



Rechte fraktionsloser Abgeordneter außerhalb des parlamentarischen Wirkungsbereichs

A. Auftrag

Der Präsident des Landtags hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen fraktionslose Abgeordnete einen Anspruch haben, an den von der Abteilung K - Kommunikation angebotenen Besuchs- und Bildungsprogrammen, deren Fokus zu einem Teil auf den Fraktionen liegt, teilzunehmen. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob Abgeordneten auch jenseits ihres parlamentarischen Wirkungsbereichs eine Rechtsstellung zukommt, die Teilnahmemöglichkeiten an den Veranstaltungen der Landtagsverwaltung gebietet.

Der Landtag Rheinland-Pfalz besteht zurzeit aus drei Mitgliedern, die keiner Fraktion angehören. Einer Klärung dieser Rechtsfrage bedurfte es in den zurückliegenden Wahlperioden nicht, weil fraktionslose Abgeordnete kein Interesse an einer Teilnahme bekundet hatten. Nach der gegenwärtigen und vorläufigen Regelung können fraktionslose Abgeordnete in jedem Kalenderjahr an zwei Besuchsprogrammen für Schulklassen sowie an vergleichbaren Programmen teilnehmen. Voraussetzung ist, dass die jeweilige Besuchergruppe aus dem Wahlkreis stammt, in dem der fraktionslose Abgeordnete sesshaft ist.

B. Stellungnahme

In der vorliegenden Stellungnahme werden eingangs die zentralen Programme und Veranstaltungen der Abteilung K näher beschrieben (I.). Ausgehend von dem Abgeordnetenstatus (II.) und den verfassungsrechtlich verbürgten Wirkungsmöglichkeiten der Abgeordneten jenseits ihrer Gremientätigkeit in der Öffentlichkeit (III.) setzt sich die Stellungnahme sodann mit der Frage auseinander, ob fraktionslose Abgeordnete einen Anspruch auf Teilnahme an den Programmen und Veranstaltungen der Abteilung K haben. Die Untersuchung zeigt auf, dass ein solches Recht nicht besteht.

Gewährt die Landtagsverwaltung fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten je nach Programm unterschiedliche oder mitunter auch die gleichen Teilnahmemöglichkeiten, so verlangt jedoch das rechtsstaatliche Willkürverbot, dass sich die Gründe hierfür als sachge-

recht erweisen (IV.). Nach dieser Maßgabe sieht sich die zurzeit praktizierte Regelung, die lediglich eingeschränkte Teilnahmemöglichkeiten von fraktionslosen Abgeordneten vorsieht, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt (V.).

I. Überblick über die Programme und Veranstaltungen der Abteilung K

Nachstehend wird das Konzept der wesentlichen Besuchs- und Bildungsangebote sowie Veranstaltungen der Abteilung K beschrieben. Dabei werden die zurzeit den Fraktionen und Abgeordneten gewährten Teilnahmemöglichkeiten dargestellt.

1. Besuchsprogramme für Schulklassen und Jugendgruppen

An sitzungsfreien Tagen bietet die Landtagsverwaltung Führungen im Landtag an. Besuchergruppen erhalten dabei grundlegende Informationen über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Landtags. Bestandteil dieses Programmpunktes ist regelmäßig ein moderiertes Gespräch mit Abgeordneten der im Landtag vertretenen fünf Landtagsfraktionen.

Schulklassen und Jugendgruppen wird darüber hinaus angeboten, an den Plenarsitzungen des Landtags teilzunehmen. Im Anschluss besteht die Möglichkeit, dass die Teilnehmenden im Rahmen eines moderierten Gesprächs mit Abgeordneten der fünf Landtagsfraktionen weitere Informationen über deren politische Arbeit erhalten.

Zu den Angeboten, die sich an Jugendliche richten, zählt auch die Teilnahme an den Sitzungen der Fachausschüsse. Die Jugendlichen können sich unter anderem über die Bedeutung der Ausschussberatungen für das parlamentarische Verfahren in einem moderierten Gespräch mit einzelnen Ausschussmitgliedern informieren.

2. Workshops und Seminare für Jugendliche und Multiplikatoren

Neben dem vorgenannten Besuchsprogramm bietet die Landtagsverwaltung für Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studierende und Jugendgruppen Workshops und Seminare an, bei denen die Teilnehmenden ebenfalls Gespräche mit Abgeordneten über deren parlamentarische Arbeit führen können. Auch für Multiplikatoren, beispielsweise Lehrkräfte, Studierende des Lehramtsberufs und Referendare sowie Zeitungsvolontäre, bestehen vergleichbare Angebote.

Bei den Workshops erarbeiten die Teilnehmenden eigene Positionen zu politischen Themen und Fragestellungen und diskutieren diese mit Landtagsabgeordneten. Ein Abgeordnetengespräch ist auch fester Bestandteil des Landtagsseminars für Schülerinnen und Schüler. Im vergangenen EU-Workshop für Jugendliche wurde den Teilnehmenden ein Gespräch mit den eu-

ropapolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen und Mitgliedern des Ausschusses für Europa und Eine Welt ermöglicht.

3. Schüler-Landtag

Jährlich findet der sogenannte Schüler-Landtag statt. An dem parlamentarischen Rollenspiel nehmen vier Schulklassen teil, die jeweils eine Fraktion bilden und Beschlüsse zu Sachthemen fassen, die an die Fachausschüsse des Landtags „überwiesen“ und von diesen beraten werden. Während der Sitzung des Schüler-Landtags nehmen gewöhnlich Abgeordnete der im Landtag vertretenen Fraktionen teil. In einer Abschlussrunde findet ein Austausch mit fraktionsangehörigen Abgeordneten statt.

4. Gesprächsrunden für Besuchergruppen

Besuchergruppen haben die Möglichkeit, an Plenar- und Ausschusssitzungen teilzunehmen und Gespräche mit Abgeordneten zu führen. Die zu untersuchende Rechtsfrage kann dann Bedeutung erlangen, wenn sich eine Gruppe an die Landtagsverwaltung wendet mit der Bitte, im Rahmen des Besuchs ein Gespräch mit einem oder mehreren Abgeordneten zu ermöglichen und sich der Gesprächswunsch nicht auf bestimmte Personen bezieht.

Von der Begutachtung ausgenommen werden können die Fälle, in denen die Besuchergruppe selbst die Entscheidung trifft, mit welchen Abgeordneten sie ins Gespräch kommen möchte (sogenannte Selbstanmelder). Gleiches gilt auch dann, wenn die Besuchergruppe durch den örtlichen Abgeordneten angemeldet wird, weil dieser gewöhnlich auch der spätere Gesprächspartner ist.

5. Vor-Ort-Termine „Demokratie Nah“ in den Regionen

Einmal im Jahr besucht der Vorstand des Landtags einen Tag lang eine rheinland-pfälzische Region. Bestandteil des Programms ist ein Schulbesuch des Vorstands. Interessierte Bürgerinnen und Bürgern können an einem Informationsstand auf dem Wochenmarkt mit dem Vorstand ins Gespräch kommen, Themen diskutieren und Anliegen anbringen. Teil des Programms „Demokratie Nah“ ist auch ein Mittagessen mit ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und Bürgern, an dem neben dem Vorstand auch die Abgeordneten teilnehmen, die im Wahlkreis sesshaft sind oder für ihre Fraktion diesen betreuen.

6. Wanderausstellungen in den Wahlkreisen

Die Wanderausstellung des Landtags wird in Schulen, kommunalen Institutionen sowie Foyers von Banken und Sparkassen gezeigt. Die direkt gewählten Abgeordneten haben die Möglichkeit, die Ausstellung für eine Einrichtung ihres Wahlkreises zu „buchen“.

7. Publikationen und Unterrichtsmaterialien, in denen Fraktionen und Abgeordnete namentlich oder bildlich erscheinen

In einzelnen Publikationen und Unterrichtsmaterialien werden Fraktionen und ihre Mitglieder namentlich erwähnt oder abgebildet. Fraglich ist daher, ob fraktionslose Abgeordnete beanspruchen können, gleichsam in den Publikationen und Unterrichtsmaterialien berücksichtigt zu werden.

8. Schulbesuchstage

Ausgehend von den geschichtlichen Ereignissen des 9. Novembers soll mit der Schülerschaft an den sogenannten Schulbesuchstagen eine generelle Auseinandersetzung mit politischen Themen erfolgen und über demokratische Beteiligungsmöglichkeiten informiert werden. Die Schulbesuchstage stehen allen Abgeordneten offen.

9. Parlamentarische Abende

Parlamentarische Abende dienen dem Informationsaustausch zwischen Interessenverbänden und der Politik. Den Verbänden werden solche Veranstaltungen in den Liegenschaften des Landtags nur unter der Voraussetzung ermöglicht, dass alle Abgeordneten hierzu eingeladen werden.

II. Der Status des Abgeordneten: persönliche und organschaftliche Rechte

Fraglich ist, ob der Status des Abgeordneten, der durch sein repräsentatives Mandat geprägt wird (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV)¹, ein Recht auf Teilnahme an den Programmen der Landtagsverwaltung begründet. Die Rechtsstellung der Abgeordneten ist eine solche der formalen Gleichheit.² Fraktionslose Abgeordnete haben ebenso wie fraktionsangehörige Abgeordnete die gleichen Rechte und Pflichten. Nicht die einzelnen Abgeordneten, aber auch nicht einzelne Gruppen im Parlament vertreten das Volk. Bezugspunkt des Repräsentationsprinzips ist das Parlament als Ganzes. Allen Abgeordneten muss daher die gleiche Rechtsstellung zukommen.³

Die Statusrechte der Abgeordneten können in persönliche und organschaftliche Rechte unterteilt werden.

Zu den persönlichen Rechten der Abgeordneten zählen unter anderem die Indemnität (Art. 93 LV) und Immunität (Art. 94 LV), das Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 95 Abs. 1 LV) und das Recht

¹ BVerfGE 80, 188 (218); *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 79 Rn. 59 ff.

² BVerfGE 102, 224 (239); 84, 304 (325); 80, 188 (220 f.); 40, 296 (318).

³ BVerfGE 102, 224 (237); 84, 304 (321); 80, 188 (218); 56, 396 (405); 44, 308 (316).

auf angemessene Entschädigung (Art. 97 Abs. 1 LV).⁴ Die persönlichen Rechte der Abgeordneten sind allesamt dadurch gekennzeichnet, dass sie deren freie Amtsführung „nach außen“ absichern.⁵ Ein Recht auf Teilnahme an den Programmen der Landtagsverwaltung kann aus dieser Kategorie der Statusrechte folglich nicht abgeleitet werden.

Die organschaftlichen Rechte sollen die Abgeordneten in die Lage versetzen, an der politischen Willensbildung des Landtags mitzuwirken.⁶ Zu diesen Abgeordnetenrechten gehören etwa das Anwesenheits-, Rede- und Stimmrecht sowie Frage- und Informationsrechte.⁷ Die Programme der Abteilung K tragen zwar dazu bei, die Willensbildung des Landtags transparent und nachvollziehbar zu machen, sie sind jedoch nicht Teil derselben. Die Besuchs- und Bildungsangebote zählen als Öffentlichkeitsarbeit der Landtagsverwaltung nicht zur parlamentarischen Arbeit.

In diesem Sinne hatte jüngst das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern entschieden, dass aus dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten kein Anspruch folgt, an einem Trauerstaatsakt, zu dem die Landtagsverwaltung eingeladen hatte, teilzunehmen. Nach Ansicht der Antragsgegnerin, der das Gericht folgte, sei der Trauerstaatsakt ein rein repräsentativer Akt und betreffe nicht die politische Willensbildung und parlamentarische Arbeit.⁸ Aus diesem Grund entschied auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof, dass Fraktionen keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf gleiche Mitwirkung und Teilhabe in einem Gremium (Stiftungsrat der Stiftung niedersächsischer Gedenkstätten) haben, das nicht in die Parlamentsarbeit eingebunden ist.⁹ Das Urteil, das sich mit der Rechtsstellung einer Landtagsfraktion befasst, kann auch für die zu begutachtende Fragestellung herangezogen werden, weil sich die Rechte der Fraktion grundsätzlich aus dem Status der Abgeordneten ableiten.¹⁰

Auch aus den organschaftlichen Rechten des Abgeordneten kann daher ein Recht auf Teilnahme an den Programmen der Abteilung K nicht folgen.

III. Die Wirkungsmöglichkeiten des Abgeordneten in der Öffentlichkeit

Gemäß Art. 85 b Abs. 2 Satz 1 LV haben die Mitglieder des Landtags, welche die Landesregierung nicht stützen, das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten nicht nur im Parlament, sondern auch in der Öffentlichkeit. Die Vorschrift hat eine klarstellende

⁴ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 79 Rn. 59.

⁵ Vgl. BVerfGE 102, 224 (239); 40, 296 (315 f.) zur Entschädigung; *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 94 Rn. 2 zur Immunität.

⁶ BVerfGE 102, 224 (238); 80, 188 (217 f.) mwN.

⁷ BVerfGE 80, 188 (218); *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 79 Rn. 65 ff.

⁸ MVVerfG, Beschluss vom 27. Februar 2020, Az.: LVerfG 6/19, Umdruck S. 6 f. (abrufbar unter www.mv-justiz.de/gerichte-und-staatsanwaltschaften/landesverfassungsgericht/).

⁹ NdsStGH, NVwZ-RR 2019, 578 (583).

¹⁰ Vgl. *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Art. 40 (Stand: September 2019) Rn. 218; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 a Rn. 14.

Funktion¹¹ und findet ihre dogmatische Grundlage im repräsentativen Status der Abgeordneten. Auch die Abgeordneten, von denen die Regierung getragen wird, haben folglich das Recht zur Darstellung ihrer parlamentarischen Arbeit in der Öffentlichkeit und außerhalb der Gremien des Parlaments.

Demokratische Repräsentation „vollzieht sich nicht einseitig vom Volk hin zu den staatlichen Organen“¹² und „erschöpft sich indes nicht nur in dem Akt wahlbegründeter Legitimation“¹³; sie bedingt Responsivität, mit anderen Worten einer permanenten „Rückkoppelung von Parlamentariern und Wahlvolk“ im Sinne einer wechselseitigen Kommunikation.¹⁴ „Zum Gelingen repräsentativer Demokratie“ müssen die Bürger daher an parlamentarischen Entscheidungsprozessen teilhaben können. Eine möglichst unverfälschte Unterrichtung über die politischen Standpunkte im Parlament ist daher für die repräsentative Demokratie essentiell.¹⁵

Fraktionslosen Abgeordneten werden keine Wirkungsmöglichkeiten in der Öffentlichkeit genommen, wenn sie an bestimmten Programmen der Abteilung K nicht teilnehmen können. Die Angebote der Landtagsverwaltung sind für die Abgeordneten keine Voraussetzung, um „nach außen“ gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern im Sinne des Art. 85 b Abs. 2 Satz 1 LV wirken zu können. Ihr verfassungsrechtliches Recht, die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu informieren, in einen Meinungs austausch mit der Bevölkerung zu treten und in dieser Hinsicht eigene Konzepte zu verwirklichen, wird von einem Teilnahmeausschluss nicht tangiert.

IV. Kriterien für die Gewährung von Teilnahmemöglichkeiten an einzelnen Programmen

Bei den meisten Programmen handelt es sich in erster Linie um Angebote, die sich an die Bevölkerung oder bestimmte gesellschaftliche Zielgruppen richten. Gleichwohl stellen die Programme auch eine Dienstleistung der Verwaltung an die Fraktionen und Abgeordneten dar. Diese können auf die Besuchs- und Bildungsangebote zurückgreifen, um im Rahmen eines vorgegebenen Konzepts in Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern zu treten, über ihre parlamentarische Arbeit zu berichten und über ihre politischen Standpunkte zu informieren. Die Teilnahme an derartigen Programmen ist für die Fraktionen und Abgeordneten von Vorteil, weil es ihnen organisatorisch und konzeptionell erleichtert wird, mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen Dialog über parlamentarische Angelegenheiten zu treten.

¹¹ Zur deklaratorischen Bedeutung der Norm RhPfVerfGH, AS 29, 362 (374); Drs. 13/5066, S. 13.

¹² RhPfVerfGH, AS 42, 316 (320); 29, 362 (374).

¹³ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 79 Rn. 21.

¹⁴ BVerfGE 118, 277 (333); 112, 118 (134); 44, 125 (139 f.).

¹⁵ RhPfVerfGH, AS 42, 316 (320); 29, 362 (374); *Klein*, in: Festschrift Badura, Zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, 2004, S. 263 ff. (S. 280).

Gewährt die Verwaltung des Landtags den parlamentarischen Akteuren programmspezifische Teilnahmemöglichkeiten, so sprechen die vorstehenden Erwägungen dafür, dass die Kriterien hierfür nicht völlig frei festgelegt werden können.

1. Das Willkürverbot als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz

Maßstab für die Festlegung der Teilnahmekriterien ist das sogenannte Willkürverbot. Im Verhältnis des Bürgers zum Staat folgt es aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV).¹⁶ Innerhalb des Staates, also jenseits grundrechtlicher Bindungen, ist das Willkürverbot im Rechtsstaatsprinzip (Art. 77 LV) zu verorten.¹⁷ Als „Element des objektiven Gerechtigkeitsprinzips“ kommt ihm nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein umfassender Geltungsanspruch zu. Das Willkürverbot gilt „als selbstverständlicher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in allen Bereichen und für alle Personengemeinschaften“.¹⁸

Das Willkürverbot gilt daher als grundlegendes rechtsstaatliches Prinzip auch für die Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit der Landtagsverwaltung. Die Kriterien, nach denen fraktionsangehörige und fraktionslose Abgeordnete berechtigt sind, an den Besuchs- und Bildungsprogrammen teilzunehmen, dürfen sich auf Grund dieses rechtsstaatlichen Gebots nicht als willkürlich erweisen.

Eine Verletzung des Willkürverbots liegt vor, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für eine unterschiedliche Behandlung fraktionsangehöriger und fraktionsloser Abgeordneter nicht finden lässt.¹⁹ Das Willkürverbot ist auch verletzt, wenn sich eine Gleichbehandlung fraktionsangehöriger und fraktionsloser Abgeordneter als sachwidrig im vorgenannten Sinn erweist.²⁰

Nicht entscheidend ist, dass sich die Teilnahmebindungen als am zweckmäßigsten oder vernünftigsten darstellen. Maßgeblich ist allein, dass ein sachgerechter Grund für eine unterschiedliche oder gleiche Behandlung von fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten erkennbar ist.²¹ Welche Lösung sachlich vertretbar oder sachwidrig ist, muss vorrangig unter Bezugnahme auf das Konzept des jeweiligen Besuchs- und Bildungsprogramms beurteilt werden.²²

¹⁶ Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 17 Rn. 2, 14 ff.

¹⁷ BVerfGE 89, 132 (141); 21, 363 (372). Zum Gebot interkommunaler Gleichbehandlung als spezielle Ausprägung des Willkürverbots RhPfVerfGH, AS 44, 423 (435).

¹⁸ BVerfGE 26, 228 (244); 25, 198 (205); 23, 353 (373); 6, 84 (91).

¹⁹ Vgl. RhPfVerfGH, NvWZ 2019, 786 (790 f.) mwN; BVerfGE 89, 132 (141); 83, 1 (23); 1, 14 (52).

²⁰ Vgl. BVerfGE 89, 132 (141); 81, 156 (206).

²¹ Vgl. BVerfGE 89, 132 (141 f.); 81, 156 (206).

²² Abzustellen ist auf die „Eigenart des konkreten Sachverhalts, der geregelt werden soll“ (BVerfGE 89, 132 (142) mwN).

2. Sachliche Gründe für eine Differenzierung oder Gleichbehandlung

Sachliche Gründe für eine unterschiedliche, aber auch gleiche Behandlung fraktionsangehöriger und fraktionsloser Abgeordneter können auf die mit dem jeweiligen Besuchs- oder Bildungsprogramm verfolgten Zielsetzungen zurückgeführt werden. Die folgenden drei Kriterien für eine Differenzierung oder Gleichbehandlung können beispielhaft genannt werden. Sie können isoliert, jedoch auch kumulativ bei der Festlegung der Teilnahmebedingungen zur Anwendung gelangen. Ihre jeweilige Gewichtung kann - sachlich begründet - unterschiedlich ausfallen.

Die Bedingungen für eine Teilnahme müssen im Voraus klar sein. Wird ein Besuchs- oder Bildungskonzept fortentwickelt, kann eine Überprüfung, ob die Teilnahme Kriterien unverändert zur Anwendung gelangen können, sachlich geboten sein.

a) Vermittlung von Informationen über den Prozess parlamentarischer Willensbildung

In der Regel verfolgen die Bildungsangebote der Landtagsverwaltung den Zweck, den Teilnehmenden praxisnahe Informationen über die Mechanismen parlamentarischer Arbeit und Willensbildung näher zu bringen. Es ist daher sachgerecht, Abgeordnete zu derartigen Veranstaltungen hinzuzuziehen, die aus ihrem eigenen Erfahrungshorizont hierüber berichten können.

Der Landtag Rheinland-Pfalz stellt ein sogenanntes „Fraktionenparlament“²³ dar. Die Fraktionen erweisen sich als die für die parlamentarische Willensbildung allein „maßgeblichen Faktoren“.²⁴ Die Aufgaben des Parlaments werden nicht von einer „Ansammlung individueller Entscheidungsträger“²⁵, sondern von den Fraktionen als „zentrale Aktivitätsträger“²⁶ wahrgenommen. Dies gilt auch für die besonderen Aufgaben der parlamentarischen Opposition, Kritik zu üben, die Regierung zu kontrollieren und Alternativen zur Politik der Regierungsmehrheit darzustellen.²⁷

In der parlamentarischen Praxis ist der einzelne Abgeordnete auf derartige Bündnisse angewiesen, wenn er „im Parlament politischen Einfluss von Gewicht ausüben, wenn er gestalten will.“²⁸ Erst als Mitglied einer Fraktion erhält der Abgeordnete überhaupt die Chance, auf die parlamentarische Sacharbeit Einfluss zu nehmen.²⁹ Die Fraktionszugehörigkeit ist Bedingung für die politische Handlungsfähigkeit und Wirkungskraft eines Abgeordneten.³⁰

²³ Hierzu *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 a Rn. 5; *Klein/Krings*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 2016, § 17 Rn. 1 jeweils mwN.

²⁴ BVerfGE 70, 324 (350 f.).

²⁵ *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 40 (Stand: September 2019) Rn. 215.

²⁶ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage 1984, S. 1031.

²⁷ *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 b Rn. 7.

²⁸ BVerfGE 112, 118 (135).

²⁹ RhPfVerfGH, NVwZ 2019, 786 (787); BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, 577 (578).

³⁰ *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 1145 (1146). Ein Ausschluss aus der Fraktion setzt daher „ein rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügendes Verfahren“ sowie einen „willkürfreien“, von einem

Die Fraktionen wirken insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit (Art. 85 a Abs. 2 Satz 1 LV). Sie „steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.“³¹

Die Komplexität parlamentarischer Entscheidungsfindung zeigt sich auch darin, dass sie zu einem erheblichen Teil nicht nur in den Gremien des Parlaments, sondern auch in denjenigen der Fraktionen stattfindet.³² Politische Verhandlungen sind solche formeller und informeller Art; sie vollziehen sich innerhalb der Fraktionen, unter den regierungstragenden Fraktionen und zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Vertreter der Regierung und der Parteien sind an derartigen, von den Fraktionen getragenen Prozessen politischer Verständigung regelmäßig beteiligt.

Es liegt daher nahe, dass am ehesten Abgeordnete als Vertreter einer Fraktion praxisnahe Auskünfte über die Arbeit des Landtags, die sich in ihrem alltäglichen parlamentarischen Wirken zeigt, geben können und bei entsprechenden Programmen berücksichtigt werden. Wird mit dem Konzept eines Programms hingegen eine allgemeine Diskussion über politische Themen verfolgt, dürfte sich ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung fraktionsangehöriger und fraktionsloser Abgeordneter nicht ohne weiteres zeigen.

b) Bezug eines Themas oder der Gruppe zum Wahlkreis des Abgeordneten

Seit der 12. Wahlperiode (1991-1996) werden die Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz auf Grund einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt (Art. 80 Abs. 1 LV). Den Staatsbürgern sollte mit der Einführung eines solchen Zwei-Stimmen-Wahlrechts ermöglicht werden, einen stärkeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Landtags zu nehmen.³³ Der Wahlkreisstimme kommt dabei die Funktion zu, „eine enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zu dem Wahlkreis“ zu sichern.³⁴ Mit der Bildung von Wahlkreisen, die regelmäßig auf die Grenzen der Gemeinden Rücksicht nehmen (§ 9 Abs. 5 LWahlG)³⁵, wird es dem Wahlkreisabgeordneten erleichtert, die Interessen eines bestimmten Bevölkerungsteils zu ver-

„wichtigen Grund“ getragenen Entschluss der Fraktionsversammlung voraus (RhPVerfGH, NVwZ 2019, 786 (788 ff.)).

³¹ BVerfGE 80, 188 (231).

³² Hierzu *Klein/Krings*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), aaO, § 17 Rn. 27 ff.

³³ Drs. 11/2503, S. 3.

³⁴ BVerfGE 41, 399 (423); 16, 130 (140); 7, 63 (74).

³⁵ *Mensing*, LKRZ 2014, 314 (318).

treten und bei seiner parlamentarischen Arbeit die lokalen Anliegen aufzugreifen.³⁶ Innerhalb der Grenzen eines Wahlkreises zeigt sich nicht nur die mitunter enge Bindung der Bevölkerung zu „ihrem“ Wahlkreisabgeordneten im Sinne von demokratischer Responsivität und Rückkopplung, sondern zugleich auch die demokratisch gewollte Kommunikation der Wählerschaft untereinander.³⁷

Vor diesem Hintergrund kann es sachgerecht sein, bei Programmen, an denen Bürgerinnen und Bürger eines Wahlkreises teilnehmen oder ein wahlkreisspezifisches Thema erörtert wird, den mit der Wahlkreisstimme gewählten Abgeordneten zu berücksichtigen. In der Praxis des Landtags hat sich gezeigt, dass auch die bei der Mehrheitswahl unterlegenen Direktkandidaten, die über die Listen der Parteien im Landtag vertreten sind, regelmäßig die „Betreuung“ des Wahlkreises übernehmen und bei ihrer parlamentarischen Arbeit die spezifischen Interessen der dortigen Bevölkerung zur Sprache bringen. Sie nehmen damit gleichsam eine nicht unwesentliche Integrationsfunktion im Hinblick auf ihre Wählerschaft wahr. Insofern kann es in der Sache angezeigt sein, nicht nur die mit der Wahlkreisstimme gewählten, sondern auch die in den Wahlkreisen unterlegenen, jedoch über die Parteilisten gewählten Abgeordneten bei Programmen im vorgenannten Sinn einzubeziehen.

c) Proportionale Berücksichtigung entsprechend dem Stimmgewicht im Parlament

Die jährliche Anzahl an Programmen ist begrenzt. Selbstredend lässt sich auch die Anzahl an „Abgeordnetenplätzen“ eines einzelnen Besuchs- oder Bildungsprogramms nicht nach Belieben erhöhen. Nicht nur die Anzahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger, sondern auch die der Abgeordneten muss begrenzt werden, damit ein (moderiertes) Gespräch möglich wird und die mit dem jeweiligen Programm verbundenen Zielsetzungen erreicht werden können.

Auf Grund dieser begrenzten Kapazitäten muss ein Verfahren gefunden werden, das eine gerechte Teilhabe aller fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten im Sinne einer Gleichbehandlung ermöglicht. Ob sich ein reines Losverfahren als sachgerecht erweist, muss bezweifelt werden, weil die Zuteilung der „Abgeordnetenplätze“ dann dem Zufall überlassen bliebe. Sachgerechter erscheint es daher, auf das Stimmgewicht der Abgeordneten im Parlament – einzeln oder im Kollektiv – abzustellen.

Hierbei handelt es sich um ein Verfahren, wie es im Grundsatz auch bei der gebotenen Gleichbehandlung der Parteien anerkannt ist. Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden (§ 5 Abs. 1 Satz 1 PartG). Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden (§ 5 Abs. 1 Satz 2 PartG). Die Bedeutung der Parteien bemisst sich insbe-

³⁶ I.d.S. BVerfGE 130, 212 (228); 95, 335 (364); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464); *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, Kommentar, 10. Auflage 2017, § 3 Rn. 28.

³⁷ Siehe hierzu BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464).

sondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen (§ 5 Abs. 1 Satz 3 PartG).³⁸

Stellt man bei der Zuteilung von „Abgeordnetenplätzen“ bei Besuchs- und Bildungsprogrammen im vorgenannten Sinn auf das Stimmgewicht der Fraktionen und Abgeordneten im Parlament ab, führt dies zu folgendem Ergebnis: Während einem fraktionslosen Abgeordneten ein Stimmgewicht von 1/101 zukommt, können Fraktionen als Abgeordnetenbündnisse eine höhere Gewichtung beanspruchen (zurzeit die Abgeordneten der Fraktion der SPD zusammen i.H.v. 39/101, der CDU i.H.v. 35/101, der AfD i.H.v. 12/101, der FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN i.H.v. jeweils 6/101).

In Anbetracht der begrenzten „Abgeordnetenplätze“ bei den Besuchs- und Bildungsprogrammen kann sich die Notwendigkeit ergeben, das Kriterium der Proportionalität regelmäßig (gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Sachgründen) anzuwenden.

V. Fazit

Seitens der Abteilung K werden zahlreiche Bildungs- und Besuchsprogramme sowie weitere Veranstaltungen durchgeführt, an denen Fraktionen und Abgeordnete teilnehmen und mitwirken. Die vorliegende Stellungnahme geht der Frage nach, ob fraktionslosen Abgeordneten eine Rechtsstellung zukommt, die Teilnahmemöglichkeiten an den Veranstaltungen der Abteilung K gebietet. Die Untersuchung zeigt auf, dass ein Teilnahme- und Mitwirkungsanspruch nicht aus dem Status der Abgeordneten (Art. 79 Abs. 2 LV) folgt. Die Programme und Veranstaltungen sind nicht Teil der politischen Willensbildung und parlamentarischen Arbeit. Der einzelne Abgeordnete wird auch nicht in seinen verfassungsrechtlich geschützten Wirkungsmöglichkeiten in der Öffentlichkeit tangiert, wenn er durch die Landtagsverwaltung bei der Programm- und Veranstaltungsplanung nicht berücksichtigt wird. Daher scheidet ebenso Art. 85 b Abs. 2 Satz 1 LV als Anspruchsgrundlage aus.

Jedoch verlangt das rechtsstaatliche Willkürverbot, dass die den fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten gewährten Teilnahmemöglichkeiten nach sachlichen Kriterien festgelegt werden. Sachgründe können isoliert, jedoch auch kumulativ bei der Festlegung der Teilnahmebedingungen zur Anwendung gelangen und unterschiedlich zu gewichten sein.

Ein sachlicher Grund, bei einzelnen Bildungsprogrammen ausschließlich fraktionsangehörigen Abgeordneten eine Teilnahme zu gestatten, kann die praxisnahe Vermittlung von Informationen über die Mechanismen parlamentarischer Willensbildung sein. Maßgebliche Akteure des parlamentarischen Verfahrens sind nicht die einzelnen Abgeordneten, sondern ausschließlich die Fraktionen als Abgeordnetenbündnisse. Vor diesem Hintergrund ist es beispielsweise sachlich gerechtfertigt, bei den Besuchsprogrammen für Schulklassen und Jugendgruppen,

³⁸ Hierzu *Morlok*, Parteiengesetz, Kommentar, 2. Auflage 2013, § 5 Rn. 10; *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), Parteiengesetz, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 39.

den Workshops und Seminaren für Jugendliche und Multiplikatoren und dem Schülerlandtag ausschließlich Abgeordnete als Vertreter ihrer Fraktion hinzuzuziehen. Bei anderen Veranstaltungen wie den Schulbesuchstagen und Parlamentarischen Abenden dürfte der vorliegende Sachgrund allein nicht für eine Differenzierung zwischen fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten sprechen.

Das Konzept der Gesprächsrunden für Besuchergruppen, der Vor-Ort-Termine der Veranstaltungsreihe „Demokratie Nah“ und der Wanderausstellungen dürfte eine Berücksichtigung sowohl fraktionsangehöriger als auch fraktionsloser Abgeordneter nahelegen. Ein sachliches Auswahlkriterium kann der Bezug eines Themas, der Gruppe oder des Ausstellungsortes zum Wahlkreis des Abgeordneten sein. Nicht nur der direkt gewählte Abgeordnete, sondern auch die im Wahlkreis unterlegenen, jedoch über die Liste ihrer Partei in den Landtag eingezogenen Abgeordneten können in die nähere Auswahl einbezogen werden.

Eine alleinige oder vorrangige Berücksichtigung fraktionsangehöriger Abgeordneter kann bei einzelnen Programmen und Veranstaltungen selbst dann gerechtfertigt sein, wenn deren Konzept auch unter Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter zur Geltung kommt. Als Sachgrund kann das Stimmgewicht der Abgeordneten und Fraktionen im Parlament herangezogen werden. Eine hiernach vorgenommene proportionale Einbeziehung von fraktionslosen Abgeordneten und Abgeordneten als Vertreter einer Fraktion dürfte regelmäßig deshalb geboten sein, weil die Anzahl an jährlichen Programmen und Veranstaltungen begrenzt ist. Auch die „Abgeordnetenplätze“ eines einzelnen Besuchs- oder Bildungsprogramms können nicht nach Belieben erhöht werden. Entsprechendes gilt für Publikationen und Unterrichtsmaterialien, in denen Fraktionen und Abgeordnete namentlich erwähnt werden oder bildlich erscheinen. Angesichts des geringeren Stimmgewichts eines einzelnen fraktionslosen Abgeordneten im Vergleich zu einem Abgeordneten, der eine Fraktion vertritt, dürften Abgeordneten ohne Fraktionszugehörigkeit innerhalb eines Jahres nur in geringer Anzahl Teilnahmemöglichkeiten zu gewähren sein.

Wissenschaftlicher Dienst