



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Organstreitverfahren

der Fraktion der AfD im Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch den Vorsitzenden Bernd Gögel, Haus der Abgeordneten,
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragstellerin -

verfahrensbevollmächtigt:

gegen

die Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg Muhterem Aras, Haus des
Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegnerin -

verfahrensbevollmächtigt:

wegen polizeilicher Zuverlässigkeitsüberprüfung von Beschäftigten der Fraktionen

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der
mündlichen Verhandlung vom 31. Januar 2022

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Fridrich
Lusche
Prof. Dr. Seiler
Prof. Dr. Jäger
Reger
Prof. Dr. Abels

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

Das Organstreitverfahren hat den Erlass von Regelungen über die Zutrittsberechtigung von Beschäftigten der Fraktionen zu den Liegenschaften des Landtags durch die Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg zum Gegenstand.

A.

Die Antragstellerin ist die AfD-Fraktion im 17. Landtag von Baden-Württemberg. Sie beschäftigt mehr als 15 Mitarbeiter, die als parlamentarische Berater Aufgaben bei der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen der Gremien und Ausschüsse des Landtags wahrnehmen. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt nach Angaben der Antragstellerin überwiegend selbstständig und oftmals ohne gleichzeitige Anwesenheit von Abgeordneten.

Der Fraktionsmitarbeiter A. ist seit dem 1. September 2021 als parlamentarischer Berater bei der Antragstellerin angestellt und hat zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses gemäß § 3 Abs. 3 FraktG ein polizeiliches Führungszeugnis ohne Eintragungen vorgelegt. Einer polizeilichen

Zuverlässigkeitsüberprüfung seiner Person nach §§ 11, 12 der Hausordnung der Antragsgegnerin (siehe sogleich) hat er nicht zugestimmt und verfügt daher nur über eine reduzierte Zutrittsberechtigung zu den Liegenschaften des Landtags.

Die Antragsgegnerin erließ – als Präsidentin des 16. Landtags von Baden-Württemberg – am 25. Juni 2019, gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV, eine „Hausordnung“, welche erstmals Regelungen über eine polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung von Mitarbeitern der Fraktionen und Abgeordneten vor Gewährung eines umfassenden Zutrittsrechts zu den Liegenschaften des Landtags enthielt. §§ 11, 12 dieser Hausordnung vom 25. Juni 2019 waren bereits Gegenstand eines – im Ergebnis unzulässigen – Organstreitverfahrens (vgl. Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 18.11.2019 und Urteil vom 26.4.2021 - 1 GR 58/19 -, Juris).

Die Antragsgegnerin änderte im Nachgang zur mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof im oben genannten Verfahren 1 GR 58/19 die Hausordnung und bestimmte mit den hier streitgegenständlichen § 11 und § 12 Abs. 2 der Hausordnung vom 10. Februar 2021 (i.F. Hausordnung) und entsprechenden Ausführungsvorschriften nunmehr ausdrücklich den Zweck der polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung sowie deren genauen Ablauf. Die geänderte Fassung der Hausordnung wurde am 12. Februar 2021 im Staatsanzeiger veröffentlicht. Sie gilt nach ihrem § 1 weiterhin „für alle Gebäude, Gebäudeteile - auch unterirdische - und Grundstücke, die der Erfüllung der Aufgaben des Landtags dienen (Landtag), insbesondere das Haus des Landtags einschließlich des überdachten Umgangs und des Vorplatzes, das Bürger- und Medienzentrum und die Häuser der Abgeordneten, soweit nichts anderes bestimmt ist.“

Die hier streitgegenständlichen Vorschriften finden sich im Unterabschnitt „Beschäftigte der Fraktionen und der Abgeordneten“ des Abschnitts „Beschäftigte der Fraktionen, der Abgeordneten und der Landtagsverwaltung“ und lauten in der aktuellen Fassung (Abschnitt III. 1 der Hausordnung, Hervorhebungen nur hier):

§ 9 Persönlicher Anwendungsbereich

Die Vorschriften dieses Unterabschnitts gelten für die Beschäftigten der Fraktionen und der Abgeordneten.

§ 10 Zutritt

Die in § 9 genannten Personen haben Zutritt zum Haus des Landtags, zu den Häusern der Abgeordneten sowie zu den weiteren Gebäuden, in denen die Landtagsverwaltung untergebracht ist.

§ 11 Reduzierte Zutrittsberechtigung; polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung

(1) Zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses erhalten die in § 9 genannten Personen zunächst nur Zutritt zu dem Haus der Abgeordneten, in dem ihr Arbeitgeber untergebracht ist; im Übrigen gelten die §§ 3 bis 8 sinngemäß (reduzierte Zutrittsberechtigung). Vor Erweiterung auf andere Gebäude nach § 10 wird **zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der Abgeordneten sowie aller im Landtag Anwesenden eine polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung** nach Maßgabe von Absatz 2 durchgeführt. Die polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt mit Einwilligung der Betroffenen. Eine erfolgreiche Sicherheitsüberprüfung nach dem Landessicherheitsprüfungsgesetz ersetzt die polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung.

(2) Das Landeskriminalamt führt die Zuverlässigkeitsüberprüfung durch und greift dabei **ausschließlich auf vorhandene Daten in polizeilichen Informationssystemen** zurück. Einzelheiten zum Ablauf der Zuverlässigkeitsüberprüfung und zu den Entscheidungskriterien sind in den **„Ausführungsvorschriften zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung“** geregelt, die der Hausordnung als Anlage beigelegt sind.

§ 12 Erweiterung und Reduzierung der Zutrittsberechtigung

(1) Die Erweiterung der Zutrittsberechtigung unterbleibt, wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit der antragstellenden Person bestehen oder wenn die Einwilligung in die polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht erteilt wurde. Die Zutrittsberechtigung kann wieder reduziert werden, sollten sich begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit erst zu einem späteren Zeitpunkt ergeben.

(2) Der Geheimschutzbeauftragte des Landtags wird mündlich informiert, wenn das Landeskriminalamt Zweifel an der Zuverlässigkeit einer Person hat. Der Geheimschutzbeauftragte hört die betroffene Person mündlich an. Können dabei die Zweifel ausgeräumt werden, endet das Verfahren mit dem Ergebnis „Keine Bedenken“. Können die Zweifel nicht ausgeräumt werden und hält die betroffene Person an ihrer Einwilligung fest, entscheidet die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident in ihrem Benehmen mit dem Präsidium. **Der Geheimschutzbeauftragte trägt den Fall hierzu in abstrakter und anonymisierter Form vor.** Über eine Entscheidung, die eine reduzierte Zutrittsberechtigung zur Folge hat, wird die betroffene Person vom Geheimschutzbeauftragten schriftlich unter Nennung der wesentlichen Gründe informiert und über den Rechtsbehelf belehrt.

§ 13 Landtagsausweis

Personen mit reduzierter Zutrittsberechtigung wird kein Zutrittsberechtigungsausweis ausgestellt.

Die Ausführungsvorschriften zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß § 11 Abs. 2 Hausordnung lauten (Hervorhebungen nur hier):

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung wird nur mit Einwilligung der zu überprüfenden Person durchgeführt. Außerdem kann die Überprüfung nur durchgeführt werden, wenn die zu überprüfende Person in die Verarbeitung der Personendaten einwilligt. Die Einwilligung ist freiwillig. Wird sie verweigert, findet keine Überprüfung statt. Die Einwilligung zur Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung kann jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen werden. Das Überprüfungsverfahren wird dann eingestellt. Die bereits erhobenen Daten werden gelöscht und vernichtet.

Bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung werden die Personendaten der zu überprüfenden Person vom Landeskriminalamt Baden-Württemberg mit **den polizeilichen Informationssystemen**

abgeglichen. Die eventuell gespeicherten Daten können über den Inhalt einer Auskunft beim Bundeszentralregister hinausgehen.

In den polizeilichen Informationssystemen sind mögliche strafrechtliche Verfahren und möglicherweise polizeiliche Erkenntnisse zur Person gespeichert. Das Ergebnis der Abfrage teilt das Landeskriminalamt Baden-Württemberg dem Landtag mit. Dort wird das Ergebnis ausgewertet und die abschließende Entscheidung über die Zuverlässigkeit getroffen. Erforderlichenfalls findet das Verfahren nach § 12 Absatz 2 Hausordnung statt.

Die Entscheidung, ob Bedenken gegen die Zuverlässigkeit bestehen, erfolgt **einzelfallbezogen unter kriminalpolizeilichen Gesichtspunkten und unter Anwendung des nachstehenden Kriterienkatalogs:**

1. Bedenken gegen die Zuverlässigkeit bestehen nicht, wenn die Abfrage der polizeilichen Informationssysteme negativ (keine Eintragungen) verlaufen ist oder in den polizeilichen Informationssystemen zwar Bestand zur Person vorhanden ist, dessen einzelfallbezogene Gesamtbewertung entsprechend dem Kriterienkatalog jedoch keinen Grund zu der Annahme gibt, dass eine Zuverlässigkeit der überprüften Person verneint werden müsste.

2. Bedenken gegen eine Zuverlässigkeit bestehen, wenn in polizeilichen Informationssystemen Bestand zur Person vorhanden ist, welcher in der **einzelfallbezogenen Gesamtbewertung Grund zu der Annahme gibt, dass von der überprüften Person in Zukunft möglicherweise Gefährdungen für Leib oder Leben von Abgeordneten oder sich im Landtag aufhaltenden Personen ausgehen können.**

2.1 Bedenken gegen die Zuverlässigkeit bestehen **regelmäßig**

- wegen rechtskräftiger Verurteilung bei Verbrechenstatbeständen
- wegen rechtskräftiger Verurteilung bei Vergehenstatbeständen, die nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören, wie z. B. im Bereich:
 - Leben, Gesundheit, Freiheit
 - Waffen- oder Sprengstoffgesetz Staatsschutz
 - organisierte Kriminalität

2.2 **Mögliche Bedenken gegen die Zuverlässigkeit können bestehen, unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls**

- bei rechtskräftiger Verurteilung innerhalb der letzten 5 Jahre wegen
 - gemeingefährlicher Straftaten
 - anderer Straftaten, bei denen Schutzgut Leib und/oder Leben von Menschen ist/sind
- bei sonstigen Erkenntnissen, z. B. wegen
 - laufender Ermittlungsverfahren
 - eingestellter Ermittlungsverfahren
 - Strafverfahren ohne gerichtliche Verurteilung
 - länger zurückliegender Verurteilungen
 - wiederholter Tatbegehung
 - Erkenntnissen im Staatsschutzbereich

Die überprüfte Person erhält eine Mitteilung über das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung.

§ 3 bis § 5 der Hausordnung lauten (Hervorhebungen nur hier):

„§ 3 Zutritt und Aufenthalt von Besucherinnen und Besuchern

(1) **Besucherinnen und Besuchern kann für folgende Zwecke Zutritt gewährt werden:**

- a) Teilnahme an einer parlamentarischen Sitzung (**Sitzungsbesuch**),
- b) Besichtigung des Landtags (**Besichtigungsbesuch**),
- c) Gespräch mit einer oder einem Abgeordneten oder ihrer oder seiner Beschäftigten oder ihrem oder seinem Beschäftigten, einer oder einem Beschäftigten der Landtagsverwaltung oder der

Fraktionen (Hausangehörige) oder einer anderen im Hause anwesenden Person (**Gesprächsbesuch**),

d) Teilnahme an sonstigen Veranstaltungen im Landtag einschließlich Ausstellungen (**Veranstaltungsbesuch**).

(2) Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident kann den Zutritt und den Aufenthalt auf bestimmte Personen oder Personengruppen beschränken oder in anderer Weise einschränken.

(3) Der räumliche und zeitliche Umfang des Zutritts und des Aufenthalts richtet sich nach dem Zweck des Besuchs. Insbesondere beschränkt sich das Zutritts- und Aufenthaltsrecht von Besucherinnen und Besuchern, die nicht von einem Hausangehörigen begleitet werden, vorbehaltlich des Absatzes 2

a) bei Gesprächsbesuchen auf das unverzügliche Aufsuchen der Gesprächspartnerin oder des Gesprächspartners auf dem kürzesten Weg,

b) während der Plenarsitzungen auf die Zuhörertribüne des Plenarsaals und die Räumlichkeiten, die für das Einführungsgespräch erforderlich sind; für den Weg sind die beiden seitlichen Innentreppe oder einer der Aufzüge zu benutzen (nicht die Haupttreppe), Das Ordnungspersonal kann die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen treffen.

(4) Besichtigungen des Landtagsgebäudes sind nur in Begleitung von Hausangehörigen oder hierfür gesondert Ermächtigten gestattet.

§ 4 Zutrittskontrolle

(1) Der Zutritt erfolgt in der Regel über die für den Zweck des Besuchs am nächsten gelegene Pforte.

(2) Die Leiterinnen und Leiter von Besuchergruppen haben eine Teilnehmerliste mitzuführen und dem Ordnungspersonal auf Verlangen zu überlassen. Sie haben sich zu vergewissern, dass mit ihrer Gruppe keine anderen Personen den Landtag betreten.

(3) Besucherinnen und Besucher haben sich an der Pforte auf Verlangen durch einen Personalausweis oder einen Reisepass auszuweisen.

(4) Sitzungsbesucherinnen und Sitzungsbesucher, die nicht Mitglied einer Besuchergruppe sind, müssen an der Pforte ihren Vor- und Nachnamen angeben. Bei Plenarsitzungen ist der Zutritt nur mit einer Einlasskarte gestattet.

(5) Mitgeführte Taschen, Gepäckstücke und Ähnliches können vom Ordnungspersonal kontrolliert werden.

(6) Gesprächsbesucherinnen und Gesprächsbesucher haben sich durch die Pförtnerin oder den Pförtner bei ihrer Gesprächspartnerin oder ihrem Gesprächspartner anmelden zu lassen (in der Regel telefonisch). Ist die gewünschte Person nicht erreichbar oder der Besuch aus anderen Gründen nicht möglich, so hat die Besucherin oder der Besucher den Landtag wieder zu verlassen.

(7) Die Absätze 3 bis 6 gelten nicht für Personen, die von einer oder einem Hausangehörigen begleitet werden.

§ 5 Verhalten im Landtag

(1) Besucherinnen und Besucher haben Störungen jeglicher Art sowie ein ungebührliches Verhalten im Landtagsgebäude zu unterlassen. Flugblätter, Spruchbänder und ähnliches Informationsmaterial dürfen nicht gezeigt und nicht verteilt werden.

(2) Waffen, gefährliche Stoffe und Tiere (ausgenommen Blindenhunde) dürfen nicht mitgebracht oder mitgeführt werden.

(3) Die Besucherinnen und Besucher haben Mäntel, Jacken, Taschen (größer DIN A 4), Gepäckstücke und sonstige größere Gegenstände an der Garderobe abzulegen. Die Mitnahme

von Taschen u. ä. kann gestattet werden, wenn sich die Pförtnerin oder der Pförtner zuvor über deren Inhalt vergewissert hat. Geräte, mit denen eine Aufnahme oder Wiedergabe von Bild oder Ton möglich ist, sind auf Verlangen vollständig auszuschalten.

(4) Bild- und Tonaufnahmen sind nur mit vorheriger Zustimmung der Pressestelle, des Besucherdienstes, des Veranstaltungsmanagements oder der oder des begleitenden Abgeordneten gestattet.“

§§ 6 bis 8 der Hausordnung enthalten Bestimmungen über das Verhalten bei Sitzungen, Anweisungen des Ordnungspersonals sowie über die Bußgeldbewehrung der Regelungen für Besucherinnen und Besucher.

In der Praxis wird die Zutrittsberechtigung der Mitarbeiter über die Freischaltung eines elektronischen Schlüssels gesteuert. Dieser wird bei reduzierter Zutrittsberechtigung nur für das Gebäude freigeschaltet, in welchem sich die Büroräume der Fraktion des betroffenen Mitarbeiters befinden. Bis zur ersten Neufassung der Hausordnung im Jahr 2019 hatten die Mitarbeiter der Fraktionen und Abgeordneten mittels eines Generalschlüssels zeitlich unbegrenzten und unkontrollierten Zugang („24//7“) zu den Liegenschaften des Landtags.

B.

I.

Die Fraktion der Alternative für Deutschland im 16. Landtag von Baden-Württemberg hat mit Anwaltsschriftsatz vom 8. April 2021 das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet. Mit Schriftsatz vom 30. September 2021 hat die Antragstellerin – als die AfD-Fraktion des 17. Landtags von Baden-Württemberg – die Fortführung des Verfahrens unter Vorlage eines entsprechenden Fraktionsbeschlusses vom 14. September 2021 erklärt.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Antragstellerin durch die §§ 11, 12 und 13 der Hausordnung – Anordnung der Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg aufgrund von Artikel 32 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 25. Juni 2019 – in der Fassung vom 10. Februar 2021 in ihren Rechten aus Art. 27 Abs. 3, Art. 39 und Art. 40 Satz 1 der Landesverfassung verletzt ist.

Zur Begründung des Antrags trägt sie im Wesentlichen vor, dass bereits keine Regelungskompetenz der Präsidentin des Landtags bestehe, da es sich bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht um eine hausrechtsübliche Regelung handle. Zudem seien §§ 11, 12 und 13 der Hausordnung materiell verfassungswidrig, da sie das Recht der Fraktionen auf ungestörte und unbeeinträchtigte Teilhabe am parlamentarischen Betrieb einschränkten und die Mitglieder des Landtags in ihrem Recht auf freie und unabhängige Mandatsausübung verletzen. Schon eine pauschale Regelung, wonach Vorbestrafte nicht als Abgeordnetenmitarbeiter zugelassen seien, verstoße gegen die Freiheit und Unabhängigkeit des Mandats. Erst recht gelte das für die in § 12 Abs. 1 Satz 2 Hausordnung angelegte permanente erkennungsdienstliche Überwachung von Mitarbeitern durch staatliche Stellen. Die permanente erkennungsdienstliche Überwachung eröffne auch die Möglichkeit, die Arbeit der Antragstellerin und ihrer Mitglieder zu überwachen. Dies sei mit dem Mandatsschutz gemäß Art. 27 Abs. 3 LV nicht zu vereinbaren. Die angegriffenen Regelungen der Hausordnung erwiesen sich auch als grob unverhältnismäßig. Sie seien nicht erforderlich, da gemäß § 3 Abs. 3 FraktG vor Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses mit den Fraktionen ein Führungszeugnis der Beschäftigten vorzulegen sei. Sie seien auch nicht geeignet zur bezweckten Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der Abgeordneten sowie aller im Landtag Anwesenden. Wenn sich aus dem Führungszeugnis keine Verurteilungen ergäben, sei nicht nachvollziehbar, weshalb alle als Mitarbeiter beschäftigten Personen erkennungsdienstlich behandelt werden müssten. Dies gelte nicht nur für Erkenntnisse im Staatsschutzbereich; auch bei sonstigen Erkenntnissen hinsichtlich länger zurückliegender Verurteilungen fehle es an einer Grundlage für eine negative Gefahrenprognose. Die konkrete Betroffenheit der Antragstellerin ergebe sich daraus, dass der Mitarbeiter A. der Antragstellerin aufgrund der fehlenden Zustimmung zur Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht in die besonders sicherheitssensiblen Bereiche des Landtags gelange. Die Arbeit der Antragstellerin und ihrer Mitglieder sei hierdurch beeinträchtigt.

II.

Die Antragsgegnerin beantragt, den Antrag zurückzuweisen.

Die im Antrag genannten §§ 11, 12 und 13 Hausordnung seien weit außerhalb der Sechs-Monats-Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG erlassen worden. Die geringfügige Ergänzung der Hausordnung im Februar 2021 enthalte nach dem Vortrag der Antragsschrift keine Belastungswirkung für die Antragstellerin. Zudem sei die Antragstellerin ihrer Konfrontationsobliegenheit gegenüber der Antragsgegnerin nicht nachgekommen. Es fehle ferner schon ansatzweise an der Darlegung und Substantiierung, weshalb es möglich sein solle, dass die Fraktion durch die am 10. Februar 2021 erfolgte Handlung der Antragsgegnerin in ihren Rechten verletzt sei. Dies gelte auch in Bezug auf die Handlungsform. Das Hausrecht der Antragsgegnerin schließe die „Entscheidung über den Zutritt“ zu den Gebäuden des Landtags und „alle sonstigen hausrechtsüblichen Maßnahmen“ ein. Die hier streitgegenständlichen Regelungen seien unter jeder denkbaren Betrachtung „hausrechtsüblich“. Im Übrigen habe die AfD-Fraktion im 16. Landtag von Baden-Württemberg im Vorfeld der Entscheidung der Antragsgegnerin vom 25. Juni 2019 selbst die Aufnahme vergleichbarer Regelungen in die Hausordnung gefordert.

III.

Die Landesregierung hat mitgeteilt, dass sie von einer Stellungnahme zu dem Verfahren absieht.

C.

Das Organstreitverfahren hat keinen Erfolg. Der Antrag ist zulässig, aber nicht begründet.

I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Der Antrag ist als Antrag im Organstreitverfahren statthaft. Gemäß Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV, §§ 44 ff. VerfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der

Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Das Organstreitverfahren ist danach statthaft, wenn es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit über den Umfang der Rechte und Pflichten von Beteiligten im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV handelt. Das Verfahren dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis (VerfGH, Urteil vom 20.1.2022 - 1 GR 37/21 -, Juris Rn. 23; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354 <362 Rn. 27> = Juris Rn. 27). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

Das vorliegende Verfahren betrifft die Reichweite der Rechte, die der Antragsgegnerin aus Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV zustehen. Diese Streitigkeit ist – zumindest im vorliegenden Zusammenhang – verfassungsrechtlicher Natur, da sie die Frage betrifft, inwieweit die Antragsgegnerin bei der Ausübung ihrer Befugnisse aus Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV – hier durch Erlass der Hausordnung – das aus Art. 27 Abs. 3 LV ableitbare Recht der Fraktion auf Unterstützung durch frei ausgewählte Mitarbeiter zu berücksichtigen und zu wahren hat. Der verfassungsrechtliche Charakter folgt dabei aus der Ableitung der Rechte der Antragstellerin aus dem Abgeordnetenstatus ihrer Mitglieder. Abgeordnete und die von ihnen gebildeten Fraktionen genießen aufgrund von Art. 27 Abs. 3 LV einen besonderen Schutz, während ein solcher Schutz bei anderen Nutzern der Landtagsgebäude nicht besteht. Der sonst verwaltungsrechtlich geprägten Ausübung des Hausrechts durch die Antragsgegnerin kommt daher hier verfassungsrechtliche Relevanz zu (vgl. zur Ausübung der Polizeigewalt nach Art. 40 Abs. 2 GG, BVerfG, Beschluss vom 09.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354 <363 Rn. 29> = Juris Rn. 29 sowie VerfGH, Beschluss vom 18.11.2019 - 1 GR 58/19 -, Juris Rn. 23).

2. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Ein Antrag einer Fraktion im Organstreitverfahren ist gem. § 45 Abs. 1 VerfGHG zulässig, wenn sie die Verletzung oder Gefährdung eines Rechts geltend macht, das mit ihrem Status verfassungsrechtlich verbunden ist. Es darf nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen, dass die Antragsgegnerin Rechte der Antragstellerin, die aus einem

verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat.

a) Die Antragstellerin hat ihre Antragsbefugnis unter Berücksichtigung der bereits im Verfahren 1 GR 58/19 erörterten Gesichtspunkte, welche sie sich schon wegen der Einleitung des vorliegenden Organstreitverfahrens durch die dort ebenfalls verfahrensbeteiligte AfD-Fraktion des 16. Landtags von Baden-Württemberg konkludent zu eigen gemacht hat, mit Blick auf Art. 27 Abs. 3 LV noch hinreichend substantiiert dargelegt. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Rechtsfrage, ob das Hausrecht der Antragsgegnerin auch die Durchführung polizeilicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Mitarbeitern der Abgeordneten oder Fraktionen rechtfertigt, nach wie vor ungeklärt ist und die anzuwendenden Maßstäbe noch nicht höchstrichterlich präzisiert worden sind.

Eine Beeinträchtigung des Fraktionsstatus aus Art. 27 Abs. 3 LV liegt hier bei Ausschluss bestimmter Mitarbeiter von Teilen ihrer Unterstützungstätigkeit nahe. Aufgrund der Regelung der Hausordnung kommt dem betroffenen Mitarbeiter nur ein beschränktes Zutrittsrecht zu, weil und solange er seine Einwilligung in die Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht erteilt hat. Eine Ausnahmeregelung für den Mitarbeiter der Antragstellerin ist nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Hausordnung, die als Verwaltungsvorschrift die Ermessensausübung der Landtagspräsidentin bindet, nicht vorgesehen. Es ist jedenfalls möglich, dass sich hieraus eine mittelbare Beeinträchtigung der Fraktionsrechte der Antragstellerin ergibt. Zudem kann von der Maßnahme der Antragsgegnerin bereits aktuell eine Vorwirkung im Auswahlverfahren hinsichtlich künftiger Mitarbeiter bzw. bei der Entscheidung über die Weiterbeschäftigung des derzeitigen Mitarbeiters ausgehen.

b) Soweit die Antragstellerin auch die Verletzung von Art. 39 und Art. 40 LV rügt, besteht eine Antragsbefugnis offensichtlich nicht. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seinem Beschluss vom 18. November 2019 (1 GR 58/19) über den dortigen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung darauf hingewiesen, dass die Verletzung dieser Rechte hier nicht in Betracht kommt. Der eingeschränkte Zugang zu den Parlamentsgebäuden berührt weder Fragen der angemessenen Abgeordnetenentschädigung noch des Zeugnisverweigerungsrechts. Diese auf den

Abgeordneten bezogenen Ausführungen gelten erst recht für die Antragstellerin als Fraktion.

3. Die Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG ist gewahrt.

a) § 45 Abs. 3 VerfGHG enthält eine gesetzliche Ausschlussfrist, nach deren Ablauf im Organstreitverfahren Rechtsverletzungen nicht mehr geltend gemacht werden können. Damit sollen nach einer bestimmten Zeit im Organstreitverfahren angreifbare Maßnahmen im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden (vgl. StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 79). Der Antrag muss binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekanntgeworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung oder Unterlassung. Eine mögliche Unsicherheit über die Rechtsgültigkeit von Handlungen und Unterlassungen hat der Gesetzgeber demnach für eine Dauer von fünf Jahren, aber auch nur für diese, hingenommen (vgl. StGH, Urteil vom 9.4.1960 - Nr. 2/60 -, VBIBW 1960, 122 <123> und Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 84). Vor dem Hintergrund dieser Ausschlussfrist und zur Koordinierung von Antragsbefugnis und Antragsfrist beginnt die Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs daher erst dann zu laufen, wenn die Antragsberechtigung für den Antragsteller entstanden ist; denn erst ab diesem Zeitpunkt kann eine Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller gerade in dieser Eigenschaft bekannt werden. Die abweichende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. -, BVerfGE 118, 277 <321> = Juris Rn. 199; BVerfG, Urteil vom 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188 <210> = Juris Rn. 76 f.) lässt sich auf die baden-württembergische Rechtslage nicht übertragen, da es im Bundesrecht an einer endgültigen Ausschlussfrist, wie sie § 45 Abs. 3 VerfGHG vorsieht, fehlt.

b) Die Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG ist danach gewahrt. Die hier antragstellende Fraktion im 17. Landtag von Baden-Württemberg hat sich mit Beginn der Legislaturperiode konstituiert. Der Antragstellerin ist die Maßnahme der Landtagspräsidentin daher erstmals mit Beginn der Legislaturperiode bekannt geworden. Eine Zurechnung der Kenntnisse der ursprünglich antragstellenden Fraktion des 16. Landtags von Baden-Württemberg erfolgt jedenfalls in diesem

Zusammenhang nicht. Denn der Landesgesetzgeber hat eine umfassende Rechtsnachfolge in die Rechtsposition der alten Fraktion in § 4 Abs. 3 FraktG nicht vorgesehen, sondern allein die Rechtsnachfolge in das Vermögen geregelt. Zudem ist eine Betroffenheit der Antragstellerin und ihrer Mitarbeiter erstmals mit der Konstituierung der neuen Fraktion und Einstellung ihrer Mitarbeiter eingetreten. Die Frist lief mithin ab dem Beginn der Legislaturperiode des 17. Landtags von Baden-Württemberg am 1. Mai 2021. Für die Fristwahrung ist hier auf die Fortführung des Verfahrens durch die Antragstellerin abzustellen, da dies der Einleitung eines Organstreitverfahrens gleichkommt. Die Fortführung des Verfahrens hat die Antragstellerin spätestens mit Schriftsatz vom 30. September 2021 unter Vorlage eines entsprechenden förmlichen Fortführungsbeschlusses vom 14. September 2021 und damit noch innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Legislaturperiode erklärt. Ob ein solcher Fraktionsbeschluss eine Zulässigkeitsvoraussetzung darstellt (so Thüringer VerfGH, Beschluss vom 14.10.2020 - 106/20 -, Juris Rn. 31 sowie allgemein für kollegiale Verfassungsorgane: Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu u.a., BVerfGG, Stand: Juli 2016, § 65 Rn. 15), bedarf daher weiterhin keiner Entscheidung (vgl. bereits den Kammerbeschluss im Eilverfahren vom 25.6.2021, Juris Rn. 50 sowie VerfGH, Urteil vom 26.4.2021 - 1 GR 58/19 -, Juris Rn. 48).

4. Die Antragstellerin verfügt auch über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

Die Antragsgegnerin weist zwar zutreffend darauf hin, dass der Antragsteller im Organstreitverfahren den Antragsgegner grundsätzlich mit dem Vorwurf der Verfassungsrechtsverletzung konfrontiert haben muss, um ihm eine Abhilfe zu ermöglichen (vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 10.10.2017 - 2 BvE 6/16 -, BVerfGE 147, 31 <37 f. Rn. 19> = Juris Rn. 19; Beschluss vom 17.9.2019 - 2 BvE 2/18 -, BVerfGE 152, 35 <46 ff. Rn. 30 f.> = Juris Rn. 30 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 14.5.2021 - VGH O 23/21 -, Juris Rn. 41; VerfGH Berlin, Beschluss vom 25.8.2021 - 19/20 -, Rn. 27, Juris). Dieser Konfrontationsobliegenheit ist hier jedoch genügt. Die Antragsgegnerin hat im Verfahren 1 GR 58/19 und mit der Änderung der Hausordnung am 10.02.2021 hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht hat, dass sie die grundsätzlichen Bedenken der Antragstellerin im Hinblick auf derartige Zuverlässigkeitsüberprüfungen nicht teilt. Vor diesem Hintergrund würde es sich als bloße Förmerei erweisen, von der Antragstellerin zu verlangen, ihre

Bedenken vor Fortführung des Organstreitverfahrens direkt gegenüber der Antragsgegnerin zu äußern.

Auch der von der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Einwand, der Fraktionsvorsitzende der AfD-Fraktion im 16. Landtag von Baden-Württemberg habe vor der Änderung der Hausordnung im Jahr 2019 selbst eine Zuverlässigkeitsüberprüfung der Mitarbeiter vorgeschlagen, lässt das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin nicht entfallen. Die antragstellende Fraktion hat sich – wie oben ausgeführt – erst mit Beginn der 17. Legislaturperiode gebildet. Eine (umfassende) Zurechnung der Handlungen des Fraktionsvorsitzenden im 16. Landtag scheidet schon aus diesem Grund aus. Jedenfalls wäre es der Fraktion, selbst wenn sie ursprünglich grundsätzlich mit einer Zuverlässigkeitsüberprüfung einverstanden gewesen sein sollte, nicht verwehrt, deren konkrete Ausgestaltung durch die Antragsgegnerin zu beanstanden.

II.

Der Antrag ist nicht begründet. Die in §§ 11 ff. Hausordnung vorgesehene Zuverlässigkeitsüberprüfung von Mitarbeitern beeinträchtigt zwar den aus Art. 27 Abs. 3 LV abgeleiteten Fraktionsstatus der Antragstellerin (dazu unter 1. und 2.). Diese Beeinträchtigung ist jedoch durch den von der Antragsgegnerin mit der Ausübung ihres Hausrechts gemäß Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV bezweckten Schutz von Leib und Leben der Abgeordneten sowie aller im Landtag anwesenden Personen gerechtfertigt (dazu unter 3.). Die organschaftlichen Rechte der Antragstellerin sind durch den Erlass der streitgegenständlichen Regelungen der Hausordnung daher nicht verletzt.

1. Die Fraktion leitet ihre Rechtsstellung als Zusammenschluss von Abgeordneten, die sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer aus dem Mandat ergebenden Aufgaben unterstützen, aus Art. 27 Abs. 3 LV ab (vgl. allgemein zur Ableitung der Rechtsstellung der Fraktion aus Art. 27 Abs. 3 LV: VerfGH, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 56; aus Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfG, Urteil vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 135, 317 <396 Rn. 153> = Juris Rn. 153 m.w.N.; Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 26.2.2019 - Vf. 51-IVa-17 -, Juris Rn. 57 zum Antragsrecht

von Fraktionen). Ausgangspunkt einer näheren Bestimmung des Fraktionsstatus ist daher die in Art. 27 Abs. 3 LV verbürgte Rechtsstellung des Abgeordneten.

Nach Art. 27 Abs. 3 Satz 2 LV sind die Abgeordneten nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Diese Vorschrift begründet über ihren engeren Wortlaut hinaus einen allgemeinen Grundsatz der freien Mandatsausübung und der Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats. Der Abgeordnete ist danach in allen seinen Entscheidungen, die er kraft seines Abgeordnetenmandats im parlamentarischen Raum zu treffen hat, unabhängig und frei. Insbesondere muss der Abgeordnete selbst darüber befinden können, ob er sich der Hilfe von Mitarbeitern bedient und wen er gegebenenfalls hiermit betraut (vgl. Sächsischer VerfGH, Urteil vom 21.11.2008 - Vf. 95 - I - 08 -, Juris Rn. 36 f.). Die effektive Wahrnehmung des Mandats setzt darüber hinaus in materieller Hinsicht eine gewisse parlamentarische Infrastruktur räumlicher, sachlicher und personeller Art voraus, an der teilzuhaben der Abgeordnete beanspruchen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354 <365 f. Rn. 38> = Juris Rn. 38).

Vor diesem Hintergrund garantiert Art. 27 Abs. 3 LV dem Abgeordneten auch einen grundsätzlich freien und unkontrollierten Zugang zu den für seine Mandatsarbeit maßgeblichen Räumlichkeiten des Landtags. Hingegen lässt sich ein solches unbeschränktes Zutrittsrecht auch der Mitarbeiter eines Abgeordneten aus Art. 27 Abs. 3 LV nicht unmittelbar ableiten. Es kann sich aber mittelbar ergeben, wenn beschränkte oder bedingte Zugangsrechte der Mitarbeiter zu einer nicht gerechtfertigten Beeinträchtigung der freien Mandatsausübung des Abgeordneten führen.

Auf diesen Gewährleistungsgehalt von Art. 27 Abs. 3 LV kann sich auch die Antragstellerin als Fraktion berufen. Ihr Status entspricht grundsätzlich demjenigen der Abgeordneten, welcher von Freiheit und Gleichheit geprägt ist. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist geklärt, dass es Zweck der Fraktionsbildung ist, den Ablauf des parlamentarischen Geschehens im Interesse der Funktionsfähigkeit des Landtags verlässlich zu ordnen. Die Fraktionen ermöglichen eine arbeitsteilige Bewältigung der vielfältigen Aufgaben des Landtags. Mit der Fraktionsbildung geht zudem eine integrierende Wirkung einher, indem die Vielzahl von Abgeordneten in

eine nun überschaubar werdende Zahl politischer Alternativen eingebunden und auch die Koordinierung unterschiedlicher Fachpolitiken erleichtert wird. Außerdem ermöglichen die Fraktionen ihren Mitgliedern die Mitarbeit an parlamentarischen Initiativen und Vorlagen, indem sie diese in den Fraktionssitzungen behandeln. Darüber hinaus gewähren die Fraktionen ihren Mitgliedern weitere zur effizienten Mandatswahrnehmung wichtige Unterstützung, etwa bei der Informationsbeschaffung und -aufbereitung sowie bei der Pflege politischer Kontakte (vgl. VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 45). Den Fraktionen kommt in der Parlamentsarbeit demnach eine wesentliche Koordinierungsfunktion im Willensbildungsprozess des Parlaments zu, welche sie nur dann uneingeschränkt wahrnehmen können, wenn sie ebenfalls unabhängig und frei auf die ihnen zur Unterstützung zugewiesene räumliche, sachliche und personelle Infrastruktur zurückgreifen können. Die Beschränkung der (freien) Fraktionsarbeit durch die Regelungen der Hausordnung unterscheidet sich daher grundsätzlich nicht von den Beschränkungen für den einzelnen Abgeordneten. Auch eine etwaige Rechtfertigung dieser Beschränkungen läuft parallel zu der Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Rechte der einzelnen Abgeordneten.

2. Die in der Hausordnung des Landtages vorgesehene polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung hindert die Fraktion nicht unmittelbar daran, einen bestimmten Mitarbeiter anzustellen. Der Fraktionsstatus wird aber mittelbar dadurch beeinträchtigt, dass die Antragstellerin und ihre Mitglieder durch die potentiell eingeschränkte Zutrittsberechtigung nicht mehr vollumfassend und nach eigenem Ermessen auf die Unterstützung ihrer Mitarbeiter in den Liegenschaften des Landtags zurückgreifen können. Die Beeinträchtigung durch die eingeschränkte Einsetzbarkeit von Mitarbeitern wird noch verstärkt durch mögliche Erschwernisse bei der Auswahl und Gewinnung zukünftiger Mitarbeiter.

Bei verweigerter oder nicht erfolgreicher Zuverlässigkeitsüberprüfung kann die Fraktion nicht mehr vollumfassend auf die Unterstützung des betroffenen Mitarbeiters zurückgreifen. Zwar bleiben Tätigkeiten innerhalb der Abgeordneten- und Fraktionsräume und damit der Kernbereich der Mitarbeiteraktivitäten unberührt. Jedoch drohen gewisse Erschwernisse insbesondere bei Sitzungen im Plenargebäude. Soweit die Antragsgegnerin „klarstellend“ die entsprechende

Anwendbarkeit der §§ 3 bis 8 Hausordnung geregelt hat, ändert dies nichts daran, dass insbesondere bei Nichtbesetzung der Pforte ein unbegleiteter Zugang (z.B. in den Abendstunden und am Wochenende) nicht mehr möglich ist. Die unterstützende Tätigkeit eines Mitarbeiters beschränkt sich aber gerade nicht auf die Begleitung eines Abgeordneten, sondern findet – insbesondere bei Fraktionsmitarbeitern – auch über die Delegation von Aufgaben statt, welche ein Abgeordneter zu diesem Zeitpunkt nicht selbst wahrnehmen kann. In einer Gesamtschau sind mit einer reduzierten Zugangsberechtigung daher die Unterstützungsmöglichkeiten eines Mitarbeiters bei der Fraktions- und Abgeordnetentätigkeit zumindest nicht ganz unerheblich eingeschränkt.

Des Weiteren können die Möglichkeit einer Zuverlässigkeitsüberprüfung und die geforderte Bereitschaft eines potentiellen Mitarbeiters, sich einer solchen zu unterziehen, im Einzelfall die Auswahl und Gewinnung zukünftiger Mitarbeiter erschweren. Bereits der Hinweis auf eine notwendige polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung kann insbesondere bei Personen, die staatlichen Überprüfungsmaßnahmen generell kritisch gegenüberstehen, abschreckend wirken.

Soweit die Antragstellerin eine permanente erkennungsdienstliche Überwachung unmittelbar der betroffenen Mitarbeiter und mittelbar der sie beschäftigenden Fraktionen und Abgeordneten befürchtet, gibt die streitgegenständliche Maßnahme der Antragstellerin – der Erlass der §§ 11 ff. Hausordnung – hierfür jedoch keine Anhaltspunkte. Die polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt nach § 11 Abs. 1 Satz 2 nur vor „Erweiterung“ der Zutrittsberechtigung und gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 „ausschließlich“ unter Rückgriff auf zu diesem Zeitpunkt „vorhandene“ Daten in polizeilichen Informationssystemen. Die von der Antragsgegnerin befürchtete permanente erkennungsdienstliche Überwachung von Mitarbeitern ist damit ausgeschlossen. Soweit § 12 Abs. 1 Satz 2 vorsieht, dass die Zutrittsberechtigung wieder reduziert werden kann, sollten sich begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit erst zu einem späteren Zeitpunkt ergeben, ermöglicht dies ebenfalls keine permanente Überwachung der Mitarbeiter durch die Antragsgegnerin. Die Vorschrift kann nach ihrer erkennbaren Regelungsentention nicht anlasslos, sondern nur bei Vorliegen entsprechender tatsächlicher Anhaltspunkte genutzt werden, zu deren Ermittlung sie der Landtagsverwaltung jedoch keine zusätzlichen Befugnisse einräumt. Soweit bei

ihrer Anwendung im Einzelfall eine erneute Einholung polizeilicher Auskünfte erforderlich werden sollte, ließe sich dies auch nicht mehr auf die für die (einmalige) polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung erteilte Einwilligung nach § 11 Abs. 1 Satz 3 Hausordnung stützen, sondern bedürfte nach dem Sinn und Zweck sowie dem Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelungen einer erneuten Einwilligung des Betroffenen.

Im Ergebnis liegt damit eine Beeinträchtigung des Fraktionsstatus aus Art. 27 Abs. 3 LV durch die eingeschränkte Einsetzbarkeit nicht (erfolgreich) zuverlässigkeitsüberprüfter Mitarbeiter vor, die durch mögliche Erschwernisse bei der Auswahl und Gewinnung zukünftiger Mitarbeiter noch verstärkt wird.

3. Diese Beeinträchtigung des Fraktionsstatus aus Art. 27 Abs. 3 LV ist jedoch durch den Schutz gegenläufiger Verfassungsrechtsgüter gerechtfertigt. Die Antragsgegnerin war berechtigt, die angegriffenen Regelungen auf das ihr durch Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV zugewiesene Hausrecht zu stützen (a). Die Regelungen sind in der hier streitgegenständlichen Fassung auch hinreichend bestimmt (b). Es bestehen schließlich keine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der konkreten Ausgestaltung der Zuverlässigkeitsüberprüfung (c).

a) Die Freiheit des Abgeordnetenmandats und damit auch der Fraktionsstatus sind nicht schrankenlos gewährleistet. Sie können durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden. Art. 32 Abs. 2 Satz 1 1. Fall LV überantwortet der Landtagspräsidentin das Hausrecht und räumt ihr in diesem Rahmen grundsätzlich die Möglichkeit ein, das Fraktionsrecht im Wege der Abwägung mit widerstreitenden Rechtsgütern in Ausgleich zu bringen. Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments, deren Schutz das Hausrecht dient, sind als solche Rechtsgüter von Verfassungsrang anerkannt (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354 <366 Rn. 40> = Juris Rn. 40; VerfGH, Beschluss vom 21.1.2019 - 1 GR 2/19 -, Juris Rn. 138; VerfGH Berlin, Beschluss vom 28.8.2019 - VerfGH 189/18 -, Juris Rn. 25).

aa) Gegenstand des Hausrechts ist unter anderem die Entscheidung darüber, wer zu den Gebäuden des Landtags Zutritt hat und dort verweilen darf (vgl. für den

Bundestag: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: April 2020, Art. 40, Rn. 157). Es erstreckt sich nach Sinn und Zweck des Art. 32 Abs. 2 LV nicht allein auf das Plenargebäude, sondern auf alle Landtagsgebäude. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg im Jahr 1953 tagte der Landtag im Eduard-Pfeiffer-Haus (Heusteigstraße 45). Das Haus des Landtags und das Haus der Abgeordneten wurden erst deutlich später errichtet. Der Begriff „Sitzungsgebäude“ bedarf daher im Hinblick auf das mit Art. 32 Abs. 2 LV verfolgte Ziel der Sicherung der Parlamentsautonomie nach außen einer erweiternden Auslegung dahingehend, dass er sich auf alle Gebäude und Räumlichkeiten des Landtags erstreckt (vgl. Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 32, Rn. 48, § 9 Abs. 2 GO-LT „Räume des Landtags“; sowie für den Bundestag, Magiera, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 40, Rn. 28 m.w.N.).

bb) Nicht einschlägig ist hingegen die „Polizeigewalt“ im Sinne des zweiten Falls von Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV. Der Staatsgerichtshof hat zwar mit Urteil vom 28. Januar 1988 - GR 1/87 - (NJW 1988, 3199) die Sperrung des Telefonanschlusses eines Landtagsabgeordneten der Polizeigewalt des Landtagspräsidenten zugeordnet, da es sich um eine parlamentsinterne Maßnahme handelte und das Hausrecht nur der Abwehr von Gefahren von „außen“ diene. Es kann hier aber dahingestellt bleiben, ob an dieser Abgrenzung mit Blick auf die Fraktionen und Landtagsabgeordneten uneingeschränkt festzuhalten ist. Zugangsregeln für Mitarbeiter der Fraktionen und Abgeordneten stellen sich jedenfalls noch als Abwehr von Gefahren von „außen“ dar. Die Mitarbeiter der Fraktionen und Abgeordneten sind keine Beschäftigten des Parlaments, sondern stehen in einem privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnis zu der Fraktion bzw. den Abgeordneten. Sie unterliegen damit dem Hausrecht der Parlamentspräsidentin (vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 26.9.2019 - 2 K 119.18 -, Juris Rn. 17). Etwaige Rückwirkungen auf die Tätigkeit der Fraktion bzw. die Mandatsausübung der Abgeordneten sind als nur mittelbare Wirkungen der an den Mitarbeiter gerichteten Maßnahmen nicht entscheidend für deren gegenständliche Einordnung. Anderenfalls wäre eine klare Abgrenzung von polizeilichen und auf das Hausrecht gestützten Maßnahmen nicht mehr möglich.

cc) Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV stellt eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Hausordnung für die Liegenschaften des Parlaments dar (vgl. auch

Brocker, in: Bonner Kommentar, GG, Stand: September 2019, Art. 40, Rn. 293 m.w.N.). Nach Art. 32 Abs. 2 Satz 1 1. Fall LV „übt“ der Präsident (des Landtags) das Hausrecht aus. Bereits aus diesem Wortlaut ergibt sich, dass die Vorschrift nicht nur zuständigkeitsbegründende Wirkung hat, sondern die Landtagspräsidentin auch zu konkreten Maßnahmen ermächtigt. Hierfür spricht auch, dass Art. 32 Abs. 2 Satz 1 LV das Hausrecht der Präsidentin als eigene, nicht vom Parlament abgeleitete Zuständigkeit zuweist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.5.2005 - 1 BvQ 16/05 -, Juris Rn. 23). Einer Konkretisierung durch Parlamentsgesetz bedarf es dementsprechend nicht.

Auch die mit den zu beurteilenden Regelungen verbundene Beschränkung von Art. 27 Abs. 3 LV begründet kein – an die zu den Grundrechten entwickelte „Wesentlichkeitstheorie“ angelehntes – Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage. Hausrechtliche Maßnahmen, die den Zugang zu Gebäuden des Landtags für Mitarbeiter von Abgeordneten und Fraktionen regeln, sind im Unterschied zu auf die Polizeigewalt gestützten Maßnahmen (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354 <367 Rn. 42> = Juris Rn. 42 m.w.N.) im Ursprung fiskalischer Natur und damit in ihren Wirkungen deutlich begrenzter als polizeiliche Maßnahmen. Das Hausrecht gibt dem Hoheitsträger, dem bestimmte Sachaufgaben zugewiesen werden, nach allgemeiner Auffassung das Recht, Personen vom Betreten seiner Räume auszuschließen oder ihren Aufenthalt zu reglementieren, um die Zweckbestimmung der im Verwaltungsgebrauch stehenden Gebäude und Räumlichkeiten zu wahren und im öffentlichen Interesse den ungestörten Ablauf des Dienstbetriebes zu gewährleisten (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5.9.2018 - 15 B 1001/18 -, Juris Rn. 10 m.w.N.; VG Köln, Beschluss vom 16.3.2020 - 14 L 124/20 -, Juris Rn. 22; VG München, Beschluss vom 24.2.2016 - M 10 S 16.801 -, Juris Rn. 35.). Es kennt als eingriffsintensivste Maßnahme aber nur den Verweis aus dem Gebäude bzw. den Erlass eines Hausverbots. Diese eher kleinteiligen Maßnahmen geben, selbst wenn man die Grundgedanken der „Wesentlichkeitstheorie“ entsprechend heranziehen wollte, nicht notwendig Anlass zu einer umfassenden parlamentsgesetzlichen Regelung. Nähme man hingegen einen generellen Gesetzesvorbehalt für hausrechtliche Maßnahmen an, unterfielen diesem vielfältige Maßnahmen (z.B. Hausverbot für Mitarbeiter eines Abgeordneten nach Störung einer Sitzung [vgl. VG Berlin, Urteil vom 26.9.2019 - 2 K 119.18 -, Juris Rn. 27], Zutrittskontrollen, Maskenpflicht im Parlament), die bislang auch ohne

ausdrückliche Regelung dem Hausrecht zugeordnet worden sind. Sie ließen sich wohl allenfalls im Wege einer Generalklausel normieren, die als solche keinen Gewinn an Klarheit und Vorhersehbarkeit der zu ergreifenden Maßnahmen verspräche.

Die Notwendigkeit einer konkreten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage lässt sich auch nicht aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz ableiten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.9.2013 - 2 BvE 6/08 u.a. -, BVerfGE 134, 141 <185 Rn. 128> = Juris Rn. 128). Dort hatte das Bundesverfassungsgericht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den damit verbundenen Eingriff in das freie Abgeordnetenmandat gefordert. Die Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung und eine gegebenenfalls nachfolgende Beschränkung des Zutrittsrechts für Mitarbeiter der Fraktion und der ihr angehörenden Abgeordneten berühren die Rechtsstellung der Fraktion bzw. der Abgeordneten anders als die Beobachtung durch den Verfassungsschutz nur mittelbar. Eine direkte Beobachtung der Fraktion bzw. ihrer Mitglieder ist damit nicht verbunden. Denn es werden keine Daten der Fraktion oder ihrer Mitglieder erhoben, sondern lediglich vorhandene polizeiliche Daten über ihre Mitarbeiter abgefragt, die regelmäßig keinen Rückschluss auf das politische Wirken oder persönliche Verhalten der Fraktion und ihrer Mitglieder gestatten dürften. Die – ohnehin einen Sonderfall betreffenden – Maßstäbe der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich daher nicht auf die hiesige Fragestellung übertragen.

b) Die angegriffenen Regelungen der Hausordnung sind auch hinreichend bestimmt ausgestaltet, um eine am Regelungszweck ausgerichtete Zuverlässigkeitsüberprüfung im Einzelfall zu ermöglichen.

aa) Das in Art. 23 Abs. 1 LV verankerte Rechtsstaatsprinzip begründet das Gebot hinreichender Bestimmtheit staatlicher Rechtsnormen. Gesetzliche Tatbestände sind danach so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Welche Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind, lässt sich indes nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt auch von der Eigenart des Regelungsgegenstands, dem Zweck der jeweiligen Norm sowie dem Ausmaß der Grundrechtsbetroffenheit ab (vgl. hierzu nur BVerfG, Beschluss vom

30.5.2018 - 1 BvR 45/15 -, Juris Rn. 15 m.w.N.). Diese Grundsätze sind auch auf die von der Antragsgegnerin erlassene Hausordnung anwendbar.

Die Grundrechte betroffener Mitarbeiter sind im hiesigen Verfahren nicht zu prüfen, folglich auch nicht der sie schützende Gehalt des Bestimmtheitsgebotes. Aus Sicht der Fraktion und ihrer Mitglieder ist jedoch der Schutz des freien Mandats maßgeblich. Die hier in Rede stehende Beeinträchtigung des Gewährleistungsgehalts von Art. 27 Abs. 3 LV betrifft einen besonders sensiblen Bereich der parlamentarischen Demokratie. Unbestimmte und unklar formulierte Regelungen könnten hier bereits im Vorfeld abschreckende Wirkung im Hinblick auf die freie Mandatsausübung der Abgeordneten und die daraus abgeleiteten Fraktionsrechte entfalten. Im Bereich des Hausrechts der Parlamentspräsidentin kommt dem Bestimmtheitsgebot zudem besondere Bedeutung zu, weil es an einem formalisierten Rechtsetzungsverfahren und der damit verbundenen Selbstvergewisserung des Normgebers über Regelungszweck und -inhalt fehlt. Schließlich ist eine gerichtliche Kontrolle der Einschränkung der Fraktions- und Abgeordnetenrechte ebenfalls nur möglich, wenn Regelungszweck und -inhalt hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar sind.

bb) Die Anknüpfung an den unbestimmten Rechtsbegriff der Zuverlässigkeit ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Der Begriff der Zuverlässigkeit wird vom Gesetzgeber seit jeher verwendet und ist aufgrund einer langen Tradition von Gesetzgebung, Verwaltungshandhabung und Rechtsprechung so ausgefüllt worden, dass sich an seiner rechtsstaatlich hinreichenden Bestimmtheit im Grundsatz nicht zweifeln lässt, mögen auch für jeden neuen Sachbereich neue Konkretisierungen erforderlich sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4.8.2009 - 1 BvR 1726/09 -, Juris Rn. 10; vgl. auch zur gewerberechtlichen Zuverlässigkeit: BVerwG, Urteil vom 2.2.1982 - 1 C 146/80 -, Juris Rn. 13; zur waffenrechtlichen Zuverlässigkeit: BVerwG, Urteil vom 17.10.1989 - 1 C 36/87 -, Juris Rn. 16; zur atomrechtlichen Zuverlässigkeit: BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978 - 2 BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89 <134> = Juris Rn. 104).

cc) Eine solche Konkretisierung hat maßgeblich auf den Zweck der Regelung abzustellen, da er den Bezugspunkt der im Einzelfall durchzuführenden polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung bildet, der als solcher eine anschließende Prüfung der Verhältnismäßigkeit erst ermöglicht. Dieser Bezugspunkt lässt sich § 11 Abs. 1 Satz 2

Hausordnung (nunmehr) eindeutig entnehmen. Danach wird die polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der Abgeordneten sowie aller im Landtag Anwesenden durchgeführt. Dieser Zweck spiegelt sich auch in den Ausführungsbestimmungen wider, welche wiederholt auf die Schutzgüter Leib und Leben Bezug nehmen. Insoweit ist auch unschädlich, dass die Regelungen der Hausordnung von den Anforderungen für die Finanzierung von Mitarbeitern nach § 3 Abs. 3 FraktG bzw. § 6 Abs. 4 AbgG (grundsätzlich keine Eintragung einer vorsätzlichen Straftat im Führungszeugnis) abweichen. § 3 Abs. 3 FraktG und § 6 Abs. 4 AbgG dienen über die Steuerung der Einstellungspraxis nur mittelbar der Gefahrenabwehr für Leib und Leben und gehen im Übrigen unter der allgemeinen Bezugnahme auf parlamentarische Schutzgüter über den Gegenstand der polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung hinaus.

dd) Auch im Übrigen sind die Regelungen des § 11 ff. Hausordnung i.V.m. den Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin als hinreichend bestimmt anzusehen. Insbesondere geben sie die Abläufe der Zuverlässigkeitsüberprüfung und die in ihrem Rahmen heranzuziehenden polizeilichen Erkenntnisse hinreichend deutlich zu erkennen. Die Hausordnung verweist ausdrücklich auf eine „polizeiliche“ Zuverlässigkeitsüberprüfung und knüpft damit nunmehr an die Regelung in § 42 PolG an, die genauere Vorgaben für den polizeilichen Datenabruf enthält, insbesondere zur Information der betroffenen Person. § 11 Abs. 2 Satz 1 Hausordnung verweist zudem ausdrücklich darauf, dass für die Zuverlässigkeitsprüfung ausschließlich auf vorhandene Daten in polizeilichen Informationssystemen zurückgegriffen wird. Damit ist beispielsweise keine Befragung von Auskunftspersonen gestattet, wie sie im Rahmen von § 12 Abs. 3 LSÜG für die erweiterte Sicherheitsüberprüfung vorgesehen ist. Auch die in den Ausführungsbestimmungen zur Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung genannten Regelbeispiele mangelnder Zuverlässigkeit sind für sich betrachtet hinreichend aussagekräftig, zumal sie sich in Anlehnung an § 49 Abs. 3 PolG konkretisieren lassen. Zwar wird das den jeweils einzubeziehenden Kriterien abzuverlangende Gewicht nur abstrakt vorgegeben. Eine konkretere Gewichtung möglicher Erkenntnisse im Vorfeld des eigentlichen Überprüfungsverfahrens ist jedoch schon aufgrund der Vielzahl denkbarer Fallgestaltungen unmöglich. Ihre Konkretisierung bleibt damit der gerichtlich

überprüfbareren Einzelfallentscheidung der Antragsgegnerin vorbehalten, welche sich wiederum an dem Zweck der Zuverlässigkeitsüberprüfung orientieren muss und kann.

c) Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten und der daraus abgeleiteten Fraktionsrechte ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Parlaments einerseits und den damit kollidierenden Statusrechten andererseits sicherzustellen (vgl. in anderem Zusammenhang: BVerfG, Urteil vom 28.2.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 <359 f.> = Juris Rn. 144). Die §§ 11 ff. Hausordnung genügen diesen Anforderungen.

aa) Der mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung verfolgte Zweck, Leib und Leben der Abgeordneten und aller im Landtag Anwesenden zu schützen, ist ein legitimer und in Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich anerkannter Zweck.

bb) Die Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung nach §§ 11, 12 Hausordnung sind zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Für die Eignung reicht es aus, wenn der gewünschte Erfolg durch die Regelung gefördert werden kann. Ferner genügt bereits die Möglichkeit einer Annäherung an den angestrebten Erfolg. Dies ist hier anzunehmen, da mit dem Ausschluss unzuverlässiger bzw. nicht überprüfter Mitarbeiter von einem unkontrollierten Zugang zu den Liegenschaften des Landtags die mit jeder unbegrenzten Zutrittsberechtigung verbundenen Sicherheitsrisiken reduziert werden.

Dies gilt auch, soweit die Zuverlässigkeit einzelner Mitarbeiter anhand von „sonstigen Erkenntnissen“ beurteilt wird (vgl. Ziff. 2.2. der Ausführungsbestimmungen). Diese Erkenntnisgründe sind zwar sprachlich weit gefasst. Jedoch verbleibt auch eine Heranziehung sonstiger vorhandener polizei- und strafrechtlich relevanter Umstände noch innerhalb der Einschätzungsprärogative der Antragsgegnerin, da sich nicht ausschließen lässt, dass sich hieraus – insbesondere bei schweren Straftaten oder sich wiederholenden Taten bzw. laufenden oder eingestellten Ermittlungsverfahren – eine verdeckte Gewaltneigung erkennen lässt. Bei der einzelfallbezogenen Entscheidung über die Zutrittsberechtigung sind diese sonstigen Erkenntnisse –

insbesondere auch etwaige Erkenntnisse im Staatsschutzbereich (vgl. Ziff. 2.2. der Ausführungsbestimmungen) – mit Blick auf den Regelungszweck und die zuvor genannten Regelbeispiele ohnehin nur relevant, soweit ein Bezug zu den Schutzgütern Leib oder Leben vorliegt.

cc) Die konkrete Ausgestaltung der Zuverlässigkeitsüberprüfung und ihrer Rechtsfolgen ist auch erforderlich. Erforderlich ist eine Maßnahme dann, wenn das mit ihr verfolgte Ziel nicht durch ein gleich wirksames, aber die Rechte des Betroffenen (hier der Fraktion) nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel erreicht werden kann. Im Einzelnen kann insofern zwischen etwaigen mildereren Mitteln bei der Ausgestaltung der Zuverlässigkeitsüberprüfung und mildereren Mitteln hinsichtlich der Rechtsfolgen einer nicht oder nicht erfolgreich durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfung unterschieden werden.

Als mildereres Mittel wäre denkbar, die (erstmalige) Zuverlässigkeitsüberprüfung allein anhand eines Führungszeugnisses vorzunehmen, welches der Landtagsverwaltung im Regelfall bereits mit Blick auf § 3 Abs. 3 FraktG oder § 6 Abs. 4 AbgG vorgelegt worden ist. Dies ist wegen der Begrenzung der dortigen Einträge auf strafrechtliche Verurteilungen ab mindestens 90 Tagessätzen allerdings kein gleich wirksames Mittel (vgl. § 32 Abs. 2 BZRG), da insbesondere Erkenntnisse aus (eingestellten) Ermittlungsverfahren gegen den Mitarbeiter nicht in die Zuverlässigkeitsüberprüfung einbezogen werden können. Diese können für eine Gefahrenprognose bei Fortbestehen eines Restverdachts eine erhebliche Bedeutung haben (vgl. für die Anordnung einer erkennungsdienstlichen Behandlung auf Grundlage von Erkenntnissen aus nach §§ 153 ff. oder § 170 Abs. 2 StPO eingestellten Ermittlungsverfahren bspw.: Bayerischer VGH, Beschluss vom 8.9.2020 - 10 CS 20.1850 -, Juris Rn. 5 und VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5.4.2016 -1 S 275/16 -, Juris Rn. 8).

Als mildere Rechtsfolge einer nicht (erfolgreich) durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfung käme auch die Einräumung einer besonderen Zugangsberechtigung in Betracht, die den Mitarbeitern zu Zeiten, in denen die Pforte der Landtagsliegenschaften besetzt ist, im Anschluss an eine Sicherheitskontrolle einen bedingungslosen Zugang ermöglichen könnte. Nicht (erfolgreich)

zuverlässigkeitsüberprüfte Mitarbeiter hätten dann im Ergebnis ein kontrolliertes Zugangsrecht, das gleichwohl über einen allgemeinen Besucherzugang hinausginge, da beispielsweise kein konkreter Besuchszweck (Sitzungs- oder Gesprächsbesuch) notwendig wäre. Dieses Mittel wäre jedoch weniger wirksam als eine Begrenzung des Zutritts auf den allgemeinen Besucherzugang, da der betroffene Mitarbeiter sich dann weitgehend unkontrolliert im Gebäude bewegen könnte. Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass der betroffene Mitarbeiter mit einem anderen Mitarbeiter oder einem Abgeordneten ohnehin jederzeit Zugang zu den Gebäuden hätte, weil in diesem Fall der „mitnehmende“ Mitarbeiter oder Abgeordnete die Verantwortung für ihn übernimmt.

dd) Die angegriffenen Regeln zur Zuverlässigkeitsüberprüfung genügen dem Verhältnismäßigkeitsgebot im engeren Sinne (Angemessenheit), wenn die eingesetzten Mittel nicht außer Verhältnis zur Schwere der Beeinträchtigung stehen. Diese Anforderungen sind hier sowohl dem Grunde nach (1) als auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung (2) gewahrt.

(1) Für die grundsätzliche Angemessenheit einer auf das Hausrecht gestützten Zuverlässigkeitsüberprüfung spricht zunächst die eher schwach ausgeprägte Intensität der – ohnehin nur mittelbaren – Beeinträchtigung des Fraktionsstatus. Die betroffene Fraktion und ihre Mitglieder können in den ihnen vom Landtag zur Verfügung gestellten Büroräumen weiter uneingeschränkt auf die Unterstützung nicht (erfolgreich) zuverlässigkeitsüberprüfter Mitarbeiter zurückgreifen. Die politischen Folgen sind ebenfalls nicht gravierend, weil sowohl das Fehlen einer unbeschränkten Zugangsberechtigung als auch die Gründe hierfür (verweigerte Einwilligung oder tatsächliche Sicherheitsbedenken) angesichts des anonymisierten Verfahrensablaufs und der Nichtveröffentlichung der getroffenen Entscheidung vertraulich gehandhabt werden können und müssen (vgl. auch § 12 Abs. 2 Hausordnung). Eine mittelbare Kontrolle der Fraktion bzw. der Abgeordneten findet nicht statt, weil die Zuverlässigkeitsüberprüfung nur über Datenbankauskünfte (Bestandsdaten) und nur bezogen auf die Person des Mitarbeiters erfolgt. Insgesamt wird also vor allem der Wirkungskreis der Mitarbeitertätigkeiten in den Liegenschaften des Parlaments eingeschränkt.

Demgegenüber überwiegt grundsätzlich das hoch zu gewichtende Interesse an der Sicherheit im Landtagsgebäude und damit verbunden der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Trotz der bislang nur „abstrakten“ Gefahrenlage sind die Liegenschaften des Landtages insbesondere für politisch motivierte Straftaten ein herausgehobenes Ziel. Bei der Beurteilung dieser Sicherheitslage und der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen kommt der Antragsgegnerin – wie bei der Ausübung des Hausrechts insgesamt – ein Einschätzungs- und Ermessenspielraum zu (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar, GG, Stand: September 2019, Art. 40 Rn. 290). Diesen Spielraum hat die Antragsgegnerin nicht überschritten. Ihre Einschätzung zur Sicherheitslage wird von der Mehrzahl der Fraktionen im Landtag mitgetragen und durch die in den vergangenen Jahren ansteigende Zahl politisch motivierter Straftaten bestätigt (vgl. Bundeskriminalamt, Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de>).

Bei dieser Würdigung ist zwar auch in Rechnung zu stellen, dass mit der Vorlage des Führungszeugnisses zur Sicherung der Finanzierung des Mitarbeiters (§ 3 Abs. 3 FraktG, § 6 Abs. 4 AbgG) im praktischen Regelfall schon zuvor Erkenntnisse zur Frage der Zuverlässigkeit erhoben wurden. Für die Annahme einer sicherheitsrelevanten Gefahr bedarf es regelmäßig einschlägiger Vorfälle von entsprechendem Gewicht, die zumeist schon aus dem Führungszeugnis ersichtlich sein und dann mangels Finanzierung zu einer Nichtbeschäftigung geführt haben dürften. Die nachfolgende Überprüfung auf der Grundlage der Hausordnung wird sich damit vor allem auf zusätzliche Erkenntnisse unterhalb dieser Erheblichkeitsschwelle konzentrieren. Selbst wenn diese nur in seltenen Fällen belastbare neue Vorwürfe von solchem Gewicht zutage bringen sollten, die eine Beschränkung der Zutrittsberechtigung begründen können, ändert dies an den überwiegenden Sicherheitsinteressen der Antragsgegnerin nichts. Zum einen setzt die Beschäftigung eines Mitarbeiters nicht zwingend die Vorlage eines Führungszeugnisses voraus, da die Nichtvorlage allein mit finanziellen Einbußen sanktioniert ist. Zum anderen reduziert sich die Relevanz der (zweiten) Zuverlässigkeitsüberprüfung auf beiden Seiten, da parallel zu ihrem verringerten Nutzen auch die potentielle Belastung für die Fraktion vermindert ist.

(2) Auch die nähere Ausgestaltung der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist verhältnismäßig. Die Antragsgegnerin verfolgt mit ihr – jedenfalls nach Änderung der

Hausordnung im Februar 2021 – ausdrücklich den Zweck, Leben und Gesundheit der Mitglieder des Parlaments, seiner Beschäftigten und Besucher zu schützen. Der Schutz dieser hochrangigen Rechtsgüter prägt die konkrete Ausgestaltung der Zuverlässigkeitsüberprüfung und überwiegt so die mit ihr verbundene Beeinträchtigung der Rechte der Antragstellerin aus Art. 27 Abs. 3 LV.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung bezieht sich entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht auf sonstige Erkenntnisse über Straftaten sowie bloße Ermittlungen wegen möglicher Taten, die keinen Bezug zu diesen Schutzgütern aufweisen. Zwar ist Ziff. 2.2. Spiegelstrich 2 der Ausführungsbestimmungen sprachlich weit gefasst. Mit Blick auf die im vorhergehenden Spiegelstrich ausdrücklich erfolgte Bezugnahme auf gemeingefährliche Straftaten bzw. Straftaten, bei „denen Schutzgut Leib und/oder Leben von Menschen ist/sind“, sind hiervon nach der Systematik der Regelbeispiele jedoch nur solche Erkenntnisse erfasst, die einen Bezug zu den klar und eindeutig festgeschriebenen Schutzgütern Leib oder Leben aufweisen.

Ferner gebietet die besondere Bedeutung von Art. 27 Abs. 3 LV, welche das Arbeitsverhältnis der betroffenen Mitarbeiter von jenem sonstiger Arbeitnehmer unterscheidet, dass die Antragsgegnerin den Bezugspunkt der Zuverlässigkeitsüberprüfung schon bei der Anfrage an das Landeskriminalamt klarstellt. So wird eine Vorauswahl der aus kriminalpolizeilicher Sicht relevanten Daten ermöglicht und die Gefahr einer potentiell abschreckenden Datenübermittlung ohne damit einhergehendem Erkenntnisgewinn für die Zuverlässigkeitsüberprüfung gemindert.

In diesem Lichte erscheinen auch die in der Ausführungsbestimmung genannten Regelbeispiele als angemessen. Sie dienen zugleich als ermessenskonkretisierende Leitlinien, nach denen die Gefahrenlage, die zur Feststellung der Unzuverlässigkeit führen kann, den aus den genannten Regelbeispielen ableitbaren Gefahren zumindest vergleichbar sein muss. Einzelne Ermittlungsverfahren oder sogar Verurteilungen wegen geringfügiger Straftaten können daher nicht die Unzuverlässigkeit eines Mitarbeiters begründen. Auch muss die fragliche Gefahr im Zeitpunkt der Entscheidung noch aktuell sein, etwa weil eine Wiederholungsgefahr droht. Bei alledem darf die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts bei schweren Straftaten

kleiner sein als bei geringfügigen Taten, da jede sicherheitsrechtliche Gefahrenprognose nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts eine Korrelation aus Eintrittswahrscheinlichkeit und (möglichem) Schadensausmaß ist (BVerwG, Urteil vom 4.5.2012 - 1 C 13/11 -, Juris Rn. 18).

Die entsprechende Anwendbarkeit der Besucherregeln schwächt die Intensität der Beeinträchtigung der Antragstellerin nochmals ab. Sie gewährleistet, dass nicht (erfolgreich) zuverlässigkeitsüberprüfte Mitarbeiter zumindest nicht schlechter gestellt werden als andere Besucher der Fraktion. Regelmäßig wird so – wie in der mündlichen Verhandlung von der Antragsgegnerin dargelegt – ein Zutritt zu den Liegenschaften in Begleitung eines Hausangehörigen ohne weitere Einschränkungen möglich sein. Dass damit in der Praxis nicht jedem Unterstützungsbedürfnis Rechnung getragen werden kann, ist von der Antragstellerin angesichts der Bedeutung der Sicherheitsinteressen der Antragsgegnerin hinzunehmen. Gleiches gilt für die in der Hausordnung angelegte Typisierung der Besucherkontrolle, die dazu führen mag, dass der betroffene Mitarbeiter bei fehlender Begleitung durch einen Abgeordneten oder zuverlässigkeitsüberprüften Mitarbeiter unter Feststellung seiner Personalien den Anlass seines Besuches offenlegen sowie gegebenenfalls auf eine Begleitung zu den Räumlichkeiten warten muss.

D.

Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sind kostenfrei (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für eine Anordnung nach § 60 Abs. 4 VerfGHG bestehen nicht.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Fridrich

gez. Lusche

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger

gez. Prof. Dr. Abels