

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 89

**Parlamentssicherheitsrecht
zur Extremismusabwehr**

**Zum Schutz des Deutschen Bundestags
vor verfassungsfeindlichen Einflüssen
und Aktionen**

Von

Klaus Ferdinand Gärditz



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS FERDINAND GÄRDITZ

Parlamentssicherheitsrecht zur Extremismusabwehr

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 89

Parlamentssicherheitsrecht zur Extremismusabwehr

Zum Schutz des Deutschen Bundestags
vor verfassungsfeindlichen Einflüssen
und Aktionen

Von

Klaus Ferdinand Gärditz



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, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany
ISSN 0720-6674
ISBN 978-3-428-19575-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59575-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

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

Vorwort

Der vorliegende Text beruht auf einem Rechtsgutachten, das ich im Auftrag der seinerzeitigen Präsidentin des Deutschen Bundestags im Juni 2024 erstattet und nachfolgend um weitere Detailfragen ergänzt habe. Das Gutachten ist – mit geringfügigen Aktualisierungen – als Teil 2 in dieser Monografie enthalten. Es wurde um eine allgemeine parlamentsrechtliche Einordnung (Teil 1) und um Folgeperspektiven (Teil 3) ergänzt. Nicht wenige innerparlamentarische Vorgänge sind mit dem vorzeitigen Zerbrechen der Regierungskoalition und den Neuwahlen im Februar 2025 am Ende mit Zusammentritt des neuen Bundestags der Diskontinuität anheimgefallen. Das gilt insbesondere für das ambitionierte und fraktionsübergreifende Vorhaben eines Bundestagspolizeigesetzes. Gerade weil sich die damit verbundenen Anliegen, die Sicherheit des Verfassungsorgans Bundestag für alle seine Mitglieder und Bediensteten mit einem zeitgemäßen Ermächtigungsrahmen zu gewährleisten, nicht erledigt haben und auf ein Wiederaufgreifen des Gesetzentwurfs durch den 21. Deutschen Bundestag zu hoffen bleibt, erscheint es sinnvoll, meine rechtlichen Beurteilungen auch der Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen. Es gehört zur guten Praxis wissenschaftlicher Politikberatung, Argumente und Einschätzungen transparent zu halten und der kritischen Überprüfung durch die Scientific Community zu unterwerfen.

Ich möchte an dieser Stelle sehr herzlich denjenigen danken, die diese Veröffentlichung begleitet haben: Frau Präsidentin des Deutschen Bundestags a.D. Bärbel Bas für die unbürokratische Freigabe des Gutachtens zur Veröffentlichung, Herrn Ministerialdirigenten Wolfram Kolodziej, der als Leiter der Unterabteilung ZS Sicherheit mit seinem Team den Prozess der rechtlichen Begutachtung kritisch und konstruktiv begleitet hat, und meinem Lehrstuhlteam für die Mühe, die Druckfahnen gegenzulesen.

Bonn, im März 2025

Klaus Ferdinand Gärditz

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Das Parlamentsrecht als Instrument des Funktionsschutzes in Zeiten politischer Polarisierung	11
A. Gesellschaftlich-politische Polarisierung als Stresstest	11
B. Bewährungsprobe von Landesverfassungsrecht und Landesverfassungsgerichtsbarkeit	15
C. Krisen als Renaissance des Parlamentsverwaltungsrechts	18
D. Parlamentssicherheitsrecht	19

Teil 2

Schutz des Parlaments vor verfassungsfeindlichen Einflüssen und Aktionen	23
A. Hintergrund und Untersuchungsgegenstand	23
B. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	24
I. Freiheit des Mandats	24
1. Schutzzumfang und politische Indifferenz	24
2. Beschränkbarkeit	27
a) Schutz von Rechtsgütern von Verfassungsrang	28
b) Hausrecht und Polizeigewalt der Präsidentin des Deutschen Bundestags	30
c) Hausrecht und Polizeigewalt als Eingriffsermächtigungen?	32
aa) Nicht abschließend geklärte Rechtslage	32
bb) Vorsorgliche Vergesetzlichung zur Anpassung an Bestimmtheitserwartungen	33
cc) Gesetzgebungskompetenz	34
II. Gleichheit des Mandats	35
III. Politische Grundrechte	37
IV. Einzelfragen	38
1. Personalausstattung	38
2. Zugriff auf und Zugang zu parlamentarischen Infrastrukturen	41
3. Fraktionspersonal	42

C. Verfassungsrechtliche Bewertung der einzelnen Sachfragen	45
I. Problemkomplex Hausrecht	45
1. Bundestagsausweis	46
a) Frage 1: Auslegung der Hausordnung	47
aa) Auslegung im Lichte der Parlamentspraxis	48
bb) Auslegung der Hausordnung als Parlamentsbinnenrecht	50
cc) Interpretation der konkreten Regelung im Lichte der Zugangs- und Verhaltensregelungen	50
dd) Bestimmtheitsgebot und inhaltliche Transparenz	54
ee) Verwertung rechtswidrig erlangter Daten	55
ff) Zwischenergebnis	56
b) Frage 2: Mitarbeit bei einem verfassungsfeindlichen Abgeordneten	57
c) Frage 3: Aktive Betätigung gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung	58
d) Frage 4: Expliziter Regelungsbedarf	59
aa) Polizeilicher Gefahrenverdacht und Risiken der Verfassungsfeindlichkeit	60
bb) Klarstellungsbedarf	61
cc) Hausrechtsrelevantes Risiko	61
e) Frage 5: Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz und hinreichende Rechtsgrundlage	62
aa) Eingriff	63
bb) Gesetzliche Regelbarkeit	63
cc) Materielle Eingriffsrechtfertigung	65
dd) Verfassungsrechtliche Anforderungen der Datenübermittlung und Vorbehalt des Gesetzes	68
ee) Differenzierte Eingriffsschwelle nach Übermittlungszweck	70
ff) Die korrespondierenden Regelungen des Verfassungsschutzrechts	72
gg) Die Korrespondenzbestimmung eines künftigen Bundestagspolizeigesetzes	74
f) Frage 6: Regelabfrage	79
aa) Verfassungskonforme Ausgestaltung	79
bb) Bewertung	81
cc) Verhältnis zum Verfassungsschutzrecht	82
dd) Ergebnis	84
g) Frage 7: Inhaltliche Ausgestaltung im Einklang mit dem Abgeordnetenstatus	84
aa) Einschränkung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit	85
bb) Versagung der Kostenerstattung	92
cc) Versagung der Kostenerstattung für Wahlkreismitarbeitende?	93
dd) Rückwirkende Rückforderung erfolgter Kostenerstattung?	93
ee) Klarstellungsbedarf	94

2. Gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestags	94
a) Würde des Hauses und Versagung des IT-Zuganges	96
b) Verhältnismäßigkeit der Maßnahme	97
c) Anfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz	99
3. Veranstaltungen in den Räumen des Deutschen Bundestags	100
a) Frage 1: Ergänzung der Hausordnung zur Abwehr verfassungsfeindlicher Veranstaltungen	100
aa) Übertragbarkeit der „Stadthallenrechtsprechung“?	102
bb) Neutralitätspflicht?	104
cc) Abwehr verfassungsfeindlicher Agitation	105
dd) Ergebnis	107
b) Frage 2: Verfassungsfeindliche Veranstaltungen als Verletzung der Würde des Hauses	108
c) Frage 3: Ausgestaltung der Sanktionen	112
II. Problemkomplex Geheimschutz	113
1. Änderungsbedarf im Sicherheitsüberprüfungsgesetz	114
a) Verfassungskonforme Änderung des SÜG	114
aa) Schranke des Staatswohls	115
bb) Demokratische Legitimation als Hindernis?	119
cc) Gleichheit der Abgeordneten als Hindernis?	120
dd) Recht auf effektive Opposition als Hindernis?	121
b) Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 SÜG	123
aa) Anwendungsbereich des SÜG	123
bb) Optionale Klarstellung	125
cc) Verweigerung der Wahl als Alternative?	126
c) Sicherheitsüberprüfung von Abgeordneten in sicherheitsrelevanten Gremien	127
aa) Klarstellung des Anwendungsbereichs	128
bb) Regelungsvorschlag	129
d) Verfahren der Überprüfung	130
aa) Parlamentarisches Verfahren	130
bb) Regelungsvorschlag	132
e) Anpassung der Datenübermittlungsregelungen	132
f) Anpassung der Übermittlungssperre für G 10-Daten	132
g) Sonstige Rechtsfragen	135
2. Anwendung des SÜG auf Mitarbeitende	137
a) Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden in bestimmten Funktionen	137
aa) Rechtfertigung durch Risikostruktur	138
bb) Erweiterung der Sicherheitsüberprüfung auf sämtliche Mitarbeitende mit IT-Zugang?	140
cc) Regelungsvorschlag	141

b) Zulässige Begrenzung des Einsatzes von Mitarbeitenden	141
aa) Folgen einer negativen Sicherheitsüberprüfung	141
bb) Vereinbarkeit eines „Beschäftigungsverbots“ mit der Freiheit und Gleichheit des Mandats	142
c) Ausreichende Angaben	144
aa) Beziehung	144
bb) Verfassungsfeindlichkeit	146
d) Mitgliedschaft in einer als extremistisch eingestuften Organisation als Ver- sagungsgrund	148
aa) Prognoseentscheidung	148
bb) Tatsächliche Anhaltspunkte	150
cc) Materielle Sicherheitsrisiken	152
e) Unzuverlässigkeit durch Falschangaben	155
D. Zusammenfassende Handlungsempfehlungen	157

Teil 3

Auf dem Weg zu einem Parlamentssicherheitsrecht	160
A. Der Entwurf eines Bundestagspolizeigesetzes	160
B. Die Ergänzung der Zugangs- und Verhaltensregeln der Hausordnung	163
C. Schlussbetrachtung: Resilienz durch Parlamentssicherheitsrecht	164
Literaturverzeichnis	168
Stichwortverzeichnis	183

Teil 1

Das Parlamentsrecht als Instrument des Funktionsschutzes in Zeiten politischer Polarisierung

„Das Parlamentsrecht besteht aus den Rechtssätzen, die das Parlament, seine Organisation und seine Tätigkeit betreffen.“¹ Lange Zeit sah es so aus, als ob das in Strukturen, Quellen und Bindungswirkungen vielschichtige Parlamentsrecht eher ein formalisierter Ruhepol im langen Schatten der materiellen Verfassungskonflikte geblieben wäre.² Beispielsweise verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen um Reichweite und Grenzen der Befugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse³ oder um das Interpellationsrecht⁴ markierten zwar innerparlamentarische Konfliktlinien, folgten aber stabilen Regeln, die wiederum durchweg lange eingeschliffene informale Spielregeln des – durchaus latent spannungsgeladenen⁵ – parlamentarischen Regierungssystems spiegeln. Die Bedeutung parlamentarischer Organisation für die Mechaniken demokratischer Willensbildung und Legitimation ist gleichwohl kaum zu überschätzen.⁶ Parlamentsrecht ist „Betriebsrecht“ des Parlaments, das funktionierende Arbeitsabläufe sichert.⁷ Es geht mithin um die rechtlichen Koordinaten, die demokratische Willensbildung im Maschinenraum volksgewählter Macht zur Staatsleitung ermöglichen und in ihrem Legitimationsgerüst stabilisieren.

A. Gesellschaftlich-politische Polarisierung als Stresstest

Parlamentarische Arbeit steht unter den Vorzeichen der allgemeinen politischen Großkonflikte. Immer wieder gab es Phasen harter Auseinandersetzungen, in denen

¹ *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 10.

² Vgl. auch *Hölscheidt*, *Der Staat* 61 (2022), 129 (131).

³ BVerfGE 113, 113; 124, 78; 138, 45; 142, 25; 143, 101; 156, 270.

⁴ BVerfGE 124, 161; 137, 185; 139, 194; 147, 50; 165, 167.

⁵ *Möllers*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 5 Rn. 82 f.

⁶ *Meinel*, *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems*, 2019, S. 2; ferner *Waldhoff*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 10 Rn. 108: „Kernstück demokratischer Willensbildung im staatsorganschaftlichen Bereich“.

⁷ Treffend *Cancik*, VVDStRL 72 (2013), 268 (322).

man sich nichts geschenkt hat. Der Erfindungsreichtum gelungener Invektiven⁸ durch einen Franz Josef Strauß ist bis heute Legende. Die Indemnität nach Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG für Debatten innerhalb des Deutschen Bundestags und seiner Ausschüsse hat als Funktionsschutz⁹ ihren guten Sinn erfüllt, auch harten, unverstellten Schlagabtausch zuzulassen, der zur demokratischen Dramaturgie gehört, die ohne verkrampfte Kommentierung zum Strafgesetzbuch im Herzen erfrischender bleibt. Zur politischen Klugheit, die man nicht erzwingen kann, gehört dann reziprok freilich auch der gut dosierte Verzicht auf Kontroverse.

Immer wieder gab es auch Phasen vergleichbarer Ruhe. Dies als politische Langeweile zu deklassieren, würde der parlamentarischen Raison ebenfalls nicht gerecht, die immer auch eine Antwort auf demokratische Erwartungen ist. Die meisten Wählerinnen und Wähler dürften in allererster Linie gute Gesetzgebung und geräuschlose Arbeit an Sachproblemen erwarten. Während also wechselnden Episoden der wuchtigen und bisweilen aggressiven Konfrontation und der staatstragenden Technizität handwerklich solider Gesetzgebungsarbeit seit jeher zum politischen Normalbetrieb gehörten, lassen sich gleichwohl in den letzten Jahren Veränderungen auch innerhalb des Parlamentsbetriebs feststellen, die von dieser Normallage deutlich abweichen. Dass der Umgang im Deutschen Bundestag konfrontativer und aggressiver geworden ist,¹⁰ bestreitet eigentlich niemand. Kompromissfähigkeit nicht nur innerhalb der regierungsbildenden Fraktionen, sondern auch in die Opposition hinein wurde als Merkmal des parlamentarischen Regierungssystems beschrieben.¹¹ Kompromissfähigkeit kann aber durch Radikallopposition ausgehebelt werden. Parlamentarische Verfahren können überlastet werden, wenn der gemeinsame Grundkonsens schmilzt, was nicht politisiert werden muss. Vor allem aber benötigen die Funktionsmechanismen parlamentarischen Regierens etablierte Umgangsformen und Rücksichtnahmen, die bei aller legitimen Kontroverse in der Sache voraussetzen, dass alle Abgeordneten in ihrem Auftrag, das gesamte Volk zu vertreten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG), gemeinsam um ein zu kreierendes Gemeinwohl ringen. Wird der politische Gegner hierbei zum Feind, erodiert diese Prämisse. Wird der parlamentarische Betrieb zum Forum für Obstruktion und Disruption missbraucht, um schon die Voraussetzungen gemeinsamer

⁸ Lesenswerte Dokumentation bei *Pursch*, Das parlamentarische Schimpfbuch, 2009.

⁹ BVerfGE 144, 20 (218).

¹⁰ Vgl. nur *Bender*, FAZ v. 7.7.2024, S. 4. Der damalige Bundesinnenminister Horst Seehofer – in seinem stilprägenden Habitus gewiss auch keine rhetorische Haselmaus – beklagte in einem Interview den Tonfall auch jenseits politischer Konfliktthemen: „Mich erschreckt an der AfD dieses kollektive Ausmaß an Emotionalität, diese Wutausbrüche – selbst bei Geschäftsordnungsdebatten. Als ginge es jetzt um die Auflösung der Bundesrepublik Deutschland. So kann man nicht miteinander umgehen, auch dann nicht, wenn man in der Opposition ist“. Zitiert nach BVerfGE 154, 320 (322). Das maßgebliche Interview, das nur auf der Homepage des Ministeriums abrufbar war, musste aufgrund der Niederlage vor dem BVerfG dauerhaft gelöscht werden.

¹¹ *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 9 (25).

Gemeinwohlerzeugung im Verfahren¹² auszuhebeln und das Parlament als Institution vorzuführen, verlässt politisches Handeln den Boden parlamentarischer Funktionen im Rahmen der Staatswillensbildung.

Mit der Verschärfung gesellschaftlicher Konflikte kam auch der politische Extremismus als relevanter Faktor zurück auf die Bühne. Verschiedene Formen und Ausrichtungen des – teils gewaltbereiten – Extremismus waren nie verschwunden, spielten aber im parlamentarischen System lange Zeit keine bzw. auf Landesebene eine marginalisierte Rolle. Extremismus war aus juristischer Perspektive eher zum Randthema aus dem Verfassungsschutz- und Dienstrecht geworden. Das hat sich bekanntlich geändert, seitdem mit der zum Teil – und in unterschiedlichen Nuancierungen der Landesverbände – rechtsextremistischen AfD immer wieder auch Abgeordnete in den Deutschen Bundestag und in Landesparlamente eingezogen sind, die eine Radikalopposition zu tragenden Pfeilern der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum politischen Programm gemacht haben.¹³ Ganz allgemein steht die Zunahme des politischen Extremismus im Zusammenhang mit globalen Tendenzen, liberale Demokratien durch – zu lange nicht ernst genommene – autoritäre Gegenentwürfe unter Druck zu setzen.¹⁴ Andere Länder haben diese Erfahrungen nur früher machen müssen.¹⁵ Neben eingespielten und grundsätzlich nicht neuen Sekundärkonflikten etwa im Versammlungs-,¹⁶ Waffen-¹⁷, Kommu-

¹² Vgl. Dreier, AöR 113 (1988), 450 (457, 460, 466 f.); Engel, Rechtstheorie 32 (2001), 23 (25 ff.); Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Aufl. 2006, S. 60, 208 ff., 499 ff., 709 f., 771; Schuppert, in: Münkler/Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, S. 67 (74 f.).

¹³ Zur Bewertung durch Gerichte VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 6.11.2024 – 1 S 1798/23; Bayerischer VGH, Beschl. v. 14.9.2023 – 10 CE 23.796; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.6.2021 – OVG 1 N 96/20, NVwZ-RR 2021, 1002 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 22.2.2024 – 5 A 1218/22; Urt. v. 13.5.2024 – 5 A 1218/22, NVwZ 2024, Beilage Nr. 3, 94 ff.; Urt. v. 13.5.2024 – 5 A 1217/22; Urt. v. 13.5.2024 – 5 A 1216/22; Sächsisches OVG, Beschl. v. 21.1.2025 – 3 B 127/24. Eingehende Rechtsprechungsberichte bei Huber, NVwZ 2024, 119 ff.; Ogorek, JZ 2025, 53 ff.

¹⁴ Vgl. Christ, VBIBW 2024, 177 (177 f.). Für eine breitere Perspektive Loughlin, Oxford Journal of Legal Studies 39 (2019), 435 ff.

¹⁵ Vgl. dazu etwa Ginsburg/Huq, How to Save a Constitutional Democracy, 2018.

¹⁶ Vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.11.2021 – 1 S 803/19, VBIBW 2022, 297 ff.; Bayerischer VGH, Beschl. v. 23.3.2023 – 10 ZB 21.2758, Rn. 6 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 26.6.2024 – 15 B 596/24, NWVBI 2024, 469 (470 ff.); Sächsisches OVG, Beschl. v. 10.1.2025 – 6 B 6/25; Beschl. v. 10.1.2025 – 6 B 7/25. Speziell zu versammlungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Schutz des Deutschen Bundestags Risse, JöR 71 (2023), 57 (62 ff.).

¹⁷ Vgl. etwa Bayerischer VGH, Beschl. v. 16.11.2023 – 24 CS 23.1695, NVwZ-RR 2024, 370 ff.; Beschl. v. 16.11.2023 – 24 CS 23.1709, DVBI 2024, 55 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.10.2023 – OVG 6 S 44/23, NVwZ-RR 2024, 146 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 23.3.2024 – 20 B 969/23, NWVBI 2024, 351 ff.; Sächsisches OVG, Beschl. v. 17.1.2024 – 6 B 287/22, SächsVBI 2024, 188 ff.; Beschl. v. 12.9.2024 – 6 B 48/24, Rn. 9 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 24.4.2023 – 3 M 13/23, Rn. 5 ff.; Thüringer OVG, Beschl. v. 19.2.2024 – 3 EO 453/23, Rn. 18 ff.