



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

## BESCHLUSS

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfassungsstreitverfahren

der ...,

– Antragstellerin –

g e g e n

den Landtag Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten des Landtags,  
Platz der Mainzer Republik 1, 55116 Mainz,

– Antragsgegner –

w e g e n      Bildung und Status von Abgeordnetengruppen

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung  
vom 27. Juli 2020, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker  
Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Mildner  
Präsidentin des Oberlandesgerichts Dicke  
Präsident des Oberlandesgerichts Thurn  
Univ.-Professor Dr. Hassemer  
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel  
Rechtsanwalt Moesta  
Präsidentin des Landgerichts Müller-Rospert  
Oberbürgermeister a.D. Wieder

beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

## **G r ü n d e**

### **A.**

- 1 Die Antragstellerin – ein fraktionsloses Mitglied des Landtags Rheinland-Pfalz – wendet sich gegen einen Beschluss des Landtags, mit dem dieser die Anerkennung ihres Zusammenschlusses mit einem weiteren fraktionslosen Abgeordneten als „Freie Alternative Gruppe im Landtag“ (FALG) sowie die Gewährung von parlamentarischen Rechten und finanziellen Leistungen für diesen Zusammenschluss abgelehnt hat.

### **I.**

- 2 1. Die Antragstellerin ist Mitglied der Alternative für Deutschland (AfD) und seit der 17. Wahlperiode Abgeordnete im Landtag Rheinland-Pfalz. Nachdem sie zunächst Mitglied der Fraktion der AfD war, trat sie am 7. August 2019 aus dieser aus.
- 3 2. Mit undatiertem, bei dem Präsidenten des Landtags am 20. Januar 2020 eingegangenem Schreiben teilte die Antragstellerin diesem sowie den Mitgliedern des Ältestenrates mit, der Abgeordnete B. – ein weiteres fraktionsloses Mitglied des Landtags Rheinland-Pfalz – und sie hätten die „Freie Alternative Gruppe im Landtag“ gegründet. In dem Schreiben bat die Antragstellerin um Anerkennung der Gruppe durch den Ältestenrat sowie um finanzielle Ausstattung in Höhe von 2.500,00 € je MdL (Abgeordnetenzulage mit Oppositionszuschlag), Gleichstellung der Redezeit mit den Oppositionsfraktionen im Plenum (Oppositionszuschlag), entsprechende Berücksichtigung bei der Besetzung der parlamentarischen Ausschüsse und Bereitstellung von Räumlichkeiten und Parkplätzen.
- 4 Mit E-Mails vom 20. und 29. Januar 2020 legte die Antragstellerin ferner nicht unterschriebene Entwürfe des Gründungsprotokolls und der Satzung der „Freien Alternativen Gruppe im Landtag“ vor.

- 5 3. Der Ältestenrat befasste sich in seiner Sitzung am 10. März 2020 mit dem Antrag und empfahl dem Landtag dessen Ablehnung (LT-Drucks. 17/11460). Weder die Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz noch das Fraktionsgesetz enthielten Bestimmungen zur Anerkennung von parlamentarischen Gruppen. Ebenso wenig bestehe ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Statusrecht der Abgeordneten folgende Verpflichtung zur Anerkennung des Zusammenschlusses der Antragstellerin und des Abgeordneten B. Demzufolge seien eine Zuerkennung parlamentarischer Aufgaben und Mitwirkungsrechte sowie eine Ausstattung mit Sach- und Geldleistungen weder geschäftsordnungs- noch einfach- oder verfassungsrechtlich geboten.
- 6 4. In seiner 100. Plenarsitzung am 27. März 2020, an der weder die Antragstellerin noch der Abgeordnete B. teilnahmen, lehnte der Landtag Rheinland-Pfalz den Antrag auf Anerkennung des Zusammenschlusses als „Freie Alternative Gruppe im Landtag“ sowie auf Gewährung von parlamentarischen Rechten und finanziellen Leistungen für diesen Zusammenschluss einstimmig ab (vgl. PlenProt. 17/100, S. 6726 f.).

## II.

- 7 Die Antragstellerin hat mit Schreiben an den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz vom 9. April 2020 „Beschwerde gegen den ablehnenden Beschluß des Landtages RLP vom 27.03.2020 bezüglich der Drucksache 17/11460 Gründung einer Fraktionsgruppe, Gewährung parlamentarischer Rechte, etc..pp.. der Abgeordneten B. und A.“ erhoben.
- 8 Sie trägt vor, weder dem Abgeordneten B. noch ihr sei vor dem Ältestenrat oder im Plenum die Möglichkeit eingeräumt worden, eine Begründung ihres Antrags abzugeben. Ihr Fehlen bei der Sitzung des Landtags am 27. März 2020 habe auf den ihres Erachtens unzureichenden Sicherungsmaßnahmen der Landtagsverwaltung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie beruht. Auch sei die Einladung zur Sitzung am 27. März 2020 nicht termin- und fristgerecht erfolgt. Ferner hätten „die Verantwortlichen des Landtagspräsidiums durch das Lancieren nicht objektiver

Aussagen über die Presse eine Ablehnung [ihres Antrags] bereits im Vorfeld insinuiert“.

- 9 In der Sache verweist die Antragstellerin „auf diverse Entscheide des Bundesverfassungsgerichts“. Nach dem „Wüppesahl-Urteil“ hätten auch fraktionslose Bundestagsabgeordnete ein Stimmrecht in Ausschüssen und nach dem „PDS-Entscheid“ sei Abgeordneten die Anerkennung eines Gruppenstatus zugestanden worden. Außerdem dürften sich in etlichen Länderparlamenten und Bürgerschaften fraktionslose Abgeordnete zu Kleingruppen mit erweiterten Rechten und Finanzausstattungen zusammenschließen. Zudem sei es in den „rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten“ üblich, dass ab zwei Abgeordneten ein Gruppenstatus mit zusätzlichen Rechten und finanziellen Mitteln gewährt werde. Auch die „Entscheidung des Bundestages zu den ‚Regeln für die Wahrnehmung parlamentarischer Minderheitsrechte‘“ besage eindeutig, dass das Votum der Wählerinnen und Wähler jeder und jedem Abgeordneten ein Mandat mit gleichen Rechten und Pflichten erteilt habe. Dies stehe der Aussage des Ältestenrates entgegen, dass ihrem Zusammenschluss mit dem Abgeordneten B. keinerlei parlamentarische Aufgaben zukämen, die eine zusätzliche Ausstattung mit Geld- und/oder Sachleistungen begründen würden.
- 10 Einen konkreten Antrag hat die Antragstellerin nicht gestellt.

### III.

- 11 Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag als Antragsgegner und der Landesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.
- 12 1. Der Antragsgegner tritt der Antragsschrift insgesamt entgegen.
- 13 Der Antrag sei bereits unzulässig. Er werde den Anforderungen von § 23 Abs. 1 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – nicht gerecht. Die Antragstellerin habe lediglich „Beschwerde“ gegen den Beschluss des Landtags vom 27. März 2020 betreffend die Drucksache 17/11460 erhoben, ohne einen konkreten Antrag zu stellen. Zudem habe sie weder die aus ihrer Sicht verletzte Verfassungsnorm genannt noch dargelegt, welche ihrer verfassungsrechtlich gewähr-

leisteten Rechte sie durch den genannten Beschluss als verletzt ansehe. Ihre allgemeinen, in keiner Weise an den tatsächlichen Gegebenheiten orientierten Bemerkungen könnten nicht als ordnungsgemäße Begründung im Rahmen eines Organstreitverfahrens gewertet werden, da sie jeden Bezug zum konkreten Sachverhalt und dem rheinland-pfälzischen Recht vermissen ließen.

- 14 Überdies sei der Antrag jedenfalls unbegründet. Ein Anspruch des Zusammenschlusses der Antragstellerin mit dem Abgeordneten B. auf Anerkennung als parlamentarische Gruppe bestehe nicht. Da die Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Beschluss vom 27. März 2020 (GVBl. S. 110), weder die Möglichkeit zur Bildung parlamentarischer Gruppen vorsehe noch solchen Zusammenschlüssen von Abgeordneten eigene parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse einräume, sei die Ablehnung der Anerkennung des Zusammenschlusses der Antragstellerin und des Abgeordneten B. insoweit zwingend gewesen. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Anerkennung einer Gruppierung fraktionsloser Abgeordneter bestehe erst dann, wenn diese in ihrer politischen Zielsetzung in einem nicht geringen Grad übereinstimmen und der Zusammenschluss so mitgliederstark sei, dass bei der gegebenen Größe der Ausschüsse im Parlament auf der Grundlage des angewendeten Proportionalverfahrens auf den Zusammenschluss mindestens ein regulärer Ausschusssitz entfielen. Zumindest letztere Voraussetzung erfülle der Zusammenschluss der Antragstellerin und des Abgeordneten B. nicht. Da somit bereits eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Anerkennung des Zusammenschlusses als parlamentarische Gruppe mit eigenen parlamentarischen Rechten zu verneinen sei, bestehe von Verfassungs wegen auch keine Verpflichtung, dem Zusammenschluss das Recht einer Mitgliedschaft in weiteren Ausschüssen, einer gemeinsamen Redezeit unter Berücksichtigung eines Oppositionszuschlags, auf weitergehende finanzielle Ausstattung sowie auf Bereitstellung von Räumlichkeiten und Parkplätzen einzuräumen.
- 15 2. Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

**B.**

- 16 Der Antrag, über den der Verfassungsgerichtshof gemäß § 15a Abs. 1 Satz 1, § 16 Abs. 2 Halbsatz 2 VerfGHG ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss entscheidet, bleibt ohne Erfolg. Er ist unzulässig.
- 17 Zwar kann die Antragstellerin gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV –, § 2 Nr. 1 lit. a), §§ 23 ff. VerfGHG grundsätzlich im Wege des Organstreitverfahrens die Verfassungswidrigkeit eines Beschlusses des Landtags geltend machen (vgl. Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 26 m.w.N.; Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 29). Ihr Antrag genügt jedoch nicht den an eine ordnungsgemäße Begründung zu stellenden Anforderungen.

**I.**

- 18 Nach § 23 Abs. 1 VerfGHG haben Anträge auf Entscheidung darüber, ob eine Handlung eines Verfassungsorgans verfassungswidrig ist, die Bestimmung der Verfassung zu bezeichnen, aus der Bedenken gegen die Handlung hergeleitet werden. Ferner sind die Anträge gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG schriftlich einzureichen. Daraus folgt in der Zusammenschau eine jedenfalls rudimentäre Begründungspflicht (Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 40; vgl. zu § 64 Abs. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG – auch Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 64 Rn. 107 [Januar 2017]: „Begründungspflicht wird intensiviert“), die sich nicht in der bloßen Behauptung einer Verfassungsrechtsverletzung erschöpft. Eine solche Pflicht korrespondiert auch mit Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV, wonach die insoweit antragsberechtigten „andere[n] Beteiligte[n]“ eine Verletzung eigener Rechte geltend machen müssen (VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [379 f.]). Die „Geltendmachung“ einer eigenen Rechtsverletzung bedingt nämlich – in formeller Hinsicht – denklogisch ein Mindestmaß an Ausführungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, aus denen sich die Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung ergeben kann (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 u.a. –, AS 35, 263 [266]).

- 19 Zwar sind an eine ordnungsgemäße Begründung nicht die – insoweit strengeren – Anforderungen des hier nicht anwendbaren, auf das Verfassungsbeschwerdeverfahren beschränkten § 45 VerfGHG zu stellen (vgl. zu diesen Anforderungen VerfGH RP, Beschluss vom 30. Dezember 2013 – VGH B 28/13 –; Beschluss vom 10. Mai 2016 – VGH B 36/15 –; Beschluss vom 12. Februar 2020 – VGH B 3/20 –; Beschluss vom 25. Mai 2020 – VGH B 17/20 –; ferner BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. April 2019 – 2 BvR 328/16 –, juris Rn. 2 m.w.N.); gleichwohl bestehen auch nach § 23 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VerfGHG gewisse Mindestvoraussetzungen (Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 18). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, einem nicht ausreichend substantiierten Vorbringen eines nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV Antragsberechtigten in eigener Verantwortung einen tauglichen Antragsgegenstand zu unterlegen und diesen umfassend auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Dies widerspräche dem Charakter des Organstreitverfahrens als kontradiktorische Parteistreitigkeit, die gerade nicht einer von dem konkreten Verfassungsrechtsverhältnis losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns dient (vgl. für den Organkontrollantrag VerfGH RP, Urteil vom 15. Dezember 2014 – VGH O 22/14 –, AS 43, 149 [156 ff.]; ferner BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1984 – 2 BvE 13/83 –, BVerfGE 68, 1 [69 ff.]; Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, BVerfGE 73, 1 [29 f.]; Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [212]; Urteil vom 22. November 2001 – 2 BvE 6/99 –, BVerfGE 104, 151 [193 f.]; Urteil vom 3. Juli 2007 – 2 BvE 2/07 –, BVerfGE 118, 244 [257]; Beschluss vom 4. Mai 2010 – 2 BvE 5/07 –, BVerfGE 126, 55 [67 f.]; Urteil vom 17. September 2013 – 2 BvR 2436/10 u.a. –, BVerfGE 134, 141 [194 Rn. 160]; Beschluss vom 6. Mai 2014 – 2 BvE 3/12 –, BVerfGE 136, 190 [192 Rn. 5]; Beschluss vom 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, BVerfGE 150, 194 [200 f. Rn. 18]).
- 20 Deshalb ist es gemäß § 23 Abs. 1 VerfGHG Aufgabe des Antragstellers, einerseits den Verfahrensgegenstand durch seinen Antrag festzulegen und andererseits mittels Benennung der als verletzt angesehenen Verfassungsbestimmung den Prüfungsmaßstab zu bestimmen (vgl. entsprechend Schorkopf, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 64 Rn. 33; zu § 64 Abs. 2 BVerfGG). Die verfassungsgerichtliche Prüfung ist sodann hierauf beschränkt (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. September 2013 – 2 BvR 2436/10 u.a. –, BVerfGE 134, 141 [192 Rn. 149]; Beschluss vom 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, BVerfGE 150, 194 [199 Rn. 15];

Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 64 Rn. 107 [Januar 2017]; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 64 Rn. 36; jeweils zu § 64 Abs. 2 BVerfGG).

- 21 Zur Bestimmung des Prüfungsmaßstabs ist es insoweit erforderlich, aber auch ausreichend, dass sich dem Vorbringen des Antragstellers eine Rüge der Verletzung konkreter verfassungsmäßiger Rechte entnehmen lässt (vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 17. September 2013 – 2 BvR 2436/10 u.a. –, BVerfGE 134, 141 [195 Rn. 161]). Eine ausdrückliche Nennung der als verletzt angesehenen Verfassungsnorm ist dabei jedenfalls dann entbehrlich, wenn sich diese dem Inhalt der Antragsbegründung gleichwohl entnehmen lässt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [340]; BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2014 – 2 BvE 2/09 u.a. –, BVerfGE 136, 277 [307 Rn. 84]).

## II.

- 22 Diesen Maßstäben wird die Antragschrift nicht gerecht. Darin behauptet die Antragstellerin lediglich eine Verfassungsrechtsverletzung, ohne diese in der nach § 23 Abs. 1 und 2 Satz 1 VerfGHG erforderlichen Weise zu begründen.
- 23 1. Die „vorab“ zur „Wahrung der Einspruchsfrist“ übersandte Antragschrift, die schon in tatsächlicher Hinsicht nahezu keine Ausführungen enthält, formuliert weder einen konkreten Antrag noch bezeichnet die Antragstellerin darin eine Bestimmung der Verfassung, aus der sie ihre Bedenken gegen den von ihr angegriffenen Beschluss des Landtags herleitet.
- 24 2. Auch aus der überaus knappen Antragsbegründung – die trotz des ausdrücklichen Hinweises des Verfassungsgerichtshofs ebenfalls keinen Antrag enthält – lässt sich das prozessuale Begehren der Antragstellerin nicht mit hinreichender Sicherheit entnehmen.
- 25 Zwar kann die von der Antragstellerin erhobene „Beschwerde“ dahingehend ausgelegt werden, dass sie entsprechend der Regelung des § 26 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Beschlusses begehrt (vgl. zu diesem Rechtsschutzziel Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung



für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 49). Der Antragsgegenstand ist mithin trotz des Fehlens eines konkreten Antrags noch bestimmbar.

- 26 Unklar bleibt jedoch, welche verfassungsmäßigen Rechte die Antragstellerin als verletzt ansieht. Es erscheint zwar nicht per se ausgeschlossen, dass ein betroffener Abgeordneter gegen die Verweigerung der Anerkennung als parlamentarische Gruppe im Organstreit vorgehen kann (vgl. H.H. Klein, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 18 Rn. 22 m. Fn. 61; vgl. auch entsprechend Butzer, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], GG, 3. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 186.1) oder der Zusammenschluss selbst parlamentarische Rechte geltend macht (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 – 2 BvE 1/91 –, BVerfGE 84, 304 [318]; Urteil vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [276 ff.]; H.H. Klein, a.a.O., § 18 Rn. 22). Das Vorbringen der Antragstellerin erschöpft sich insoweit jedoch in verfassungsrechtlichen Allgemeinplätzen ohne ausreichenden Bezug zu dem angegriffenen Beschluss des Landtags. Es fehlt insgesamt an einer ausreichenden rechtlichen Durchdringung, welche die Bestimmung des Prüfungsmaßstabs ermöglichen könnte. In diesem Zusammenhang bleibt insbesondere offen, ob die Antragstellerin mit ihrem Vorbringen eigene (Abgeordneten-)Rechte oder solche ihres Zusammenschlusses mit dem Abgeordneten B. geltend machen will. Für ersteres spricht zunächst, dass die Antragstellerin gegenüber dem Verfassungsgerichtshof ausdrücklich als „MdL“ auftritt und auch als solche ihr Begehren formuliert („lege ich Beschwerde [...] ein“; „Gründe meiner Klage“), wohingegen sie noch gegenüber dem Landtag unter Verwendung eines Briefkopfs der „Fraktionsgruppe“ als „Fraktionsgruppenvorsitzende“ auftrat und im Namen der Gruppe („bitten wir“) einen Antrag auf Anerkennung derselben stellte. Demgegenüber zielt ihre Argumentation in der Sache – soweit nachvollziehbar – eher auf die Geltendmachung von Gruppenrechten ab.
- 27 Auch die aufgestellten schlagwortartigen Behauptungen und der pauschale Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind nicht weiterführend. Sie stellen keine ausreichenden rechtlichen Ausführungen im oben genannten Sinne dar und vermögen die Bestimmung des Prüfungsmaßstabs nicht zu leisten.

**C.**

- <sup>28</sup> Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe für die Anordnung der vollen oder teilweisen Erstattung der Auslagen gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG, die im Organstreitverfahren nur ausnahmsweise in Betracht kommt, wenn besondere Billigkeitsgründe vorliegen (vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [166 f.]; Beschluss vom 20. Mai 1997 – 2 BvH 1/95 –, BVerfGE 96, 66 [67]; Beschluss vom 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, BVerfGE 150, 194 [203 Rn. 29]), liegen wechselseitig nicht vor.

gez. Dr. Brocker

gez. Dr. Mildner

gez. Prof. Dr. Hassemer