 8 ff. Zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327, Rn. 114) angemahnt, der Deutsche Bundestag habe durch ergänzende Regelungen des Abgeordnetengesetzes oder anderer untergesetzlicher Vorschriften dafür Sorge zu tragen, dass der Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf verstärkt entgegengewirkt wird und die Einhaltung der Grenzen des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbG nachvollziehbarer Kontrolle unterliegt.

¹⁰ Dazu nur <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/bayerischer-landtag-afd-mitarbeiter-im-bayerischen-landtag-steuergeld-fuer-verfassungsfeinde-id70146596.html>. Breit dokumentiert sind – auch über Bayern hinaus – die zahlreichen Verbindun-