



verkündet am 6. Juli 2022

gez.: Mohr
Justizhauptsekretär

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 39/21

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

1. der Parlamentarischen Gruppe der FDP im Thüringer Landtag,

vertreten durch den Sprecher MdL Thomas L. Kemmerich,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. der Frau MdL Franziska Baum,

3. des Herrn MdL Thomas L. Kemmerich,

4. des Herrn MdL Dirk Bergner,

5. des Herrn MdL Robert-Martin Montag,

zu 2. bis 5.: Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragsteller,

zu 1. bis 5. bevollmächtigt:
Rechtsanwalt Prof. Dr. Thorsten Koch,
Nobbenburger Str. 15, 49076 Osnabrück,

gegen

1. den Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
2. die Präsidentin des Thüringer Landtags,
3. den Ältestenrat im Thüringer Landtag,

zu 1. bis 3.: Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragsgegner,

zu 1. bis 3. bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Redeker u.a.,
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin,

wegen

Rechte einer Parlamentarischen Gruppe und ihrer Mitglieder

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. von der Weiden und die Mitglieder Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Dr. Hinkel, Jun.-Prof. Dr. Klafki, Prof. Dr. Ohler und Petermann sowie die stellvertretenden Mitglieder Licht und Peters

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. Mai 2022 **für Recht erkannt:**

1. Der Antragsgegner zu 1. hat die Antragstellerin zu 1. in ihrem Recht aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf dadurch verletzt, dass er der Antragstellerin zu 1. das Recht auf Beantragung von vier Aktuellen Stunden im Jahr lediglich mit der Maßgabe eingeräumt hat, dass pro Quartal nur eine Aktuelle Stunde beantragt werden kann.

2. Die Anträge zu 3. - 5. der Antragstellerin zu 1. und sämtliche Anträge der Antragsteller zu 2. - 5. werden verworfen. Der Antrag zu 6. der Antragstellerin zu 1. wird verworfen, soweit er gegen die Antragsgegner zu 2. und 3. gerichtet ist. Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.

3. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

A .

I .

1. Die Antragstellerin zu 1. ist die Parlamentarische Gruppe der FDP im Thüringer Landtag. Die Antragsteller zu 2. bis 5. sind Abgeordnete des Thüringer Landtags und zugleich Mitglieder der Antragstellerin zu 1. Der Antragsgegner zu 1. ist der Thüringer Landtag. Die Antragsgegnerin zu 2. ist die Präsidentin des Thüringer Landtags und der Antragsgegner zu 3. ist dessen Ältestenrat.

Die Antragsteller sehen sich in ihren verfassungsrechtlichen Rechten dadurch verletzt, dass die Antragsgegner der Antragstellerin zu 1. nach Verlust des Status als Fraktion weniger Ansprüche als verfassungsrechtlich geboten zubilligten.

2. Bei den Wahlen zum Thüringer Landtag am 27. Oktober 2019 erzielte der Wahlvorschlag der FDP 5,01 Prozent der Stimmen. Die FDP erreichte damit zugleich die Fraktionsmindeststärke nach Art. 58 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (Thüringer Verfassung - ThürVerf) und zog mit fünf Abgeordneten in den Thüringer Landtag ein.

3. Am 6. September 2021 verließ - nach entsprechender vorheriger Ankündigung - eine Abgeordnete die Fraktion der FDP. Mit Schreiben vom 22. Juli 2021 beantragten die Antragsteller zu 2. bis 5. bei der Antragsgegnerin zu 2. die Anerkennung als Parlamentarische Gruppe im Thüringer Landtag (Vorlage 7/103). Für die Ausgestaltung der Rechtsstellung der Parlamentarischen Gruppe machten die Antragsteller zu 2. bis 5. mit Schreiben vom 23. Juli 2021 an den Direktor des Thüringer Landtags erste Vorschläge (Vorlage 7/104). Hierüber sollte in der Sitzung des Ältestenrats am 18. August 2021 beraten werden.

In Vorbereitung der Sitzung erstellte die Verwaltung des Thüringer Landtags am 13. August 2021 eine Vorlage mit einer möglichen Ausgestaltung der Rechtsstellung und Finanzierung der Antragstellerin zu 1. durch den Thüringer Landtag (Vorlage 7/109). Weitere Vorlagen erstellte die Verwaltung ebenfalls am 13. August 2021 und zudem am 17. August 2021 (Vorlage 7/108; Vorlage 7/107). In der Stellungnahme vom 13. August 2021 legte die Verwaltung dar, dass auf die Antragstellerin zu 1. in den Fachausschüssen jeweils ein Sitz entfallen würde. Entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 16. Juli 1991 entwickelten Grundsätzen habe die Antragstellerin zu 1. einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Anerkennung als Parlamentarische Gruppe (Vorlage 7/109). Weitere Ausführungen betrafen die Leistungen an Parlamentarische Gruppen. Da das Thüringer Abgeordnetengesetz keine Vorschriften zur finanziellen Unterstützung Parlamentarischer Gruppen enthielt, regte die Verwaltung an, der Antragstellerin zu 1. einen Grundbetrag in Höhe von 50 Prozent des einer Fraktion zustehenden Betrags sowie einen Zuschlag nach Anzahl der Mitglieder und weiterhin einen Oppositionsbonus zuzubilligen. Als Bemessungsgrundlage für die Zahlung von Personalkostenzuschüssen schlug die Verwaltung vor, den für Fraktionen maßgeblichen Grundbedarf von fünf Referenten sowie die Kosten für zwei

zusätzliche Referenten bei Oppositionsfraktionen zu bewilligen, womit die Antragstellerin zu 1. zwei Stellen eingebüßt hätte. Zur Frage der Nutzung eines Dienstfahrzeugs durch den Sprecher der Gruppe wurde ausgeführt, dass nach Maßgabe der Kfz-Richtlinie nur der Präsidentin des Landtags und den Vorsitzenden der Fraktionen personen-gebundene Dienstkraftfahrzeuge zustünden.

4. In der Sitzung am 9. September 2021 beschloss der Thüringer Landtag, die Antragsteller zu 2. bis 5. als Parlamentarische Gruppe der FDP anzuerkennen (LTDruks 7/4042). Die Rechte und Pflichten der Fraktionen, die sich aus den Vorschriften der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags und aus den bisherigen Beschlüssen zur Abweichung von der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gemäß § 120 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GOLT) ergeben, gelten danach für die Antragstellerin zu 1. entsprechend, soweit sie auf diese anwendbar sind. Hier- von sieht der Beschluss folgende Ausnahmen vor:

1. Die Parlamentarische Gruppe der FDP kann keinen Antrag gemäß § 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags auf Ausschluss der Öffentlichkeit bei Sitzungen des Landtags stellen.
2. Die Parlamentarische Gruppe der FDP kann kein Verlangen gemäß § 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags auf Einberufung zu einer außerplan- mäßigen Sitzung des Landtags vorbringen.
3. a) § 29 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gilt mit der Maßgabe, dass die Parlamentarische Gruppe der FDP eine Grundredezeit von acht Minuten und eine Zusatzredezeit von 20 Sekunden je Abgeordneter beziehungs- weise Abgeordneten erhält.
- b) § 29 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gilt mit der Maßgabe, dass die Parlamentarische Gruppe der FDP eine Redezeit von insgesamt fünf Minuten erhält.
4. Die Parlamentarische Gruppe der FDP kann keinen Antrag gemäß § 48 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags auf konstruktives Misstrauensvotum stellen.
5. Die Parlamentarische Gruppe der FDP kann keine Großen Anfragen gemäß § 85 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags einbringen.
6. Die Parlamentarische Gruppe der FDP kann einmal im Quartal Aussprache über ein bestimmt bezeichnetes Thema, das von aktuellem und allgemeinem Interesse ist (Aktuelle Stunde), gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags be- antragen.

5. Am 14. September 2021 legte die Antragstellerin zu 1. einen Antrag auf Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags

vor, wonach Vorschriften zur Rechtsstellung Parlamentarischer Gruppen in das Gesetz eingefügt werden sollten (LTDrucks 7/4075). Parlamentarische Gruppen sollten nach einem einzufügenden § 58b des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz - ThürAbgG) Geld- und Sachleistungen sowie personelle Unterstützung erhalten. Die Leistungen sollten sich aus einem Grundbetrag, der 80 Prozent des den Fraktionen nach § 49 Abs. 2 ThürAbgG zustehenden Grundbetrags betragen sollte, außerdem der vollen Höhe des nach der Mitgliederzahl der Parlamentarischen Gruppe gestaffelten Betrags sowie einem Oppositionsbonus in Höhe von 25 Prozent des Grundbetrags zusammensetzen. Der Sprecher der Parlamentarischen Gruppe sollte eine Zusatzentschädigung von 80 Prozent der einfachen Grundentschädigung erhalten. Sollte eine Parlamentarische Gruppe aus einer Fraktion hervorgehen, solle keine Liquidation der Fraktion stattfinden, wenn die Gruppe erklärt, dass sie die Rechtsnachfolge der Fraktion antritt. Im Übrigen sollten die Regelungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes über die innere Organisation der Fraktionen, die Mittelverwendung sowie die Buchführung und Rechnungslegung auf die Parlamentarischen Gruppen grundsätzlich entsprechend anwendbar sein.

6. In der Sitzung am 23. September 2021 beriet der Thüringer Landtag über den Entwurf und überwies diesen in den Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz. Der Ausschuss schlug mit seiner Beschlussempfehlung vom 15. Oktober 2021 mehrere Änderungen des Entwurfs vor (LTDrucks 7/4221). Danach sollten die Vizepräsidenten des Thüringer Landtags und je ein Parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion sowie je ein Sprecher einer Parlamentarischen Gruppe eine zusätzliche Entschädigung in Höhe von 28 Prozent der Grundentschädigung erhalten. Eine zusätzliche Entschädigung für den Parlamentarischen Geschäftsführer einer Parlamentarischen Gruppe war nicht vorgesehen. Zudem sollten der Grundbetrag für die Parlamentarische Gruppe 50 Prozent des den Fraktionen gewährten Grundbetrags und der Oppositionsbonus 25 Prozent hiervon betragen.

7. Über die Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes beriet der Thüringer Landtag abschließend in der Sitzung am 20. Oktober 2021. Zu dieser Sitzung brachte die Antragstellerin zu 1. einen Änderungsantrag ein (LTDrucks 7/4267). Der Grundbetrag

sollte 80 Prozent des den Fraktionen gewährten Grundbetrags betragen. Der Parlamentarische Geschäftsführer einer Parlamentarischen Gruppe sollte 28 Prozent der Grundentschädigung erhalten. Der Thüringer Landtag lehnte den Antrag ab und beschloss die Änderung des Abgeordnetengesetzes entsprechend der Beschlussempfehlung vom 15. Oktober 2021.

Das vom Thüringer Landtag beschlossene Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes - Rechtsstellung und Finanzierung Parlamentarischer Gruppen vom 2. November 2021, veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen vom 30. November 2021 (GVBl. 2021, 545), hat folgenden Inhalt:

Artikel 1

Das Thüringer Abgeordnetengesetz in der Fassung vom 9. März 1995 (GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2020 (GVBl. S. 680), wird wie folgt geändert:

(...)

2. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

"2. die Vizepräsidenten und je ein Parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion sowie je ein Sprecher einer Parlamentarischen Gruppe in Höhe von 28 vom Hundert der Grundentschädigung."

3. § 6 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Eine zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung erhalten die Vorsitzenden der Ausschüsse."

(...)

7. Nach § 58 wird folgender Zweiter Abschnitt eingefügt:

"Zweiter Abschnitt Parlamentarische Gruppen

§ 58 a Zusammenschlüsse von fraktionslosen Abgeordneten (Parlamentarische Gruppen)

(1) Abgeordnete, die sich zusammenschließen wollen und dabei die Fraktionsstärke nicht erreichen, können als Parlamentarische Gruppe anerkannt werden, wenn sie der gleichen Partei oder Liste angehören und keine politische Homogenität zu einer bereits im Landtag vertretenen Fraktion besteht. Die Parlamentarische Gruppe wird anerkannt, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf Grundlage des vom Landtag angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Ausschusssitze entfallen. Über die Anerkennung einer Gruppe entscheidet der Landtag; dies gilt entsprechend für den Fall der Aberkennung des Gruppenstatus.

(2) Das Nähere kann durch die Geschäftsordnung des Landtags geregelt werden.

§ 58 b Leistungen an Parlamentarische Gruppen

(1) Parlamentarische Gruppen nach § 58 a Abs. 1 erhalten Geld- und Sachleistungen sowie personelle Unterstützung. Der Umfang der Leistungen wird im Landeshaushalt ausgewiesen.

(2) Geldleistungen werden mit der Maßgabe gewährt, dass

1. Parlamentarische Gruppen den Grundbetrag gemäß § 49 Abs. 2 in Höhe von 50 vom Hundert erhalten,

2. der nach Mitgliederzahl der Parlamentarischen Gruppe gestaffelte Betrag in voller Höhe gezahlt wird und

3. der Oppositionsbonus in Höhe von 25 vom Hundert vom Grundbetrag nach Nummer 1 gewährt wird.

(3) Sachleistungen werden von der Landtagsverwaltung zur Nutzung erbracht, um der Parlamentarischen Gruppe eine angemessene Grundausstattung zur Sicherung ihrer grundsätzlichen Arbeitsfähigkeit und Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben zu gewährleisten.

(4) Personelle Unterstützung für einen Gruppenmitarbeiter wird nicht gewährt, ohne die Mitteilung an den Präsidenten des Landtags über das Vorliegen eines Führungszeugnisses nach § 48 Abs. 1 ohne Belastungseintrag.

§ 58 c Rechtsnachfolge

(...)

§ 58 d Entsprechende Anwendung des Fraktionsrechts

(1) Die §§ 45 bis 47, 50 und 52 bis 56 gelten für nach § 58 a Abs. 1 anerkannte Parlamentarische Gruppen entsprechend.

(2) § 48 gilt für nach § 58 a Abs. 1 anerkannte Parlamentarische Gruppen mit der Maßgabe entsprechend, dass an die Stelle des in Absatz 3 Satz 2 genannten Fraktionsvorsitzenden der Sprecher der Parlamentarischen Gruppe tritt.

(3) § 51 gilt für nach § 58 a Abs. 1 anerkannte Parlamentarische Gruppen mit folgenden Maßgaben entsprechend:

a) an die Stelle des in Satz 4 genannten Fraktionsvorsitzenden tritt der Sprecher der Parlamentarischen Gruppe,

b) Satz 6 findet hinsichtlich parlamentarischer Funktionen nur insoweit Anwendung als das Geschäftsordnungsrecht für Parlamentarische Gruppen derartige Funktionen vorsieht.

(4) Der § 58 gilt für nach § 58 a Abs. 1 anerkannte Parlamentarische Gruppen mit der Maßgabe entsprechend, dass an die Stelle der in Absatz 2 Satz 2 genannten Liquidatoren der Sprecher und ein weiteres Mitglied der Parlamentarischen Gruppe tritt."

(...)

Artikel 2

1. Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme von Artikel 1 Nr. 2, Nr. 4, Nr. 7 zu § 58 b und Nr. 8 mit Wirkung vom 6. September 2021 in Kraft.

2. Artikel 1 Nr. 2 und Nr. 7 zu § 58 b treten mit Wirkung vom 1. Oktober 2021 in Kraft; bisher gezahlte Fraktionszuschüsse werden verrechnet.

Artikel 1 Nr. 8 tritt am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b und c treten mit Beginn der 8. Legislaturperiode in Kraft.

8. Nach Angaben der Antragsteller erhält die Antragstellerin zu 1. als Hälfte des Grundbetrags für Fraktionen monatlich einen Betrag in Höhe von EUR 24.036,83, für jedes Mitglied der Gruppe einen Betrag in Höhe von EUR 3.493,51 und einen Oppositionsbonus in Höhe von EUR 6.009,21. Während die Fraktion der FDP im Thüringer Landtag im September 2021 zuletzt einen Gesamtbetrag in Höhe von EUR 77.559,61 erhalten hat, bekommt sie als Parlamentarische Gruppe einen Gesamtbetrag in Höhe von EUR 44.020,08.

Mit dem neuen § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ThürAbgG und dem neuen § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürAbgG entfiel die bisherige Regelung über eine steuerfreie Aufwandsentschädigung für Parlamentarische Geschäftsführer. Demgegenüber sieht § 51 Satz 6 ThürAbgG weiter vor, dass Fraktionsgeld und Haushaltsgelder nicht für die Zahlung von Vergütungen für stellvertretende Vorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer, Ausschussvorsitzende, Leitungsfunktionen von Arbeitskreisen oder ähnlichen Funktionen der Fraktion (Funktionszulagen) verwendet werden dürfen. Sprecher einer Parlamentarischen Gruppe werden in § 5 Abs. 2 Nr. 1 ThürAbgG wie Parlamentarische Geschäftsführer einer Fraktion behandelt. Eine Änderung der Kfz-Richtlinie des Thüringer Landtags erfolgte nicht. Nach der Kfz-Richtlinie steht allein der Präsidentin des Thüringer Landtags und den Vorsitzenden der Fraktionen jeweils ein personengebundenes Dienstfahrzeug zur Verfügung.

9. Die Fraktion der FDP im Thüringer Landtag beschäftigte zeitweilig bis zu 30 und zuletzt noch 21 Personen in Voll- und Teilzeit. Zu den Personalkosten wurde der Fraktion der FDP im Thüringer Landtag ein gesonderter Zuschuss gewährt. Dieser belief sich im September 2021 auf einen Betrag in Höhe von EUR 70.708,73.

Mit Schreiben vom 23. September 2021 teilte die Verwaltung des Thüringer Landtags der Antragstellerin zu 1. zunächst mit, dass wegen des Fortfalls des Status als Fraktion der Personalkostenzuschuss ab Oktober 2021 eingestellt werde. Mit Schreiben vom 28. September 2021 teilte die Verwaltung dann mit, dass nach einer Entscheidung der Präsidentin des Thüringer Landtags im Einvernehmen mit dem Ältestenrat der bisherige Personalkostenzuschuss noch für Oktober 2021 gewährt werde. Die Antragstellerin erhielt in der Folge eine Abschlagszahlung in Höhe von EUR 30.000,00 auf einen späteren Personalkostenzuschuss.

10. Nachdem die Antragsteller am 23. November 2021 beim Thüringer Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung mit dem Ziel, den bis Oktober 2021 erhaltenen Personalkostenzuschuss weiter gewährt zu bekommen, beantragt hatten, änderte der Ältestenrat am 7. Dezember 2021 die Ausführungsbestimmungen zur Ausgestaltung der Personalkostenzuschüsse. Danach wurden der Antragstellerin zu 1. insgesamt sechs Stellen und damit ein jährlicher Betrag von EUR 531.575,77 zugebilligt. Der Fraktion der FDP im Thüringer Landtag war ein jährlicher Betrag von EUR 804.418,91 zugebilligt worden. Die Reduzierung betrug damit 33,92 Prozent.

II.

1. Mit Schriftsatz vom 22. November 2021 haben die Antragsteller zusammen mit dem zwischenzeitlich auf Grund Antragsrücknahme erledigten einstweiligen Anordnungsverfahren gegen die Antragsgegner Antrag im Organstreitverfahren gestellt. Die Antragstellerin zu 1. sieht sich durch die Ausgestaltung ihrer parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse im Beschluss vom 9. September 2021 betreffend die Aktuelle Stunde sowie durch die Bemessung der zugebilligten Leistungen in ihren aus der Verfassung

resultierenden Rechten als Parlamentarische Gruppe verletzt. Die Antragsteller zu 2. bis 5. sehen sich dadurch in ihren Rechten als Abgeordnete verletzt.

a) Die Anträge seien zulässig.

Den Antragstellern fehle nicht die Antragsbefugnis. Sie machten eine Verletzung von Statusrechten und Mitgliedschaftsrechten geltend.

Zur Anerkennung der Antragstellerin zu 1. als Parlamentarische Gruppe sei der Thüringer Landtag verpflichtet gewesen. Er müsse dann auch dafür Sorge tragen, dass die Parlamentarische Gruppe dem mit ihrer Gründung verfolgten Zweck so weit wie möglich gerecht werden könne. Fraktionen und Parlamentarische Gruppen dienten demselben Zweck der gemeinsamen Verfolgung politischer Ziele und der arbeitsteiligen Bewältigung der vielfältigen Aufgaben eines Parlaments. Soweit den Fraktionen Mittel zur Verfügung gestellt würden, fordere der Grundsatz der formalen Gleichstellung der Abgeordneten, auch andere Formen von Kooperationen von Abgeordneten vergleichbar zu unterstützen. Die Antragstellerin zu 1. habe mit vier Mitgliedern nur ein Mitglied weniger als die kleinste Fraktion mit fünf Mitgliedern.

Mit der Regelung, wonach eine Gruppe eine Aktuelle Stunde pro Quartal beantragen könne, sei die Zahl der möglichen beantragten Aktuellen Stunden mehr als halbiert worden. Grundsätzlich könne jede Fraktion ein Thema für eine Aktuelle Stunde je Sitzungswoche beantragen. Mit Ausnahme der zweimonatigen Sommerpause finde monatlich ungefähr eine Sitzungswoche statt. Statt zehn Anträge könne die Antragstellerin zu 1. damit nur noch vier Anträge stellen, abgesehen davon, dass im Sommerquartal nur eine Sitzungswoche stattfinde.

Die Halbierung des Grundbetrags und damit auch des Oppositionsbonus gehe über eine zulässige Kürzung der finanziellen Unterstützung von Gruppen deutlich hinaus und entspreche nicht der Reduktion der Zuständigkeiten und Befugnisse der Parlamentarischen Gruppe. Entsprechendes gelte für die Reduzierung des Zuschusses zu den Personalkosten. In § 58b ThürAbgG sei ein grundsätzlicher Anspruch auch Parlamentarischer Gruppen auf eine personelle Unterstützung vorgesehen. Im Hinblick auf

die Ausstattung mit einem Dienstfahrzeug sei maßgeblich, dass sich die Arbeitsbelastung des Sprechers der Gruppe nicht signifikant von derjenigen eines Fraktionsvorsitzenden unterscheide. Ähnliche Erwägungen gälten im Hinblick auf die Funktion der parlamentarischen Geschäftsführung. Sowohl der Fraktionsvorsitz als auch die parlamentarische Geschäftsführung hätten eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, die auch bei kleinen Fraktionen und bei Parlamentarischen Gruppen nicht in einer Person zusammengeführt werden könnten. Wenn dem Sprecher der Parlamentarischen Gruppe zusätzlich die Aufgabe der parlamentarischen Geschäftsführung obliege, sei die Belastung höher als bei Fraktionsvorsitzenden.

Auch die Antragsteller zu 2. bis 5. seien antragsbefugt. Eine Verletzung von Rechten einer Parlamentarischen Gruppe sei notwendig auch eine Verletzung der Rechte der Gruppenmitglieder. Einschränkungen von Mitwirkungsbefugnissen von Fraktionen und Parlamentarischen Gruppen berührten unmittelbar die Mitwirkungsbefugnisse der in ihnen zusammengeschlossenen Mitglieder. Dass Parlamentarische Gruppen auch eigene Rechte hätten, stehe der Geltendmachung von Mitgliedschaftsrechten durch einzelne Abgeordnete nicht entgegen.

b) Die Anträge seien auch begründet.

aa) Es sei nicht ersichtlich, warum das Ausscheiden eines Mitglieds aus einer Fraktion es zulassen solle, die Zahl der Aktuellen Stunden, welche die Parlamentarische Gruppe beantragen dürfe, von zehn auf vier zu reduzieren. Bei den Aktuellen Stunden handele es sich gerade um ein Instrument der Opposition, mit der ein in der Öffentlichkeit aktuell diskutiertes Thema im Parlament aufgegriffen und für die Öffentlichkeit sichtbar in eine parlamentarische Debatte eingebracht werden könne. Mit der Einschränkung der Berechtigung zur Beantragung Aktueller Stunden gehe neben der Beeinträchtigung des freien Mandats und der daraus resultierenden Rechtspositionen der Parlamentarischen Gruppe auch eine Beeinträchtigung des Rechts zur wirksamen Ausübung der Opposition nach Art. 59 ThürVerf und des Rechts zur aktiven Mitwirkung im Landtag durch Wortbeiträge, Anträge und Anfragen nach Art. 53 Abs. 2 ThürVerf einher.

bb) Zudem verletze es die Rechte der Antragsteller, dass der Betrag der Basisfinanzierung auf 50 Prozent des den Fraktionen gezahlten Betrags reduziert worden sei. Auch eine Parlamentarische Gruppe habe grundsätzlich einen Anspruch auf eine ihren Aufgaben angemessene Ausstattung mit sachlichen und finanziellen Mitteln. Die höhere Arbeitsbelastung der Mitglieder einer Parlamentarischen Gruppe etwa bei der Mitarbeit in den Fachausschüssen müsse von Verfassungs wegen zwar nicht durch zusätzliche finanzielle Mittel kompensiert werden. Auszugehen sei aber davon, dass sich die Finanzierung der Parlamentarischen Gruppen an den von diesen zu erfüllenden Aufgaben orientieren müsse. Eine pauschalierende Betrachtung, dass die Aufgaben der Parlamentarischen Gruppen im Verhältnis zu den Fraktionen in einem Maße geringer seien, dass dies eine Reduktion des Grundbetrags um die Hälfte rechtfertigen könne, sei nicht angezeigt. Die Aufgaben und Rechte der Gruppen bei der Mitarbeit im Parlament seien denen der Fraktionen weitgehend angenähert worden. Die der Antragstellerin zu 1. vorenthaltenen Rechte seien eher akzidentieller Natur und beträfen parlamentarische Abläufe.

cc) Der Antragstellerin zu 1. sei mangels hierfür vorgesehener Entschädigung die Möglichkeit genommen, die Funktion der parlamentarischen Geschäftsführung zu schaffen und sie dürfe keine ihr zugewiesenen Mittel hierfür verwenden.

dd) Mit der Funktion eines Gruppensprechers sei eine erhebliche Arbeitsbelastung verbunden, die sich nicht signifikant von den Aufgaben des Vorsitzenden einer Fraktion unterscheide. Diese Funktion sei auch insoweit, als sie die Öffentlichkeitsarbeit oder den Kontakt mit Fraktionen und Gruppen in anderen Parlamenten betreffe, auf die parlamentarische Arbeit im Landtag ausgerichtet und notwendige Bedingung einer erfolgreichen Mitwirkung im Parlament. Die Gleichstellung mit der parlamentarischen Geschäftsführung sei sachwidrig, da die wahrzunehmenden Aufgaben und auch die terminliche Belastung primär diejenigen der Vorsitzenden einer Fraktion beträfen, auch wenn der Gruppensprecher zusätzlich die Funktion der parlamentarischen Geschäftsführung habe.

ee) Auch verletze es die Rechte der Antragstellerin zu 1., wenn dieser eine Ausstattung mit Sachmitteln vorenthalten werde, derer es bedürfe, um die vielfältigen Aufgaben auch einer Parlamentarischen Gruppe zu erfüllen und eine effektive parlamentarische Arbeit mit einem entsprechenden Zeitmanagement zu organisieren. Dazu gehöre auch, dass der Sprecher der Parlamentarischen Gruppe mit einem Dienstfahrzeug in die Lage versetzt werde, Termine ohne nennenswerten Verlust an zeitlichen Ressourcen wahrzunehmen.

ff) Die Zuschüsse zu den Personalkosten seien zu gering. Nach § 58b ThürAbgG bestehe ein grundsätzlicher Anspruch einer Parlamentarischen Gruppe auf personelle Unterstützung, die den Fraktionen in Form einer Gegenfinanzierung von Personalkosten gewährt werde. Dieser Anspruch sei durch den Beschluss vom 7. Dezember 2021 in unzureichendem Maße erfüllt worden. Insbesondere die Aufgaben in den Fachausschüssen seien ohne Mitarbeiter nicht zu bewältigen. Es bedürfe eines Grundbestands an Personal wie einer Geschäftsstelle mit Sekretariat oder auch von Mitarbeitern für den Internetauftritt oder den Datenschutz, was jeweils unabhängig von der Größe der Antragstellerin zu 1. sei.

Die Antragsteller beantragen,

1. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Rechte der Antragstellerin zu 1), der Antragstellerin zu 2) und der Antragsteller zu 3) bis 5) aus Art. 53 Abs. 1 und 2 ThürVerf sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf dadurch verletzt hat, dass der Antragstellerin zu 1) das Recht auf Beantragung lediglich einer Aktuellen Stunde pro Quartal gemäß der Regelung in § 93 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags eingeräumt worden ist.

2. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Rechte der Antragstellerin zu 1), der Antragstellerin zu 2) und der Antragsteller zu 3) bis 5) aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf dadurch verletzt hat, dass der Antragstellerin zu 1) nur ein Grundbetrag in Höhe von 50 Prozent des den Fraktionen gewährten Grundbetrags zugewilligt worden ist.

3. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Rechte der Antragstellerin zu 1), der Antragstellerin zu 2) und der Antragsteller zu 3) bis 5) aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf dadurch verletzt hat, dass der Antragstellerin zu 1) keine zusätzliche Entschädigung für die Funktion der parlamentarischen Geschäftsführung gem. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ThürAbgG zugebilligt worden ist.

4. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Rechte der Antragstellerin zu 1) und des Antragstellers zu 3) aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf dadurch verletzt hat, dass der Antragstellerin zu 1) eine zusätzliche Entschädigung für die Funktion des Sprechers / der Sprecherin einer Parlamentarischen Gruppe lediglich in Höhe von 28 Prozent der Grundentschädigung für Abgeordnete des Thüringer Landtags zugebilligt worden ist.

5. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) und die Antragsgegnerin zu 2) die Rechte der Antragstellerin zu 1), der Antragstellerin zu 2) und der Antragsteller zu 3) bis 5) aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf dadurch verletzt haben, dass der Antragstellerin zu 1) kein landeseigenes Dienstfahrzeug nebst Fahrer/in nach Maßgabe der allgemeinen Regeln für die Beschaffung eines Dienstfahrzeugs durch Leasingvertrag zugebilligt worden ist.

6. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1), die Antragsgegnerin zu 2) und der Antragsgegner zu 3) die Rechte der Antragstellerin zu 1), der Antragstellerin zu 2) und der Antragsteller zu 3) bis 5) aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf dadurch verletzt haben, dass der Antragstellerin zu 1) eine zu geringe personelle Unterstützung i. S. v. Art. 49 Abs. 1 ThürAbgG in Form eines Zuschusses zu den Personalkosten gewährt wird.

2. Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge als unzulässig zu verwerfen,

hilfsweise, die Anträge zurückzuweisen.

a) Die Anträge seien unzulässig.

aa) Das Vorbringen der Antragsteller genüge nicht der Begründungspflicht nach § 18 Abs. 1 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz - ThürVerfGHG). Die Antragsteller legten hinsichtlich der Anträge zu 1., 2., 5. und 6. nicht substantiiert dar, woraus sie ihre Rechte ableiteten, sondern verwiesen pauschal auf Art. 53 Abs. 1 und 2 sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf, ohne auf diese Vorschriften und deren Gehalt näher einzugehen. Hinsichtlich der Anträge zu 3. und 4. fehle es ebenfalls an einer hinreichenden Begründung. Die Antragsteller hätten nicht dargelegt, woraus sich ein Anspruch auf eine höhere zusätzliche Aufwandsentschädigung eines Parlamentarischen Geschäftsführers oder eines Sprechers ergeben solle.

bb) Die Antragsteller seien nicht antragsbefugt nach § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG.

Die Antragstellerin zu 1. rüge letztlich eine Verletzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte sowie eine unzureichende Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln. Mit dem Beschluss vom 9. September 2021, der Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum Thüringer Abgeordnetengesetz, der Änderung der Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz und dem Beschluss im Ältestenrat vom 7. Dezember 2021 über die Verteilung der Personalkostenzuschüsse habe der Antragsgegner zu 1. die Mitwirkungsrechte sowie die sachliche und personelle Ausstattung der Antragstellerin zu 1. in hinreichendem und angemessenem Maße sichergestellt.

Dass sich die Aufgaben der Antragstellerin zu 1. nicht in grundlegender Weise von derjenigen der früheren Fraktion unterschieden, liege daran, dass die frühere Fraktion

gerade noch Fraktionsstärke erreicht habe. Hinsichtlich der Anträge zu 3. und 4. sei die Antragstellerin zu 1. schon deshalb nicht antragsbefugt, weil es sich um keine eigenen Rechte der Parlamentarischen Gruppe handle. Die Funktionszulagen seien der Abgeordnetenentschädigung zuzurechnen. Ähnliches gelte bezüglich des Antrags zu 5., zumal nach der Kfz-Richtlinie des Thüringer Landtags i. V. m. Nr. 38 der Richtlinie für die Beschaffung, Verwaltung, Nutzung, Aussonderung, Verwertung und Schadensabwicklung bei Unfällen von Dienstkraftfahrzeugen des Freistaats Thüringen ein Recht auf ein landeseigenes Fahrzeug nebst Fahrer allenfalls dem Sprecher der Antragstellerin zu 1., jedoch nicht der Antragstellerin zu 1. selbst zustehen könnte.

Die Antragsteller zu 2. bis 5. seien nicht antragsbefugt, weil die Anträge allein die Rechte und Finanzierung der Antragstellerin zu 1. beträfen. Der Antrag zu 6. sei für alle Antragsteller auch unzulässig, soweit er gegen die Antragsgegnerin zu 2. und den Antragsgegner zu 3. gerichtet sei, weil diese nicht die richtigen Antragsgegner seien und es daher an der passiven Prozessführungsbefugnis fehle. Der Antragsgegner zu 3. sei nicht selbst zuständig, sondern ihm sei nach § 60 Abs. 7 ThürAbgG nur der Erlass der Ausführungsbestimmungen zum Thüringer Abgeordnetengesetz übertragen. Die Gesetzgebungszuständigkeit habe der Thüringer Landtag. Gleiches gelte für die Antragsgegnerin zu 2.

b) Die unzulässigen Anträge seien im Übrigen auch unbegründet. Die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte einer Parlamentarischen Gruppe wie ihre sachliche und personelle Ausstattung unterfielen der Parlamentsautonomie. Gerichtlich überprüft werde nur, ob der Gruppe ein unerlässlicher Mindeststandard zugestanden werde.

Vor dem Hintergrund der Gleichheit aller Abgeordneten könne die Einräumung von insgesamt vier Aktuellen Stunden im Jahr keinesfalls den unerlässlichen Mindestbestand an Mitwirkungsrechten beeinträchtigen.

Der Antragstellerin zu 1. hätten für das Jahr 2021 monatlich Mittel in Höhe von EUR 92.642,68 zugestanden. Damit betrage der Abschlag im Vergleich zur Fraktion der FDP lediglich ein Drittel. Sogar ein Abschlag von 50 Prozent wäre verfassungskonform. Hinzu komme, dass die Antragstellerin nur einen Anspruch auf eine ihren

Aufgaben angemessene Ausstattung habe, die der durch den Wahlakt legitimierten Repräsentation entspreche. Die geringere Abgeordnetenzahl müsse nicht durch erhöhte Zuweisung von Haushaltsmitteln ausgeglichen werden. Fraktionen wiesen eine andere verfassungsrechtliche Stellung als Parlamentarische Gruppen auf. Ein landeseigenes Fahrzeug stehe der Antragstellerin zu 1. nicht zu. Die Gewährung einer Funktionszulage sei nicht gerechtfertigt.

B .

I .

Der Verfassungsgerichtshof hat am 3. Mai 2022 zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung beraten. An dieser Beratung haben die stellvertretenden Mitglieder Herr Peters und Frau Licht in Vertretung zweier Mitglieder teilgenommen. Damit waren sie gemäß § 8 Abs. 3 ThürVerfGHG ungeachtet der Fortdauer der Verhinderung der Mitglieder auch zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung berufen. Am 5. Mai 2022 wurde das Mitglied Dr. von der Weiden zum Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gewählt. Mit der Wahl zum Präsidenten ist Herr Dr. von der Weiden nicht im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. §§ 6, 4 ThürVerfGHG aus dem Thüringer Verfassungsgerichtshof ausgeschieden und war deshalb weiter zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung berufen.

II .

Die Anträge sind überwiegend unzulässig. Allein der Antrag zu 1. ist teilweise begründet.

1. Die Anträge zu 1., 2. und 6. sind zulässig, soweit sie von der Antragstellerin zu 1. gestellt sind, allerdings bezüglich des Antrags zu 6. auch nur insoweit, als er sich gegen den Antragsgegner zu 1. richtet. Im Übrigen sind die Anträge unzulässig.

a) Zwar sind die Anträge statthaft. In Organstreitverfahren entscheidet der Thüringer Verfassungsgerichtshof nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf, § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Im Streit stehen Rechtsbeziehungen, die sich nach dem Vortrag der Antragsteller unmittelbar aus der Thüringer Verfassung ergeben sollen, und namentlich von Rechten nach Art. 53 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 59 Abs. 2 ThürVerf.

Die Antragsteller und die Antragsgegner sind auch beteiligtenfähig. Nach § 38 ThürVerfGHG können Antragsteller und Antragsgegner nur die in § 11 Nr. 3 genannten Beteiligten sein. Dies sind oberste Verfassungsorgane und andere Beteiligte, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Anderer Beteiligter im Sinne des § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG kann nur sein, wer nach Rang und Funktion obersten Verfassungsorganen gleichsteht und insbesondere Rechte aus dem Verfassungsrechtskreis besitzt (ThürVerfGH, Urteil vom 20. November 2019 - VerfGH 28/18 -, LVerfGE 30, 521 [533] = juris Rn. 43). Die Antragstellerin zu 1. ist beteiligtenfähig, weil nach dem Beschluss des Thüringer Landtags vom 9. September 2021 die Rechte und Pflichten der Fraktionen, die sich aus den Vorschriften der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags und aus den bisherigen Beschlüssen zur Abweichung von der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gemäß § 120 GOLT ergeben, für die Antragstellerin zu 1. entsprechend gelten, soweit sie auf diese anwendbar sind.

b) Soweit die Antragsteller zu 2. bis 5. mit den Anträgen zu 1. bis 6. die Feststellung beantragen, dass ihre Rechte dadurch verletzt seien, dass der Antragstellerin zu 1. nicht genügend Rechte zugebilligt worden seien, sind die Anträge mangels Antragsbefugnis unzulässig.

Nach § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG muss der Antragsteller im Organstreitverfahren geltend machen, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen

Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Die Antragsbefugnis ist gegeben, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die im Verhältnis zwischen beiden bestehen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (ThürVerfGH, Urteil vom 19. Dezember 2018 - VerfGH 35/07 -, LVerfGE 19, 513 [531] = juris Rn. 137; vgl. auch: ThürVerfGH, Beschluss vom 22. April 2020 - VerfGH 20/19 -, juris Rn. 37).

Der Antragsteller muss tatsächliche Behauptungen schlüssig und substantiiert vortragen, die bei Unterstellung ihrer Richtigkeit eine Rechtsverletzung oder Rechtsgefährdung durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners zumindest als möglich erscheinen lassen. Der Antragsteller ist nur antragsbefugt, wenn er schlüssig behauptet, dass er und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und dass der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene Rechte und Zuständigkeiten des Antragstellers durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung möglicherweise verletzt oder gefährdet hat (ThürVerfGH, Beschluss vom 11. März 1999 - VerfGH 12/98 -, LVerfGE 10, 500 [508] = juris Rn. 40). Die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung der Rechte des Antragstellers muss sich aus dem Sachvortrag als mögliche Rechtsfolge ergeben (ThürVerfGH, Beschluss vom 12. September 2018 - VerfGH 32/16 -, juris Rn. 22).

Die Antragsteller zu 2. bis 5. machen geltend, dass ihre Rechte als Abgeordnete dadurch verletzt seien, dass der Parlamentarischen Gruppe - der sie als Mitglieder angehören - nicht genügend Rechte zugebilligt seien. Eine Parlamentarische Gruppe kann aber ihre verfassungsmäßigen oder durch Geschäftsordnung zustehenden Rechte selbst geltend machen (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [187] = juris Rn. 142); einer zusätzlichen Geltendmachung durch die Abgeordneten als Mitglieder der Parlamentarischen Gruppe oder gar einer Prozessstandschaft bedarf es nicht. Schon nach dem Wortlaut von § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG können Antragsteller in Prozessstandschaft nur für ein „Organ“ tätig werden, beispielsweise als Fraktionen, die Rechte des Landtags geltend machen. Eine Parlamentarische Gruppe ist jedoch weder ein Verfas-

sungsorgan im Sinne von § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG noch ist sie durch eine organisatorische Verfestigung gekennzeichnet, die eine vergleichbare Interessenlage wie im Verhältnis zu einem Verfassungsorgan rechtfertigen würde. Machen die Abgeordneten daher Rechte der Parlamentarischen Gruppe geltend, beanspruchen sie die Durchsetzung eines fremden Rechts, auch wenn sie bei einem Obsiegen - allerdings lediglich mittelbar - davon profitieren würden. Zur Geltendmachung dieser Rechte sind nicht sie, sondern ist allein die Parlamentarische Gruppe selbst befugt.

c) Die Anträge zu 3. bis 5. der Antragstellerin zu 1. sind ebenfalls mangels Antragsbefugnis unzulässig. Mit diesen Anträgen macht die Antragstellerin zu 1. Rechte bzw. Leistungsansprüche geltend, die ihr unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zustehen können.

Soweit die Antragstellerin zu 1. das Fehlen einer Entschädigung für einen Parlamentarischen Geschäftsführer der Parlamentarischen Gruppe (Antrag zu 3.) und eine zu geringe Entschädigung für den Sprecher der Parlamentarischen Gruppe (Antrag zu 4.) rügt, ergibt sich dies daraus, dass die - in § 5 ThürAbgG geregelten - Entschädigungen der Abgeordnetenalimentation zuzurechnen sind und demzufolge auch nur von dem betreffenden Abgeordneten für sich geltend gemacht werden können. Demgegenüber sind Fraktionen oder Parlamentarische Gruppen nicht leistungsberechtigt. Lediglich hingewiesen sei darauf, dass im Hinblick auf die Gewährleistung des freien Mandats nicht die Nichtzahlung, sondern die Zahlung solcher Funktionszulagen verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 - 2 BvL 3/91 -, BVerfGE 102, 224; ThürVerfGH, Urteil vom 14. Juli 2003 - VerfGH 2/01 -, LVerfGE 14, 458). Das gilt für Abgeordnete, die einer Fraktion angehören, und erst recht für Abgeordnete, die einer Parlamentarischen Gruppe angehören.

Auch bezüglich der Nichtzubilligung eines personengebundenen Fahrzeugs für die Parlamentarische Gruppe (Antrag zu 5.) fehlt der Antragstellerin zu 1. die Antragsbefugnis. Es ist nämlich von vornherein ausgeschlossen, dass ihr das beanspruchte Recht zustehen kann. Dies ergibt sich daraus, dass das Recht allenfalls aus einer Gleichbehandlung mit den Fraktionen fließen könnte, aber auch die Fraktionen nicht

über ein entsprechendes Recht verfügen: Ein personengebundenes Fahrzeug steht nach den einschlägigen Bestimmungen nur den Fraktionsvorsitzenden, nicht den Fraktionen zu.

d) Demgegenüber ist die Antragstellerin zu 1. hinsichtlich der Anträge zu 1. (Aktuelle Stunde), zu 2. (Grundbetrag) und 6. (Personalkostenzuschuss) antragsbefugt, weil insoweit zumindest eine Verletzung des Rechts des freien Mandats nach Art. 53 Abs. 1 ThürVerf, das auch Parlamentarischen Gruppen eigene Rechte vermittelt, möglich erscheint.

e) Jedoch fehlt es bezüglich des Antrags zu 6. an der passiven Prozessführungsbefugnis der Antragsgegner zu 2. und 3.; nur der Antragsgegner zu 1. - der Thüringer Landtag - ist passiv prozessführungsbefugt, weil nur er über die insoweit erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit verfügt und namentlich der Antragsgegner zu 3. - der Ältestenrat - nach § 60 Abs. 7 ThürAbgG lediglich Ausführungsbestimmungen trifft. Richtiger Antragsgegner im Organstreitverfahren ist aber stets nur derjenige, von dem die Maßnahme ausgegangen ist bzw. der sie verursacht und rechtlich zu verantworten hat (ThürVerfGH, Urteil vom 20. November 2019 - VerfGH 28/18 -, LVerfGE 30, 521 [533] = juris Rn. 46; vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbGg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [189] = juris Rn. 149).

f) Schließlich wurden die Anträge nach § 39 Abs. 3 ThürVerfGHG von der Antragstellerin zu 1. fristgerecht erhoben und nach § 18 Abs. 2 Satz 2 ThürVerfGHG hinreichend substantiiert begründet.

2. Der Antrag zu 1. ist, soweit er zulässig ist, teilweise begründet. Die Anträge zu 2. und 6. sind, soweit sie zulässig sind, unbegründet.

a) Der Maßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung sämtlicher Anträge ist allein Art. 53 Abs. 1 ThürVerf.

Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf sind die Abgeordneten die Vertreter aller Bürger des Landes. Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf sind sie an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich. Soweit Abgeordnete die Voraussetzungen nach Art. 58 ThürVerf (Zugehörigkeit zur gleichen Partei oder Liste und Erreichen der Fraktionsstärke) kumulativ erfüllen, haben sie das Recht, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen.

Fraktionslosen Abgeordneten steht aus dem freien Mandat nach Art. 53 Abs. 1 ThürVerf ebenfalls das Recht zu, sich unter vom Landtag bestimmten, näheren Voraussetzungen in anderer Weise zu gemeinsamer Arbeit zusammenzufinden (vgl. für Art. 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG): BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304 [322] = juris Rn. 98; für Art. 56 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [190] = juris Rn. 154).

Räumt ein Parlament im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie oder auf gesetzlicher Grundlage einer nach diesen Maßgaben gebildeten Gruppierung einen besonderen Status ein, indem es sie als Gruppe anerkennt und mit bestimmten parlamentarischen Befugnissen ausstattet, so erfordert das gleiche Recht aller Abgeordneten, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, dass das Parlament dabei nach gleichen Maßstäben verfährt. Auch ist es gehalten, die der Gruppe eingeräumten Befugnisse so auszugestalten, dass sie diese in der von der Verfassung vorgegebenen Weise ausüben vermag (für Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304 [322 f.] = juris Rn. 98).

Das Parlament ist bei der Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse jedoch nicht verpflichtet, einer Gruppe alle diejenigen Rechte zu gewähren, die einer Fraktion zustehen (für Art. 56 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [193] = juris Rn. 159). Eine den Wortlaut überschreitende Auslegung, wonach das Recht nach Art. 59 Abs. 2 ThürVerf allen oppositionellen Zusammenschlüssen zusteht, kommt nicht in Betracht. Ausdrücklich hebt die

Thüringer Verfassung in Art. 58 die besondere Rolle von Fraktionen für den parlamentarischen Prozess hervor, was für Oppositionsfraktionen in Art. 59 Abs. 2 ThürVerf seinen Ausdruck in der Garantie der Chancengleichheit und dem Anspruch auf eine aufgabengerechte Ausstattung findet. Fraktionslosen Abgeordneten und Parlamentarischen Gruppen, die nicht die Regierung tragen, kommt demgegenüber zwar der Schutz aus Art. 59 Abs. 1 ThürVerf zu, dem aber nicht automatisch Leistungsansprüche wie nach Art. 59 Abs. 2 ThürVerf für Fraktionen korrespondieren.

Die Entstehungsgeschichte der Thüringer Verfassung macht deutlich, dass der Verfassungsgeber die Fraktionen nach Art. 58 ThürVerf als entscheidende Einheiten innerhalb des Thüringer Landtags ansah, jedoch gerade nicht die Parlamentarischen Gruppen. Über die Fassung des Art. 58 ThürVerf beriet der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss in der 9. Sitzung am 27. Juni 1992 (Protokoll der 9. Sitzung am 27. Juni 1992). Abgelehnt wurde der Vorschlag, wonach die Abgeordneten das Recht haben sollten, sich nicht nur zu Fraktionen, sondern auch zu Parlamentarischen Gruppen zusammenzuschließen (Vorlage 1/680, S. 4; Protokoll der 9. Sitzung am 27. Juni 1992, S. 126). Angenommen wurde hingegen die aktuelle Fassung des Art. 58 ThürVerf (Protokoll der 9. Sitzung am 27. Juni 1992, S. 126), womit der Ausschuss vom Unterausschuss des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses abwich (Protokoll der 12. Sitzung am 10. April 1992, S. 68). Die Abgeordneten im Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss sahen namentlich die Gefahr der Abspaltung fraktionsangehöriger Abgeordneten und der Bildung von Gruppen neben Fraktionen und wollten diese Gefahr ausschließen (Protokoll der 9. Sitzung am 27. Juni 1992, S. 119 ff.).

Auch bei einer funktionalen Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass Parlamentarische Gruppen in geringerem Maße eine Mehrzahl politischer Ansichten zu einem Ausgleich bringen und eine regelmäßig deutlich geringere Anzahl von Wählerstimmen auf sich beziehen können als Fraktionen.

Allerdings muss die Gruppe den mit ihrer Gründung verfolgten Zwecken soweit wie möglich gerecht werden können (für Art. 56 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg, Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016

- VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [193] = juris Rn. 159, ausführlich: Rn. 165). Auf diese Weise wird Art. 53 Abs. 1 ThürVerf zu einem Recht der Parlamentarischen Gruppe, dessen nähere Ausgestaltung dem Landtag obliegt, der die Funktionsfähigkeit des Parlaments insgesamt zu sichern und knappe Ressourcen nach geeigneten Kriterien zu verteilen hat.

b) Nach diesen Maßstäben ist der Antrag zu 1. (Aktuelle Stunde) teilweise begründet. Der Antragsgegner zu 1. hat verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin zu 1. dadurch verletzt, dass er ihr das Recht auf Beantragung von vier Aktuellen Stunden im Jahr lediglich mit der Maßgabe eingeräumt hat, pro Quartal nur eine Aktuelle Stunde beantragen zu können.

aa) Zwar verletzt die angegriffene Regelung zu Aktuellen Stunden kein Recht der Antragstellerin zu 1. nach Art. 53 Abs. 2 ThürVerf. Danach hat jeder Abgeordnete das Recht, im Landtag das Wort zu ergreifen, Anfragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Hierbei handelt es sich aber - wie sich bereits aus dem Wortlaut der Norm ergibt - stets nur um ein individuelles Recht der einzelnen Abgeordneten.

Hingegen kann sich die Antragstellerin zu 1. auf das Recht des freien Mandats nach Art. 53 Abs. 1 ThürVerf berufen. Insoweit liegt auch eine Rechtsverletzung vor.

Im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 57 Abs. 5 ThürVerf hat der Landtag die Befugnis, das Rederecht der Abgeordneten näher auszuformen. Dazu gehört auch die Einführung besonderer Debattenformate. Ein solches Debattenformat ist die in § 93 GOLT vorgesehene Möglichkeit einer Aussprache zu einer bestimmt bezeichneten aktuellen Frage der Landespolitik, mit der nach der Übung des Landtages jede Plenarsitzung beginnt. Ermöglicht der Antragsgegner durch § 93 GOLT eine besondere Form der Aussprache ohne Beschlussziel im Plenum, wird die Beteiligung an Aktuellen Stunden von dem in Art. 53 Abs. 1 ThürVerf garantierten parlamentarischen Rederecht umfasst (vgl. für Art. 56 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [200] = juris Rn. 179).

Die nähere Ausgestaltung derartiger Formen parlamentarischer Debatten ist insbesondere im Hinblick auf die Verteilung der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Beratungszeit des Plenums Aufgabe der Geschäftsordnung (vgl. für Art. 56 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [200] = juris Rn. 180). Ihre Regelungen haben insoweit der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Sicherung seiner Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu dienen.

Der Thüringer Landtag hat bei seiner Selbstorganisation und der Festlegung seiner Verfahren einen weiten Spielraum (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juli 2006 - VerfGH 8/05 -, LVerfGE 17, 511 [518] = juris Rn. 30; vgl. für Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Urteil vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, juris Rn. 55 f.). Dies hat notwendig Auswirkungen auf die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte. Kann es mit Rücksicht auf den Bereich autonomer Selbstregierung nicht verfassungsgerichtlicher Letztentscheidung unterliegen, in welcher Weise der Landtag seine internen Strukturen und Abläufe gestaltet, ist der Verfassungsgerichtshof auf die Prüfung beschränkt, ob die gewählte Ausgestaltung dazu führen würde, dass einerseits dem einzelnen Abgeordneten, andererseits aber auch den Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht einmal der unerlässliche Mindestbestand an Mitwirkungsrechten zustehen würde (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [195] = juris Rn. 164).

Der dem Antragsgegner zu 1. dabei eröffnete Ausgestaltungsspielraum muss daher einerseits die eigenständige Rechtsstellung der Fraktionen aus Art. 58 Satz 1 ThürVerf berücksichtigen, andererseits aber auch den aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf folgenden Rechten des einzelnen Abgeordneten und auch der Parlamentarischen Gruppen Rechnung tragen (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [200] = juris Rn. 180).

bb) Dies zugrunde gelegt, überschreitet die Regelung zur Aktuellen Stunde den dem Antragsgegner zu 1. eröffneten Ausgestaltungsspielraum und verletzt die Antragstellerin zu 1. in ihrem Recht aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf.

Zwar gilt dies nicht für die Anzahl der der Antragstellerin zu 1. als Parlamentarische Gruppe zugestanden Aktuellen Stunden. Aus dem mit der Aktuellen Stunde verfolgten Zweck, ein aktuelles Thema der Landespolitik öffentlich zu diskutieren, lässt sich ableiten, dass damit zeitnah für das Land relevante Debatten im Plenum ermöglicht werden. Da sich die Frage der Relevanz je nach dem politischen Standpunkt unterschiedlich beantworten lässt, aber dennoch lediglich partikulare Interessen betreffende Debattenthemen vermieden werden sollen, erscheint es nachvollziehbar und deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner zu 1. den in einer Parlamentarischen Gruppe verbundenen Abgeordneten nur die Hälfte der den Fraktionen zustehenden Anzahl von Aktuellen Stunden - derzeit 4 statt 8 - zugebilligt hat (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [201] = juris Rn. 181). Im Übrigen wurde für den Antragsgegner zu 1. in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof auch deutlich gemacht, dass bei einem veränderten Sitzungsrythmus und damit einer höheren Zahl der den Fraktionen zustehenden Anzahl von Aktuellen Stunden auch die der Parlamentarischen Gruppe zustehende Anzahl Aktueller Stunden proportional angepasst würde.

Fraktionen, die eine größere Anzahl von Abgeordneten repräsentieren, sind politisch bedeutender und haben eine stärkere integrierende Wirkung als Parlamentarische Gruppen. Zwar unterscheidet sich - wie bereits ausgeführt - der Zweck des Zusammenschlusses zu einer Gruppe nicht wesentlich von demjenigen, der zum Zusammenschluss einer Fraktion führt. Allerdings führt eine Parlamentarische Gruppe nur in geringerem Umfang eine Mehrzahl politischer Ansichten zu einem Ausgleich. Das rechtfertigt es, der Parlamentarischen Gruppe - wie vorliegend geschehen - in typisierender Weise die Hälfte der einer Fraktion zustehenden Anzahl Aktueller Stunden zuzuerkennen (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 157 [200 ff] = juris Rn. 178 ff.; für Art. 42 Abs. 1 GG:

BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304 [331] = juris Rn. 128).

Hingegen stellt es eine Verletzung des Rechts des freien Mandats dar, dass die Antragstellerin zu 1. daran gebunden ist, die ihr jährlich zustehenden vier Aktuellen Stunden jeweils quartalsweise zu beantragen, sie mithin daran gehindert ist, die ihr zustehenden Aktuellen Stunden nach Belieben über das Jahr verteilt zu beantragen, beispielsweise zwei Aktuelle Stunden in einem Quartal. Der Zweck des parlamentarischen Formats der Aktuellen Stunde gebietet, dass auch die Parlamentarischen Gruppen grundsätzlich den Termin frei bestimmen können.

Der Antragsgegner zu 1. vermochte auch in der mündlichen Verhandlung nicht darzulegen, weshalb namentlich das Bedürfnis der Funktionsfähigkeit des Parlaments anderes verlangt oder die Eigenart Parlamentarischer Gruppen anderes rechtfertigt. Zwar kann die gleichzeitige Beantragung mehrerer Aktueller Stunden in derselben Sitzungswoche zu praktischen Schwierigkeiten führen. Dies erreicht jedoch nicht die Schwelle der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments.

c) Demgegenüber sind die Anträge zu 2. und 6., soweit sie zulässig sind, unbegründet.

Der Antragsgegner zu 1. hat Rechte der Antragstellerin zu 1. nicht dadurch verletzt, dass er ihr nur einen Grundbetrag in Höhe von 50 Prozent des den Fraktionen gewährten Grundbetrags zugebilligt (Antrag zu 2.) und einen ihrer Ansicht nach zu geringen Personalkostenzuschuss gewährt (Antrag zu 6.) hat. Wie beim Antrag zu 1. kann auch hier ein Recht der Antragstellerin zu 1. nach Art. 59 Abs. 2 ThürVerf nicht verletzt sein, weil sie keine Oppositionsfraktion ist. Gleiches gilt für den - ohnehin nicht als verletzt gerügten - Art. 54 Abs. 3 ThürVerf, wonach die für die wirksame Mandatsausübung erforderlichen Mittel bereitzustellen sind, weil Art. 54 Abs. 3 ThürVerf in Zusammenhang mit Art. 54 Abs. 1 ThürVerf zu sehen ist, der ausschließlich die Entschädigung der Abgeordneten regelt.

Aber auch eine Verletzung des freien Mandats nach Art. 53 Abs. 1 ThürVerf, auf das sich die Antragstellerin zu 1. beruft, liegt nicht vor.

Parlamentarische Gruppen, die wie die Antragstellerin zu 1. Mitglieder in Ausschüsse entsenden, haben über das hinaus, was ihren Mitgliedern als einzelnen Abgeordneten zusteht, aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden (für Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304 [324] = juris Rn. 102). Bei der Bemessung des Grundbetrags darf das Parlament auf Grund einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgehen, dass die von Gruppen zu bewältigenden Aufgaben in der parlamentarischen Arbeit im Allgemeinen geringer sind als die Aufgaben von Fraktionen (BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304 [333] = juris Rn. 136, mit Billigung der Reduzierung des Grundbetrags um 50 Prozent). Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, eine geringere Abgeordnetenzahl durch erhöhte Haushaltsmittel für Hilfskräfte auszugleichen (BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304 [334] = juris Rn. 136).

Hieran hat sich auch der Anspruch der Antragstellerin zu 1. nach Art. 53 Abs. 1 ThürVerf auszurichten. Derartige Zusammenschlüsse dienen mit der gemeinsamen Verfolgung politischer Ziele und der arbeitsteiligen Bewältigung der Aufgaben des Thüringer Landtags demselben Zweck wie Fraktionen. Unterschiede ergeben sich daraus, dass den Fraktionen einzelne Rechte durch die Thüringer Verfassung vorbehalten werden und andere Abgeordnetenzusammenschlüsse wegen ihrer geringen Größe nicht alle Aufgaben in demselben Umfang wahrnehmen können, wie dies Fraktionen möglich ist (für Art. 67 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Brandenburg: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -, LVerfGE 27, 127 [198] = juris Rn. 172).

Die Antragstellerin zu 1. muss als Parlamentarische Gruppe die von ihr wiederholt angeführte Ausschussarbeit und gleichfalls auch ihre Öffentlichkeitsarbeit nicht genauso wie die Fraktionen gestalten können. Sie ist zwar in allen Ausschüssen vertreten, hat aber - wie bereits ausgeführt - eine geringere Bedeutung und eine geringere Repräsentanz als die Fraktionen.

Das Ausscheiden eines Mitglieds der Fraktion der FDP führte nicht zu einer bloßen quantitativen Veränderung des Zusammenschlusses in der Hinsicht, dass diesem Zusammenschluss statt bislang fünf Abgeordnete nur noch vier Abgeordnete angehörten. Das Ausscheiden führte vielmehr zu einer qualitativen - verfassungsrechtlich relevanten - Veränderung dergestalt, dass der bisherige Zusammenschluss als Fraktion endete und sich die vier Abgeordneten als Parlamentarische Gruppe zusammenschlossen bzw. als solche anerkannt wurden. Die Schlussfolgerung der Antragstellerin zu 1., dass eine Reduzierung der Mitgliederzahl von fünf auf vier nur zu einer verhältnismäßigen Reduzierung finanzieller Mittel um ebenfalls ein Fünftel führen darf, geht wegen dieser qualitativen Veränderung fehl.

Dass der Grundbetrag und die Zuschüsse zu den Personalkosten nicht auskömmlich seien, um den erforderlichen Grundbestand aus sachlicher und personeller Ausstattung aufrecht zu erhalten, vermochte die Antragstellerin zu 1. angesichts einer Reduzierung der Zuschüsse um lediglich ca. ein Drittel nicht darzulegen. Daher ist nicht ersichtlich, dass der Antragsgegner zu 1. seinen Gestaltungsspielraum in einer als verfassungswidrig zu beanstandenden Weise ausgeübt hätte.

III.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG. Die Anträge der Antragsteller sind nur in einem verhältnismäßig sehr geringen Umfang erfolgreich. Das rechtfertigt es, von einer Auslagenerstattung gänzlich abzusehen.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. von der Weiden

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Dr. Hinkel

Jun.-Prof. Dr. Klafki

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Licht

Peters