



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen

W 1/ W 4/ 52-1684

Datum

27. April 2017

Limitierung des Zugangs von Journalisten und Medien zu Veranstaltungen der Fraktionen

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine rechtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen ein Zugang von Medien und Journalisten zu Pressekonferenzen oder sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen nach der derzeit geltenden Rechtslage limitiert werden kann.

Von besonderem Interesse soll danach die Beantwortung der nachfolgenden Fragen sein:

- Besteht nach den verfassungsrechtlichen oder einfachrechtlichen (auch geschäftsordnungsrechtlichen) Bestimmungen ein Zugangsanspruch von Medien und Journalisten zu Pressekonferenzen oder sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen?
- Könnte mit einer sachlichen Begründung ggfls. ein Ausschluss einzelner Journalisten oder einzelner Medien (wie zum Beispiel der Landespressekonferenz Rheinland-Pfalz) gerechtfertigt werden? Wenn ja, welche konkreten Gründe könnten hier angeführt werden?
- Ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen könnten einzelne Journalisten bzw. Medien gegen einen Ausschluss gerichtlich erfolgreich vorgehen?
- Wäre ein einfachrechtliches (auch geschäftsordnungsrechtliches) Verbot des Ausschlusses einzelner Journalisten oder Medien mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar? Bejahendenfalls wird um einen Formulierungsvorschlag gebeten.
- Kann der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz unter Ausübung seines Hausrechts den Zugang einzelner Journalisten oder Medien erzwingen oder aber die Pressekonferenz bzw. sonstige Veranstaltung der Fraktion untersagen, soweit diese in den Räumlichkeiten des Landtags stattfindet (vgl. Art. 85 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung sowie Hausordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 2016)?

Der Stellungnahme soll nach dem Gutachtenauftrag - soweit dies im Rahmen der Prüfung angebracht ist - eine Abhaltung der Pressekonferenzen oder sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen in den Räumlichkeiten des Landtags sowie in durch die Fraktion zu diesem Zwecke angemieteten Räumlichkeiten Dritter (z.B. der Partei) zu Grunde gelegt werden.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

B. Stellungnahme

Entsprechend dem Gutachtauftrag werden zu Beginn mögliche Grundlagen für einen Zugangsanspruch der Medien überprüft (I.). Im Mittelpunkt steht dann die Untersuchung eines „Rechts“ auf Zugang aufgrund der Beachtung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (II.). Im Anschluss daran werden die Möglichkeiten der gerichtlichen Durchsetzbarkeit etwaiger Ansprüche erläutert (III.). Daran schließt sich die Prüfung der Erforderlichkeit einer gesetzlichen bzw. geschäftsordnungsrechtlichen Regelung (IV.) sowie der Befugnisse des Präsidenten des Landtags bei einer Zugangsverweigerung durch eine Fraktion an (V.).

I. Mögliche Grundlagen für einen Zugangsanspruch der Medien

1. Möglicher grundrechtlicher Zugangsanspruch

a) Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. GG/ Art. 10 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. LV)

aa) Allgemeine Zugänglichkeit der Quelle

Das durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. GG und Art. 10 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. LV garantierte Informationsrecht gewährleistet jedermann - damit auch der Presse - das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (sogenannte Informationsfreiheit)¹. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, wenn sie technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem nicht individuell bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen, wie dies in erster Linie bei den Massenkommunikationsmitteln (Presse, Hörfunk und Fernsehen²) der Fall ist³. Pressekonferenzen der Fraktionen dienen der Unterrichtung ausschließlich der Vertreter der Presse in parlamentarischen Angelegenheiten⁴. Auch zu sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen ist der Zugang in der Regel nicht für die Allgemeinheit vorgesehen, da nur den hierzu Eingeladenen Zutritt gewährt wird. Bei Pressekonferenzen und sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen dürfte es sich mithin nicht um allgemein zugängliche Quellen handeln, sodass bereits eine der Voraussetzungen des Grundrechts der Informationsfreiheit nicht eröffnet ist.

bb) Anspruch der Presse auf Eröffnung einer Informationsquelle?

Fraglich ist, ob das Grundrecht der Informationsfreiheit einen Anspruch der Presse auf Eröffnung einer Informationsquelle begründen kann.

¹ Vgl. BVerfGE 27, 71 (83); 28, 175 (188); BVerwGE 47, 247 (252).

² Vgl. *Leibholz/Rinck*, GG, Stand: 72. Lfg. August 2016, Art. 5, Rn. 1131; *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage 2012, 18. Kap., Rn. 2; *Schoch*, Jura 2008, 25 (28).

³ BVerfGE 27, 71 (83); 28, 175 (188); BVerwGE 47, 247 (254); VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2697).

⁴ Vgl. *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 5 Rn. 65.

Grundsätzlich entscheidet über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt⁵. Das Bestimmungsrecht richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften, für Privatpersonen insbesondere nach denen des bürgerlichen Rechts, für den Staat vornehmlich nach denen des öffentlichen Rechts⁶. Der Bestimmungsberechtigte kann sein Bestimmungsrecht auch in differenzierender Weise ausüben und Modalitäten des Zugangs festlegen⁷.

Auch soweit der Staat bestimmungsberechtigt ist, kann er im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse Art und Umfang des Zugangs bestimmen⁸. Ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang besteht aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben ohnehin zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber in nicht hinreichender Weise eröffnet⁹.

Die Fraktionen können nach den vorgenannten Erwägungen grundsätzlich frei über die Zugänglichkeit ihrer Informationsquellen bestimmen, soweit nicht rechtliche Vorgaben zum öffentlichen Zugang existieren. So sind die Fraktionen beispielsweise zur Rechnungslegung über ihre Einnahmen und Ausgaben verpflichtet (§ 4 Abs. 1 Satz 1 FraktG). Diese Rechnungslegung wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (vgl. § 7 FraktG). Einfachgesetzliche oder geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen zur Öffentlichkeit von Pressekonferenzen oder sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen existieren aber nicht. Insbesondere sind Pressekonferenzen schon ihrem Wesen nach keine öffentlichen Veranstaltungen¹⁰. Denn zu ihnen werden in der Regel ausschließlich Vertreter der Presse eingeladen. Einen Anspruch der Presse auf Eröffnung einer Informationsquelle begründet das Grundrecht der Informationsfreiheit mithin nicht¹¹.

b) Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG/ Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV)

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV wird „die Pressefreiheit [...] gewährleistet“. Das Grundrecht der Pressefreiheit schützt die institutionelle Eigenständigkeit der Presse¹². Zum Schutz der Freiheit der Presse gehört der Schutz der Berichterstattung von der Beschaffung der Information bis zur pressemäßigen Verbreitung der Nachricht und der Meinung¹³. Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zur Information versetzt die Medien in den Stand, die ihnen in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wahrzunehmen¹⁴.

⁵ BVerfGE 103, 44, (59).

⁶ BVerfGE 103, 44, (59).

⁷ BVerfGE 103, 44, (59).

⁸ BVerfGE 103, 44 (59).

⁹ Dies ist zum Beispiel der Fall bei einer Verweigerung der Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen vor und nach einer öffentlichen Gerichtsverhandlung (§ 169 Satz 1 GVG), sofern das öffentliche Interesse an deren Verbreitung gegenläufige Interessen überwiegt, vgl. BVerfGE 103, 44 (59); 119, 309 (319).

¹⁰ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 5 Rn. 65.

¹¹ Vgl. BVerfGE 103, 44 (59); 119, 309 (319).

¹² Vgl. BVerfGE 10, 118 (121); 12, 205 (260); BVerwGE 47, 247 (252).

¹³ BVerfGE 10, 118 (121); 91, 125 (134); 103, 44 (59).

¹⁴ BVerfGE 103, 44, 59 m.w.N.

Ein rechtlich durchsetzbarer Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Behörden oder Privaten auf Versorgung mit Eigeninformationen über alle die Öffentlichkeit interessierenden Vorgänge lässt sich aus der grundrechtlich gewährleisteten Pressefreiheitsgarantie nicht herleiten¹⁵. Denn eine Fraktion bietet eine Pressekonferenz oder sonstige Veranstaltung zur Information der Pressevertreter als „freiwillige Leistung“ unter eigener Themenwahl an¹⁶. Bei einem Auskunftsverlangen zu einem näher umrissenen Thema gehen dagegen die Initiative und die Themenwahl von dem fragenden Journalisten aus¹⁷.

c) **Zwischenergebnis**

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass ein grundrechtlicher Anspruch der Presse auf Zugang zu Pressekonferenzen und sonstigen Informationsveranstaltungen der Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz mangels Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen nicht begründet werden kann. Auf die Frage, ob eine Fraktion bei ihrem Handeln überhaupt die Grundrechte Dritter zu beachten hat, kommt es demnach - zumindest an dieser Stelle - nicht an.

2. **Demokratische Verfasstheit der Fraktionen (Art. 85 a Abs. 2 Satz 2 LV)**

Nach Art. 85 a Abs. 2 Satz 2 LV müssen die innere Organisation der Fraktion und ihre Arbeitsweise den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie entsprechen. Angesichts der zentralen Rolle der Fraktionen im parlamentarischen Geschehen umfasst diese verfassungsrechtliche Bestimmung die Beachtung des allgemeinen Demokratieprinzips¹⁸. Hierbei handelt es sich um eines der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien (vgl. Art. 74 Abs. 1 LV)¹⁹. Als solches kann es zwar Bedeutung für die Rechtsanwendung haben, indem es die Auslegung der mit ihm sachlich zusammenhängenden Einzelbestimmungen der Verfassung leitet und Beurteilungsmaßstäbe für das einfache Recht setzt²⁰. Als Grundlage für einen individualrechtlichen Anspruch kann das Demokratieprinzip selbst aber nicht dienen. Zudem zielt die verfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 85 a Abs. 2 Satz 2 LV auf die „innere Demokratie“, also die demokratische Organisation innerhalb der Fraktion, ab²¹.

¹⁵ Vgl. BVerwGE 47, 247 (252).

¹⁶ Vgl. BVerwGE 47, 247 (253).

¹⁷ Vgl. BVerwGE 47, 247 (252).

¹⁸ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 195; *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 2; *Schneider*, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 85 a Rn. 20.

¹⁹ Vgl. *Schröder*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 1.

²⁰ Vgl. *Schröder*, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 74 Rn. 2.

²¹ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 195; *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 2.

3. § 6 Abs. 1 des Landesmediengesetzes Rheinland-Pfalz

Nach § 6 Abs. 1 des Landesmediengesetzes Rheinland-Pfalz (LMG) sind die Behörden verpflichtet, den Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Ausweislich der Gesetzesbegründung betont die Bestimmung die Sonderrolle, die den Medien gegenüber den Behörden des Landes, also den Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, zukommt²². Um ihre Aufgabe für die Meinungsbildung erfüllen zu können, sind die Medien auf Auskünfte und eine Zusammenarbeit mit den Behörden angewiesen²³.

Unabhängig von der Frage, ob es sich bei den Fraktionen überhaupt um „Behörden“ im Sinne des Landesmediengesetzes handelt, setzt der Anspruch ein Auskunftsverlangen des Auskunftsberechtigten voraus. Die Behörde braucht also nicht Auskünfte von sich aus, sondern nur auf Verlangen zu erteilen²⁴. Eine Pressekonferenz oder sonstige Veranstaltung wird aber, wie dargestellt, von der Fraktion als „freiwillige Leistung“ angeboten, ohne dass ein Auskunftsverlangen einzelner Journalisten vorliegt²⁵.

II. Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes

Nachdem ein allgemeiner Zugangsanspruch einzelner Journalisten und Medien weder verfassungsrechtlich noch einfachrechtlich begründet werden kann, könnte sich ein „Recht“ auf Zugang aber im Einzelfall aus der Beachtung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 17 Abs.1 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV²⁶) ergeben. In einem solchen Fall wäre dann jedenfalls der Ausschluss einzelner Journalisten oder Medien unter Umständen nicht zu rechtfertigen.

1. Adressatenkreis

a) Grundrechtsträger

Wie sich aus der Formulierung „alle“ in Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 17 Abs. 1 LV ergibt, erfasst die Norm alle natürlichen Personen ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit²⁷. Auch inländische juristische Personen des Privatrechts²⁸ kommen als Grundrechtsträger in Frage, da der Gleichheitssatz seinem Wesen nach grundsätzlich auf sie anwendbar ist (vgl. Art. 19 Abs. 3

²² LT-Drs. 14/3235, S. 42.

²³ LT-Drs. 14/3235, S. 42.

²⁴ Vgl. BVerwGE 47, 247 (253); VG Berlin, AfP 1/85, 77 (78); *Wenzel*, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 73.

²⁵ Vgl. VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2697).

²⁶ Von dem OVG NRW als „Anspruch auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb“ bezeichnet (Beschluss vom 7. Oktober 2008 – 5 A 1602/05 –, juris).

²⁷ *Caesar*, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 6; *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 15.

²⁸ Hierzu zählen zum Beispiel die Aktiengesellschaft (AktG), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbHG) und der eingetragene Verein (§ 21 BGB).

GG)²⁹. Bei sonstigen teilrechtsfähigen oder nicht rechtsfähigen Personenverbindungen des Privatrechts³⁰ kommt es darauf an, inwieweit sie gerade in ihrer „gesellschaftsrechtlichen Verbundenheit“ betroffen sind³¹. Juristische Personen des öffentlichen Rechts - wie beispielsweise die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - können sich dagegen grundsätzlich nicht auf den Gleichheitssatz berufen, da sie nicht zugleich grundrechtsberechtigt und -verpflichtet sein können³². Eine Grundrechtsberechtigung kann sich aber dann ergeben, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts als vom Staat unabhängige oder wenigstens abgegrenzte Einrichtungen bestehen und soweit sie die Aufgabe haben, die Freiheitsausübung der grundrechtsberechtigten Menschen zu ermöglichen und gebündelt zur Wirkung zu bringen³³. Dies ist bei den vom Staat unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV) anerkannt. Da diese Freiheit nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen gleichmäßig zu gewährleisten ist, werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insoweit durch den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG geschützt³⁴.

Aus den vorgenannten Erwägungen ergibt sich für die vorliegende Fallkonstellation Folgendes:

Einzelne Journalisten und Redakteure sind - unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einzelnen Presseverlagen, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (zum Beispiel von ARD, ZDF oder SWR) oder sonstigen Zusammenschlüssen (zum Beispiel der Landespressekonferenz) - als natürliche Personen durch den Gleichheitssatz geschützt³⁵.

Dies gilt ebenfalls für **juristische Personen des Privatrechts**, wenn ihnen als solchen der Zutritt zu einer Veranstaltung versagt wird. Hierzu zählen beispielsweise die privatrechtlich organisierten Presseverlage, bei denen es sich häufig um Kapitalgesellschaften handelt³⁶. Werden einzelne **öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten** von der Berichterstattung ausgeschlossen, können diese sich ebenfalls auf den allgemeinen Gleichheitssatz berufen, da in diesem Fall gerade die grundrechtlich geschützten Freiheiten, zu deren Schutz sie bestehen, betroffen sind.

²⁹ BVerfGE 3, 383 (391); 4, 7 (12); 21, 362 (369); *Caesar*, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 6; *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 16; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 3 Rn. 239.

³⁰ Wie beispielsweise der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR, § 705 BGB), der Offenen Handelsgesellschaft (OHG, § 105 HGB) und der Kommanditgesellschaft (KG, § 161 HGB).

³¹ Vgl. BVerfGE 13, 318 (323); 42, 374 (383 f.) (zu Handelsgesellschaften); BVerfGE 3, 383 (391); 6, 273 (277); 14, 121 (129); 47, 198 (223) (zu politischen Parteien); *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 16.

³² Vgl. *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 3 Rn. 278.

³³ Vgl. *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 3 Rn. 279; *Caesar*, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 7; *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 16.

³⁴ Vgl. BVerfGE 59, 231 (254); 107, 299 (309 f.); *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 3 Rn. 243; *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 3 Rn. 279.

³⁵ Vgl. OVG Koblenz, Beschluss vom 20. Januar 2017, Az. 2 B 10277/17.OVG; VG Koblenz, Beschluss vom 20. Januar 2017, Az. 4 L 64/17.KO.

³⁶ Zum Beispiel Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Handelsblatt GmbH, stern.de GmbH, SPIEGELnet GmbH, COMPACT-Magazin GmbH.

Fraglich ist, ob sich auch die **Landespressekonferenz Rheinland-Pfalz** bei einem auf sie bezogenen Ausschluss auf den Gleichheitssatz berufen könnte. Bei der Landespressekonferenz Rheinland-Pfalz handelt es sich um eine unabhängige Arbeitsgemeinschaft hauptberuflicher Korrespondenten und Redakteure, die über die rheinland-pfälzische Landespolitik berichten³⁷. Ihre statusrechtliche Einordnung kann damit nicht eindeutig beurteilt werden. Sollte sie als nicht rechtsfähige Personenverbindung des Privatrechts im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG eingeordnet werden können, wäre sie bei einem auf sie bezogenen Ausschluss wohl in ihrer „gesellschaftsrechtlichen Verbundenheit“ betroffen, sodass eine Grundrechtsberechtigung mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG vorläge. Unabhängig hiervon können sich jedoch die einzelnen Mitglieder der Landespressekonferenz bei einem Ausschluss auf den Gleichheitssatz berufen.

b) Grundrechtsverpflichtete

Der allgemeine Gleichheitssatz bindet, wie auf Landesebene in Art. 17 Abs. 2 LV verfassungsrechtlich ausdrücklich statuiert, lückenlos jede staatliche Gewalt, sei sie gesetzgebend, vollziehend oder rechtsprechend (vgl. auch Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 1 Abs. 4 LV)³⁸. Zu prüfen ist, ob die Fraktionen im Landtag Rheinland-Pfalz bei Wahrnehmung der Öffentlichkeitsarbeit zur „staatlichen Gewalt“ in diesem Sinne zählen und insoweit an die Vorgaben des allgemeinen Gleichheitssatzes gebunden sind.

aa) Rechtsnatur von Parlamentsfraktionen

Aufschluss hierüber könnte zunächst die Rechtsnatur der Parlamentsfraktionen geben.

Die Frage, welche Rechtsnatur die Parlamentsfraktionen aufweisen, ist umstritten und bislang höchstrichterlich nicht geklärt. Überwiegend werden Fraktionen dem Öffentlichen Recht zugeordnet, obwohl ihre Organisationsregeln teilweise Vorbildern aus dem Privatrecht nachgebildet sind³⁹. Ihre Einordnung als nichtrechtsfähige Vereine des Privatrechts⁴⁰ ist vereinzelt geblieben und darf wohl als überholt angesehen werden⁴¹. Teilweise wird in der Literatur vom Status einer Einrichtung des öffentlichen Rechts⁴² ausgegangen, teilweise wird die Fraktion aber auch als „selbstständige Rechtspersönlichkeiten des Parlamentsrechts“ angesehen⁴³.

³⁷ Vgl. Nr. 1 der Satzung in der Fassung vom 31. Mai 2010, veröffentlicht unter: <http://www.lpk-rheinland-pfalz.de/satzung/>, zuletzt abgerufen am 15. März 2017.

³⁸ *Caesar*, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 10; *Hummrich*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 17.

³⁹ *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 38 Rn. 136 m.w.N.

⁴⁰ Vgl. OLG Stuttgart, NJW-RR 2004, 619 (620).

⁴¹ Vgl. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 38 Rn. 136; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 7 m.w.N.

⁴² *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 38 Rn. 136; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 38 Rn. 249; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 7; *Hagelstein*, Die Rechtsstellung der Fraktionen im Deutschen Parlamentswesen, Diss. 1992, S. 108.

⁴³ Vgl. *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 326; *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, Diss. 1999, S. 80.

Ungeachtet der insoweit bestehenden Unklarheiten ist für die Fraktionen aber ihre Einordnung in die „organisierte Staatlichkeit“ kennzeichnend⁴⁴. Sie sind Teil des Staatsorgans Landtag⁴⁵. Die Einordnung von Fraktionen in die parlamentarische Sphäre wird durch Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 LV impliziert. Danach handelt es sich bei Fraktionen um Zusammenschlüsse von Abgeordneten, also von Mitgliedern des Landtags⁴⁶. In § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG wird zudem klargestellt, dass Fraktionen nicht Teil der Landesverwaltung, also der Exekutive, sind, sondern Gliederungen des Landtags, mithin der Legislative⁴⁷.

Allerdings kann die statusrechtliche Einordnung der Fraktionen in den öffentlich-rechtlichen - genauer den parlamentarischen - Bereich für sich alleine noch keinen hinreichenden Aufschluss zu einer Grundrechtsbindung geben. Denn die höchstrichterliche Rechtsprechung knüpft hierfür nicht maßgeblich an den öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Status des handelnden Rechtssubjekts, sondern an die Wahrnehmung staatlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Aufgaben an⁴⁸. So können beispielsweise auch im Alleineigentum des Staates stehende juristische Personen des Privatrechts oder Beliehene, das heißt mit hoheitlichen Befugnissen betraute Private, einer Grundrechtsbindung unterliegen, obwohl diese nicht öffentlich-rechtlich verfasst sind⁴⁹.

bb) Wahrnehmung staatlicher Aufgaben

Zur Bejahung einer Grundrechtsbindung kommt es unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung demnach entscheidend darauf an, ob das handelnde Rechtssubjekt staatliche Aufgaben wahrnimmt⁵⁰. Insoweit ist mit Blick auf den Aufgabenbereich der Parlamentsfraktionen wie folgt zu differenzieren:

(1) Die **parlamentarische Gesetzgebung** durch den Bund und die Länder zählt zur staatlichen Gewalt, sodass sich der allgemeine Gleichheitssatz unproblematisch auf sie erstreckt⁵¹. Auch **außenwirksame Parlamentsakte**, die nicht zur Gesetzgebung zählen, können der Grundrechtsbindung unterfallen. Hierzu zählen beispielsweise Maßnahmen von Enquête-Kommissionen sowie Untersuchungs- und Petitionsausschüssen⁵².

⁴⁴ BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202); 80, 188 (231); RhPfVerfGH, NVwZ 2003, 75 (78).

⁴⁵ RhPfVerfGH, NVwZ 2003, 75 (77); vgl. LT-Drs. 12/3755, S. 3; BVerfGE 20, 56 (104); 62, 149 (202); 70, 324 (350 f.); 80, 188 (231); 102, 224 (242); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 38 Rn. 249; *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 6.

⁴⁶ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 38 Rn. 249.

⁴⁷ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 38 Rn. 249.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 128, 226 (244); 98, 365 (395); *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, Diss. 1999, S. 211.

⁴⁹ Vgl. BGHZ 52, 325 (328); 65, 284 (287); 91, 84 (96 f.); 154, 146 (150).

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 98, 365 (395); 128, 226 (244); 138, 296 (328); BGHZ 52, 325 (329), 154, 146 (150).

⁵¹ Vgl. *Höfling*, in: in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 1 Rn. 95; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 1 Rn. 39; *Hillgruber*, in: Epping/ders., GG, 31. Ed. 2016, Art. 1 Rn. 65; *Hummrich*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 17.

⁵² *Höfling*, in: in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 1 Rn. 105 m.w.N.; *Hillgruber*, in: Epping/ders., GG, 31. Ed. 2016, Art. 1 Rn. 65; *Glauben*, in: ders./Broucker, Hdb. UA, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 154.

Nach Art. 85 a Abs. 2 Satz 1 LV wirken die Fraktionen insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der **Erfüllung der Aufgaben des Landtags** mit. Diese Beschreibung der Aufgaben der Fraktionen knüpft an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an und verdeutlicht, dass ihre Tätigkeit als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und „ständige Gliederungen des Parlaments“ auf das Parlament und dessen Aufgaben bezogen ist⁵³. Die parlamentarische Tätigkeit der Fraktionen erstreckt sich grundsätzlich auf alle Aufgaben des Parlaments, angefangen von der Kreation und Kontrolle der Regierung über die Gesetzgebung bis hin zur Repräsentation⁵⁴. Die in Art. 85 a Abs. 2 LV beschriebenen Aufgaben der Fraktionen finden ihren einfachgesetzlichen Ausdruck in § 1 Abs. 2 Satz 1 FraktG⁵⁵. Danach tragen die Fraktionen durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit ihrer Mitglieder zur Steuerung und Erleichterung des Ablaufs der parlamentarischen Arbeit bei. Zudem dienen die Parlamentsfraktionen der politischen Willensbildung im Landtag. Grundsätzlich beschränkt sich die Tätigkeit der Fraktionen damit auf den innerparlamentarischen Bereich, sodass grundrechtsberechtigte Dritte in der Regel hiervon nicht betroffen sein können⁵⁶.

(2) Etwas anderes könnte aber hinsichtlich der **Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen** gelten, die in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktG ausdrücklich als eine ihrer Aufgaben anerkannt wird. Nach dieser einfachgesetzlichen Bestimmung gehört es zu den Aufgaben der Fraktion, die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten. Ihre Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags ist mithin nicht auf die innerparlamentarische Willensbildung beschränkt⁵⁷. Die Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht es den Fraktionen - anders als dem Gesamtparlament, welches zur politischen Wettbewerbsneutralität verpflichtet ist - ihre spezifischen politischen Standpunkte gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln⁵⁸. Zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre innerparlamentarische Arbeit stehen den Fraktionen beispielsweise auch Pressekonferenzen oder sonstige Informationsveranstaltungen zur Verfügung⁵⁹. Diese Tätigkeiten der Fraktion dürften auch dem parlamentarischen und damit dem **staatlichen Bereich** zuzuordnen sein⁶⁰. Denn die Öffentlichkeitsarbeit des Landtags gehört zu den Parlamentsfunktionen. Indem die Fraktionen selbst Öffentlichkeitsarbeit betreiben, wirken sie an dieser parlamentarischen Funktion mit⁶¹. Bei der Öffentlichkeitsarbeit handelt die Fraktion daher als Teil des Parlaments⁶². Ein privatrechtliches Handeln kann dagegen vorliegen, wenn eine Fraktion beispielsweise Empfänge veranstaltet, die sich auf gesellschaftlicher Ebene bewegen

⁵³ BVerfGE 20, 56 (104); 80, 188 (231); *Schneider*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 85 a Rn. 13.

⁵⁴ *Schneider*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 85 a Rn. 13.

⁵⁵ *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 17.

⁵⁶ Vgl. *Schneider*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 85 a Rn. 14.

⁵⁷ RhPfVerfGH, NVwZ 2003, 75 (77).

⁵⁸ Vgl. *Schneider*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 85 a Rn. 14.

⁵⁹ Vgl. *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 604; *Klein*, in: FS Badura, 2004, 263 (280); *Schröder*, NVwZ 2005, 1280; *Kretschmer*, ZG 2003, 1 (14).

⁶⁰ OVG Lüneburg, NJOZ 2006, 466 (470); vgl. VG Koblenz, Beschluss vom 20. Januar 2017, Az. 4 L 64/17.KO; *Kretschmer*, ZG 2003, 1.

⁶¹ Vgl. *Hummrich*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 86 Rn. 14; *Kretschmer*, ZG 2003, 1 (9).

⁶² OVG Lüneburg, NJOZ 2006, 466 (470); *Kretschmer*, ZG 2003, 1. Nimmt die Fraktion dagegen am allgemeinen Rechtsverkehr teil, etwa durch Abschluss von Kauf-, Miet- oder Arbeitsverträgen, so ist diese Tätigkeit dem außerparlamentarischen Bereich zuzuordnen.

und nur der Kontaktpflege dienen⁶³. Denn dann ist eine Öffentlichkeitsarbeit im vorgenannten Sinne nicht gegeben.

Der Zuordnung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zum parlamentarischen Bereich widerspricht auch nicht die einfachgesetzliche Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG, wonach Fraktionen keine öffentliche Gewalt ausüben. Denn diese Feststellung dürfte in dem Sinne zu verstehen sein, dass Fraktionen keine Hoheitsakte mit Rechtswirkung gegenüber Dritten, also Verwaltungsakte, zu erlassen befugt sind⁶⁴. Ohnehin wird die Zuordnung zu den Gewalten auf der Verfassungsebene und nicht auf der Ebene des einfachen Rechts entschieden⁶⁵. Auch die den Fraktionen zustehende Befugnis zur selbständigen und alleinigen Regelung ihrer inneren Angelegenheiten (**Fraktionsautonomie**)⁶⁶ führt nicht zu einem abweichenden Ergebnis. Denn die Fraktionsautonomie wird nicht schrankenlos gewährleistet, sondern unterliegt den verfassungsrechtlichen Grenzen⁶⁷.

Unter Zugrundelegung der vorgenannten Erwägungen dürfte Einiges dafür sprechen, dass die Parlamentsfraktionen im Landtag Rheinland-Pfalz jedenfalls bei der Ausübung der Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich zur Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes verpflichtet sind. Journalisten und Medienunternehmen sind demnach in Bezug auf den Zutritt zu Pressekonferenzen und sonstigen Informationsveranstaltungen grundsätzlich gleich zu behandeln⁶⁸. Ob die Parlamentsfraktionen darüber hinaus auch zur Beachtung von Freiheitsgrundrechten verpflichtet sind, kann offen bleiben⁶⁹.

2. Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, der mit Art. 17 Abs. 1 LV nahezu wort- und völlig inhaltsgleich ist⁷⁰, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln“⁷¹. Zur Feststellung einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Personengruppen oder Sachverhalte bedarf es zunächst der Auffindung eines gemeinsamen

⁶³ Vgl. BVerwGE 47, 247 (250).

⁶⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 38 Rn. 249; Butzer, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 38 Rn. 146; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 7; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 326; vgl. LT-Drs. 12/3756 S. 8.

⁶⁵ Morlok, NJW 1995, 29 (31).

⁶⁶ Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 20.

⁶⁷ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 341; vgl. Magiera, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 40 Rn. 1; Klein, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 40 Rn. 1.

⁶⁸ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2008 – 5 A 1602/05 –, juris; Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 128.

⁶⁹ Vgl. Ziff. B. I. 1. c).

⁷⁰ Caesar, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 5; Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 5.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 1, 14 (52); 98, 365 (385); 112, 164 (174); 116, 164 (180); 121, 317 (369); RhPfVerfGH, AS 25, 418 (419); 29, 23 (30 f.); 32, 74 (81); 32, 244 (250); 38, 362 (375); LKRZ 2010, 374 (375); Caesar, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 13; Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 21.

Oberbegriffs, der die zu vergleichenden Adressaten vollständig umfasst. Die tatsächliche Ungleichbehandlung ergibt sich dann anhand der Merkmale, die die unter einen gemeinsamen Oberbegriff zu fassenden Personengruppen oder Sachverhalte unterscheidet⁷².

Schließt eine Fraktion einzelne Journalisten oder einzelne Medien (wie zum Beispiel die Landespressekonferenz Rheinland-Pfalz) von einer Pressekonferenz oder sonstigen Informationsveranstaltung aus, gewährt aber anderen Pressevertretern den Zutritt, liegt eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung dieser Personen bzw. Personengruppen vor.

3. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

a) Grundlagen nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung

Kann eine Ungleichbehandlung festgestellt werden, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob diese durch hinreichend gewichtige Differenzierungsgründe gerechtfertigt ist⁷³.

Die aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 17 Abs. 1 LV resultierenden Anforderungen an die Rechtfertigung reichen „je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal [...] vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse“⁷⁴. Eine strenge Prüfung ist vorzunehmen, wenn verschiedene Personengruppen und nicht nur verschiedene Sachverhalte ungleich behandelt werden⁷⁵. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Ungleichbehandlung an personengebundene Merkmale anknüpft, die mit denen des Art. 3 Abs. 3 GG vergleichbar sind⁷⁶. Die Rechtfertigungsanforderungen hängen zudem davon ab, „in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung [...] auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann“⁷⁷.

b) Mögliche Differenzierungsgründe

Werden - wie im vorliegenden Fall - Personengruppen ungleich behandelt, ist zu prüfen, ob die für die Ungleichbehandlung angeführten Differenzierungsgründe „in einem angemessenen Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung“ stehen⁷⁸. Dabei sind die sich aus der Pressefrei-

⁷² Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 22.

⁷³ Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 25.

⁷⁴ BVerfGE 112, 164 (174); 116, 164 (180); 121, 108 (109); 124, 199 (219); 126, 233 (263); 127, 224 (244); BSGE 82, 83 (90); BVerwGE 125, 21 (29); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 16.

⁷⁵ BVerfGE 103, 310 (318 f.); 116, 135 (160); 118, 1 (26); 121, 317 (369); BSGE 76, 84 (89 f.); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 20.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 99, 367 (388); 101, 275 (291); 103, 310 (319); 116, 135 (160); 118, 1 (26); 121, 317 (369); 124, 199 (220); BVerwGE 100, 287 (295); RhPfVerfGH, AS 29, 23 (30 f.); 32, 74 (81); 38, 362 (375); LKRZ 2011, 56 (57 f.); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 20; Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 32; Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 30.

⁷⁷ BVerfGE 112, 164 (174); 118, 79 (100); 122, 39 (52); 126, 29 (48); BVerwGE 132, 210; vgl. Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 3 Rn. 22.

⁷⁸ BVerfGE 102, 68 (87); 99, 165 (178); Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 29.

heit ergebenden Prinzipien als grundlegende Wertentscheidungen der Verfassung zu beachten⁷⁹. Ferner müssen die Differenzierungskriterien je nach konkreter Fallgestaltung auch die Berufsfreiheit der jeweiligen Pressevertreter (Art. 12 Abs. 1 GG/ Art. 58 LV) sowie deren informationelles Selbstbestimmungsrecht (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG/ Art. 4 a Abs. 1 Satz 1 LV) wahren⁸⁰. Eine abschließende Beurteilung zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung hängt aber von dem konkreten Einzelfall ab. Die nachfolgende Untersuchung beschränkt sich daher auf die Darstellung möglicher Differenzierungskriterien und ihrer allgemeinen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit.

aa) **Begrenzung der Teilnehmerzahl**

(1) Presseveranstaltungen oder sonstige Informationsveranstaltungen unterliegen regelmäßig gewissen **räumlichen Kapazitätsgrenzen**, sodass der Anzahl der zuzulassenden Teilnehmer beschränkt werden muss⁸¹. Allerdings können die örtlichen Gegebenheiten für sich alleine eine Ungleichbehandlung noch nicht rechtfertigen. Vielmehr hat in einem solchen Falle eine diskriminierungsfreie Auswahl der Journalisten bzw. Medienunternehmer nach allgemeinen und sachlichen Kriterien zu erfolgen⁸². Möglich erscheint beispielsweise ein Rückgriff auf das Prioritätsprinzip, welches die Auswahl nach der Reihenfolge der Anmeldungen vorsieht. Allerdings bedarf dieses dann im Einzelfall einer Ausgestaltung, die die Chancengleichheit realitätsnah gewährleistet⁸³. Bei regelmäßig wiederkehrenden Veranstaltungen kann auch ein rollierendes System zulässig sein, bei dem Interessenten nur in bestimmten Abständen zugelassen oder nach erfolgreicher Zulassung für eine bestimmte Zeit ausgeschlossen werden⁸⁴.

(2) Eine Begrenzung des Teilnehmerkreises auf nur einen oder wenige Journalisten muss für Exklusiv- bzw. Hintergrundgespräche („**persönliche Interviews**“) auch mit Blick auf den Gleichheitssatz möglich sein. Bei einem solchen Gesprächskreis oder Interview hängt die sinnvolle Durchführung der Veranstaltung naturgemäß von einem überschaubaren Rahmen und Teilnehmerkreis ab⁸⁵. Würde der allgemeine Gleichheitsgrundsatz einer Unterrichtung von Pressevertretern auch im kleinen Kreise entgegenstehen, wäre nur noch eine uniforme Massenunterrichtung der Presse in der Form allgemeiner Pressekonferenzen möglich, andere individuellere Formen der Information müssten unterbleiben. Diese erscheinen jedoch zur Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse neben den Pressekonferenzen und zu deren Ergänzung unentbehrlich⁸⁶. Auch hier ist dann aber eine diskriminierungsfreie Auswahl einzelner Journalisten nach allgemeinen und sachlichen Kriterien zu treffen.

⁷⁹ BVerwGE 47, 247 (253).

⁸⁰ VG Hamburg, Beschluss vom 26. Mai 2010 – 15 E 1351/10 –, juris.

⁸¹ Vgl. *Osterloh/Nußberger*, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 54; *Ebert*, NJW 2016, 3206.

⁸² Vgl. *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 5 Rn. 65; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2013, Art. 5, Rn. 231; *Jarass*, DÖV 1986, 721 (723).

⁸³ Vgl. BVerfG, NJW 2013, 1293 (1294).

⁸⁴ Vgl. VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2698).

⁸⁵ Vgl. VGH Mannheim, AfP 1989, 587; VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2698); *Wenzel*, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 143.

⁸⁶ BVerwGE 47, 247 (254).

bb) Ausweis- und/oder Anmeldepflicht

Zulässig dürfte es grundsätzlich sein, den Zutritt zur Veranstaltung (Akkreditierung) nur denjenigen Pressevertretern zu gewähren, die sich als solche ausweisen können, zum Beispiel durch einen anerkannten Presseausweis⁸⁷. Sind im Zusammenhang mit einer Pressekonferenz oder Veranstaltung besondere Sicherheitsvorkehrungen erforderlich, kann es auch zulässig sein, den Zutritt nur solchen Pressevertretern zu gestatten, die Inhaber eines speziellen Sicherheitsausweises sind, der erst nach Bestehen einer Sicherheitsprüfung ausgestellt wird⁸⁸. Neben Sicherheitsgründen können unter Umständen auch personelle bzw. räumliche Kapazitätsgrenzen das Erfordernis einer gesonderten Anmeldung rechtfertigen⁸⁹.

cc) Fachinteresse und Verbreitungsgebiet

Im Falle eines beschränkten Platzangebots kann bei Presseveranstaltungen für einen kleineren Kreis, die einem bestimmten Fachthema gewidmet ist, auch an ein **besonderes Fachinteresse des Journalisten** angeknüpft werden⁹⁰. So hat das Bundesverwaltungsgericht es als zulässig erachtet, nur solche Vertreter zu einer überregionalen Pressefahrt zuzulassen, die sich bisher schon auf dem die Fahrt betreffenden Gebiet fachjournalistisch betätigt hatten⁹¹. Dagegen kann die Auswahl nicht davon abhängig gemacht werden, ob einzelne Medien Mitarbeiter beschäftigen, die sich in der Weise auf ein Fachgebiet journalistisch spezifiziert haben, dass sie ausschließlich damit befasst sind⁹². Darin wäre wohl eine unzulässige Einflussnahme auf die Betriebsorganisation des betreffenden Presseorgans zu sehen, da dieses dann, um weitere Informationen aus dem Fachbereich zu erhalten, einen fachlich spezifizierten Redakteur einstellen müsste⁹³.

Bedeutung kann auch das **Verbreitungsgebiet** erlangen. So kann es bei lokalen Ereignissen ausreichend sein, nur die örtliche Presse einzuladen⁹⁴. Da die Themen der Pressekonferenzen und Veranstaltungen der Fraktionen regelmäßig einen landesweiten Bezug aufweisen, dürfte die Einladung der ebenso weit verbreiteten Presse gerechtfertigt sein⁹⁵.

⁸⁷ OVG NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2008 – 5 A 1602/05 –, juris; VGH Mannheim, AfP 1989, 587 f.; VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2697); VG Berlin, AfP 1/85, 77 (78); *Wenzel*, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 143.

⁸⁸ Vgl. *Wenzel*, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 143; VG Hamburg, Beschluss vom 26. Mai 2010 – 15 E 1351/10 –, juris.

⁸⁹ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2008 – 5 A 1602/05 –, juris.

⁹⁰ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 5 Rn. 65.

⁹¹ BVerwGE 47, 247 (254).

⁹² Vgl. VG Berlin, AfP 1/85, 77 (78).

⁹³ Vgl. VG Berlin, AfP 1/85, 77 (78).

⁹⁴ Vgl. *Wenzel*, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 148.

⁹⁵ Vgl. *Wenzel*, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 148.

dd) Verfassungsrechtlich unzulässige Differenzierungskriterien

Die **Herkunft oder die politische Anschauung** eines Journalisten darf nicht zu seiner Zurücksetzung verleiten⁹⁶. Denn diese Merkmale rechtfertigen eine Ungleichbehandlung nicht, sondern sind vielmehr ein nach Art. 3 Abs. 3 GG ausdrücklich verbotenes Kriterium⁹⁷.

Auch wenn ein Journalist im Verdacht steht, eine **Falschbehauptung öffentlich verbreitet** zu haben, rechtfertigt dies im Allgemeinen nicht, ihn von der Teilnahme an einer Pressekonferenz auszuschließen⁹⁸. Denn der Betroffene ist in einem solchen Fall in der Regel durch die zivil- und strafrechtlichen Instrumente⁹⁹ ausreichend geschützt¹⁰⁰. Würde es hingegen als zulässig angesehen, einen Journalisten wegen wirklicher oder vermeintlicher Falschbehauptungen von dem Zutritt zu Pressekonferenzen für die Zukunft auszuschließen, bestünde die Gefahr, dass als lästig empfundene Kritiker mundtot gemacht würden¹⁰¹. Damit würde einer „Hofberichterstattung“ Vorschub geleistet, was mit den Maßstäben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in Einklang zu bringen ist¹⁰².

Die Auswahl von Teilnehmern zu einer Pressekonferenz oder Veranstaltung in kleinerem Kreise darf nicht auf eine Reglementierung oder Steuerung der Presse bzw. eines Teiles von ihr hinauslaufen¹⁰³. Insbesondere darf der Staat den Zutritt nicht mit der Begründung verweigern, eine Zeitung berichte „weniger“ als andere über die der Veranstaltung zu Grunde liegenden Angelegenheiten¹⁰⁴. Hierin ist ein unzulässiger Versuch der **Einflussnahme auf die redaktionelle Gestaltung** zu sehen¹⁰⁵. Auch dürfen nicht etwa nur diejenigen Journalisten berücksichtigt werden, die in ihrer bisherigen Arbeit über die Fraktion ein weitgehend positives Bild vermittelt haben und aus diesem Grund besonders genehm sind¹⁰⁶. Eine „**freundliche**“ oder „**unfreundliche**“ **Berichterstattung** durch Journalisten oder Presseunternehmen ist demnach kein zulässiges Differenzierungskriterium¹⁰⁷. Auch eine **persönliche Wertung über die Wichtigkeit oder Unwichtigkeit** eines Presseorgans oder dessen Vertreter dürfte kein sachgerechtes Kriterium zur Begrenzung des Zugangs zu Informationsveranstaltungen sein¹⁰⁸.

⁹⁶ Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 142; vgl. Starck, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 1, Art. 5 Rn. 65.

⁹⁷ Vgl. OVG Bremen, NJW 1990, 931 (933).

⁹⁸ Vgl. Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 142.

⁹⁹ Ggf. sind solche Falschbehauptungen strafrechtlich verfolgbar als Üble Nachrede (§ 186 StGB) oder Verleumdung (§ 187 StGB). Des Weiteren können Unterlassungs-, Widerrufs- und Schadensersatzansprüche bestehen, zum Beispiel sieht § 11 LMG das Recht auf Veröffentlichung einer Gegendarstellung vor.

¹⁰⁰ Vgl. LG Münster, NJW 1978, 1329.

¹⁰¹ Vgl. Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 142.

¹⁰² Vgl. OLG Köln, NJW-RR 2001, 1051 (1052).

¹⁰³ BVerfGE 50, 234 (243); BVerwGE 47, 247 (254); VGH Mannheim, AfP 1989, 587 f.; VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2697); Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 143.

¹⁰⁴ Vgl. Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 144.

¹⁰⁵ Vgl. Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Auflage 1997, § 4 LPG Rn. 144.

¹⁰⁶ Vgl. BVerwGE 47, 247 (254); Jarass, DÖV 1986, 721 (723).

¹⁰⁷ Vgl. VG Berlin, AfP 1/85, 77 (78); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2013, Art. 5, Rn. 231.

¹⁰⁸ Vgl. VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2698).

4. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass eine Begrenzung des Teilnehmerkreises aufgrund eingeschränkter räumlicher Kapazitäten oder für „persönliche Interviews“ grundsätzlich möglich ist. Allerdings ist dann eine diskriminierungsfreie Auswahl einzelner Journalisten nach allgemeinen und sachgerechten Kriterien erforderlich.

Differenzierungskriterien zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung können je nach dem konkreten Einzelfall die Beachtung einer Ausweis- oder Anmeldepflicht, fachjournalistische Kenntnisse oder das Verbreitungsgebiet sein. Unzulässig sind Kriterien, die an die Herkunft oder politische Anschauung des Journalisten oder Presseorgans anknüpfen sowie solche, die im Ergebnis zu einer Einflussnahme auf die redaktionelle Gestaltung oder die Betriebsorganisation der Presse führen würden. Die dargestellten Differenzierungskriterien sind jedoch nicht abschließend. Ob ein einzelnes Kriterium sachgerecht ist oder nicht, bedarf vielmehr einer Entscheidung im konkreten Einzelfall.

III. Gerichtliche Durchsetzbarkeit

Zu prüfen ist weiterhin, ob einzelne Journalisten oder Medien gegen einen Ausschluss von Pressekonferenzen oder sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen gerichtlich vorgehen können und wenn ja unter welchen rechtlichen Voraussetzungen.

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO)

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Pressevertreter oder ein Presseorgan in der vorgenannten Fallkonstellation den Verwaltungsrechtsweg beschreiten kann. Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art eröffnet, die nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

Zur Bejahung des Verwaltungsrechtswegs müsste zunächst eine **öffentlich-rechtliche Streitigkeit** vorliegen. Entscheidend ist hier, ob sich die Fraktion bei der Durchführung von Pressekonferenzen und sonstigen Informationsveranstaltungen auf dem Boden des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts bewegt. Einfachgesetzliche Regelungen zur Zulassung von Pressevertretern durch die Fraktionen sind nicht vorhanden¹⁰⁹. Allerdings zählen Pressekonferenzen und ähnliche Informationsveranstaltungen der Fraktionen zu deren Öffentlichkeitsarbeit, die in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktG ausdrücklich als eine ihrer Aufgaben anerkannt wird. Zudem dürften die Parlamentsfraktionen - unter Zugrundelegung der überwiegend vertretenen Auffassung¹¹⁰ - eine öffentlich-rechtliche Rechtsnatur aufweisen. Bezweckt die Fraktion mit einer Pressekonferenz oder sonstigen Veranstaltung die Information der Öffentlichkeit über ihre innerpar-

¹⁰⁹ Siehe bereits unter Ziff. B. I.

¹¹⁰ Siehe hierzu unter Ziff. B. II. 1 b) aa).

lamentarische Arbeit, dürfte ein Handeln im parlamentarischen, also öffentlich-rechtlichen, Bereich vorliegen, welches aber nach außen wirkt, da die Vertreter der Presse hiervon direkt betroffen sind¹¹¹. § 1 Abs. 1 Satz 2 FraktG, wonach Fraktionen keine - der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegende - öffentliche Gewalt ausüben, dürfte dieser Einordnung im konkreten Einzelfall nicht entgegenstehen. Denn diese Feststellung dürfte in dem Sinne zu verstehen sein, dass Fraktionen nicht in die staatliche Behördenstruktur eingegliedert sind und keine Hoheitsakte mit Rechtswirkung gegenüber Dritten, also Verwaltungsakte, zu erlassen befugt sind¹¹². Auch das Verwaltungsgericht Koblenz geht davon aus, dass in der Entscheidung einer Fraktion, einem Journalisten keine Akkreditierung für die Berichterstattung über eine Veranstaltung zu erteilen, eine Handlung in Ausübung öffentlicher Gewalt liegt¹¹³.

Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit liegt vor, wenn der Rechtsstreit sich beiderseitig auf unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte bezieht sowie Rechte und Pflichten betrifft, die unmittelbar in der Verfassung geregelt sind (sog. doppelte Verfassungsunmittelbarkeit)¹¹⁴. Die Fraktionen sind zwar Teil des Verfassungsorgans Landtags¹¹⁵. Einzelne Pressevertreter bzw. -organe sind jedoch nicht am Verfassungsleben beteiligt, sodass eine **nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit** gegeben ist.

Eine ausdrückliche **Zuweisung an andere Gerichte** durch Bundesgesetz ist nicht gegeben, sodass einzelne Journalisten oder Medien gegen einen Ausschluss von Pressekonferenzen oder sonstigen Veranstaltungen der Fraktionen den Verwaltungsrechtsweg beschreiten können.

2. Vorläufiger Rechtsschutz (§ 123 Abs. 1 VwGO)

Wird ein Pressevertreter bzw. -organ nicht zu einer Veranstaltung der Fraktion eingeladen bzw. ausdrücklich ausgeladen, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Ausladung vorzugehen und den Zutritt zu der Veranstaltung vor Gericht zu erstreiten.

Mangels Vorliegens einer Anfechtungssituation richten sich die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen bei einem Begehren, welches auf den Zugang zu einer Veranstaltung gerichtet ist, nach § 123 Abs. 1 VwGO (vgl. § 123 Abs. 5 VwGO). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, hängt von den Umständen im konkreten Einzelfall ab.

¹¹¹ Vgl. BVerwGE 47, 247 (250).

¹¹² Klein, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 38 Rn. 249; Butzer, in: Epping/Hillgruber, GG, 31. Ed. 2016, Art. 38 Rn. 146; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 7; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 326; vgl. LT-Drs. 12/3756 S. 8.

¹¹³ VG Koblenz, Beschluss vom 20. Januar 2017, Az. 4 L 64/17.KO.

¹¹⁴ Sodan, in: ders./Ziekow, VwGO, 4. Auflage 2014, § 40 Rn. 189.

¹¹⁵ Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 a Rn. 6.

3. Hauptsacheverfahren

Wird der Zugang erst vor Ort versagt, ist eine Eilentscheidung im vorläufigen Rechtsschutz regelmäßig nicht mehr zu erreichen, sodass hier nur das Hauptsacheverfahren zur Geltendmachung etwaiger Ansprüche verbleibt¹¹⁶.

Will ein Pressevertreter bzw. -organ als Kläger gegen die Versagung des Zutritts zu einer Veranstaltung der Fraktion in der Hauptsache gerichtlich vorgehen, scheiden die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage jedenfalls aus. Denn diese Klagearten setzen das Vorliegen eines Verwaltungsakts voraus (vgl. § 42 Abs. 1 VwGO). Weder die Einladung zu einer Pressekonferenz noch der Ausschluss eines Pressevertreters von einer solchen sind aber als Verwaltungsakte zu qualifizieren¹¹⁷. In Betracht kommt vielmehr die **allgemeine Leistungsklage** für den Fall, dass die Einladung zu künftigen Veranstaltungen der Fraktion begehrt wird¹¹⁸. Damit sich der Kläger im Wege eines Leistungsurteils Zutritt zu diesen verschaffen kann, müssen die weiteren Termine hinreichend bestimmbar sein¹¹⁹. Dies wird jedoch bei singulären Veranstaltungen regelmäßig zu verneinen sein. Soweit sich das Begehren gegen die Versagung des Zutritts zu einer Veranstaltung richtet, kann die **Feststellungsklage** nach § 43 VwGO statthaft sein. Ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen der jeweiligen Klageart gegeben sind, muss einer Überprüfung im konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben.

IV. Erforderlichkeit einer gesetzlichen/geschäftsordnungsrechtlichen Regelung

Nach den vorgenannten Erwägungen können sich einzelne Journalisten oder Medien gegen einen Ausschluss von Pressekonferenzen oder ähnlichen Veranstaltungen durch die Fraktionen im Landtag grundsätzlich zur Wehr setzen. Verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, der von den Fraktionen zu beachten sein dürfte. Den Zutritt zu der Veranstaltung können einzelne Journalisten oder Medien grundsätzlich vor den Verwaltungsgerichten erstreiten. Zudem besteht die Möglichkeit, eine rechtswidrige Versagung des Zugangs nachträglich als solche von den Verwaltungsgerichten feststellen zu lassen.

Aus diesem Grunde dürften einzelne Journalisten und Medien durch die geltenden verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen hinreichend geschützt sein, sodass ein rechtliches Bedürfnis für eine Regelung zum Verbot des Ausschlusses einzelner Journalisten oder Medien nicht erkennbar sein dürfte. Zudem existieren - soweit ersichtlich - weder für die Fraktionen im Deutschen Bundestag noch für die Parlamentsfraktionen in anderen Bundesländern vergleichbare gesetzliche Regelungen.

¹¹⁶ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2008 – 5 A 1602/05 –, juris.

¹¹⁷ Vgl. BVerwGE 47, 247 (251); VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2697); siehe auch Ziff. B. III. 1.

¹¹⁸ Vgl. BVerwGE 47, 247 (251); VG Berlin, AfP 1/85, 77.

¹¹⁹ Vgl. VG Bremen, NJW 1997, 2696 (2697).

V. Befugnisse des Präsidenten des Landtags

1. Das Hausrecht des Präsidenten des Landtags

Nach Art. 85 Abs. 3 Satz 4 LV übt der Präsident des Landtags das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus. Es handelt sich dabei um eine eigenständige und in ein weites Ermessen gestellte Kompetenz des Präsidenten zum Schutz der Räume und Liegenschaften des Landtags gegen Störungen von außen¹²⁰. Als Wahrer des Hausrechts vertritt der Präsident den Eigentümer des Landtagsgebäudes und kann daher auch in einer Hausordnung Regeln für Besucher des Landtags aufstellen¹²¹. Dies ist zuletzt mit der Hausordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 2016 erfolgt¹²². Der Mindestgehalt des Hausrechts ist die Befugnis, über den Zutritt und das Verweilen in einem bestimmten räumlichen Bereich zu entscheiden, also Hausverbote auszusprechen¹²³.

2. Personeller und räumlicher Anwendungsbereich

Geltung beansprucht das Hausrecht gegenüber Abgeordneten wie allen sonstigen Personen, die sich in dem räumlichen Bereich des Landtags aufhalten oder Zutritt begehren¹²⁴. Da diese Befugnis dem Präsidenten zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments zugeordnet ist, erstreckt sie sich nicht nur auf das Landtagsgebäude als solches, sondern auf alle Räumlichkeiten, die dem Landtag und seinen Einrichtungen zu dienen bestimmt sind und zwar unabhängig von ihrer eigentumsrechtlichen Zuordnung¹²⁵. Hierzu gehören auch die Räumlichkeiten im Abgeordnetengebäude, die den Fraktionen zur Nutzung überlassen werden (vgl. § 2 Abs. 6 FraktG). Räumlichkeiten außerhalb der Liegenschaften des Landtags, die Fraktionen selbständig für ihre Zwecke anmieten, zählen schon dem Wortlaut von Art. 85 Abs. 3 Satz 4 LV nach nicht zu den Gebäuden des Landtags¹²⁶.

3. Begrenzung durch eigenes Nutzungsrecht der Fraktion

An den ihnen überlassenen, innerhalb der Gebäude des Landtags gelegenen Räumlichkeiten steht den Fraktionen ein Nutzungsrecht eigener Art zu, das sich in seinen Befugnissen und Grenzen einerseits aus der Stellung der Fraktionen, andererseits aus der übergeordneten Funktion des Parlamentsbetriebs ergibt¹²⁷. Zum Schutzbereich gehört der unbehinderte Zugang für

¹²⁰ Brocker, in: BK-GG (Losebl., Stand: Feb. 2011), Art. 40 Rn. 241; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 31.

¹²¹ Edinger, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 85 Rn. 17.

¹²² Hausordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 2016, abrufbar unter <http://www.landtag.rlp.de/Dokumente/Rechtsgrundlagen/>.

¹²³ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 280 - 281.

¹²⁴ Vgl. Brocker, in: BK-GG (Losebl., Stand: Feb. 2011), Art. 40 Rn. 247; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 31.

¹²⁵ Brocker, in: BK-GG (Losebl., Stand: Feb. 2011), Art. 40 Rn. 243; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 31.

¹²⁶ Vgl. Brocker, in: BK-GG (Losebl., Stand: Feb. 2011), Art. 40 Rn. 246.

¹²⁷ BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568).

jedermann zu den Fraktionsräumen einer Fraktion¹²⁸. Einer Fraktion steht es frei zu entscheiden, wer die Fraktionsräume aufsuchen und zu welchen Zwecken und auf welche Dauer er sich dort aufhalten darf¹²⁹. Dies sieht auch die Hausordnung in § 3 Abs. 1 Satz 4 ausdrücklich vor. Danach entscheiden die Fraktionen über den Zutritt von Gästen und anderen Personen zu den Räumen, die ihnen nach § 2 Abs. 6 FraktG zur Nutzung überlassen sind.

Der Präsident ist im Hinblick auf das eigene Recht der Fraktionen an den ihnen zur Nutzung zugewiesenen Räumlichkeiten nicht befugt, die Nutzung der Räumlichkeiten im Einzelnen zu überprüfen¹³⁰. Das übergeordnete Hausrecht gibt dem Präsidenten aber die Möglichkeit, bei evidenten Missbräuchen des Nutzungsrechts durch die Fraktion einzuschreiten, insbesondere wenn diese den Parlamentsbetrieb beeinträchtigen können¹³¹. So hat die Rechtsprechung ein Einschreiten des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin bei einem „Hungerstreik“ von Mitgliedern einer politischen Partei in den der Fraktion zur Nutzung überlassenen Räumlichkeiten für zulässig erachtet¹³².

4. Konsequenzen

Nach den vorgenannten rechtlichen Erwägungen entscheiden also grundsätzlich die Fraktionen im Rahmen ihres eigenen Nutzungsrechts über den Zutritt von Gästen oder anderen Personen zu den ihnen zur Nutzung überlassenen Räumlichkeiten. Dabei haben sie die Vorgaben der Hausordnung zu beachten. Der Präsident des Landtags kann kraft des „übergeordneten Hausrechts“ nur bei einem evidenten Missbrauch des Nutzungsrechts durch die Fraktion einschreiten; dies aber auch nur zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments¹³³. Verweigert eine Fraktion Dritten den Zugang zu den ihnen zur Nutzung überlassenen Räumlichkeiten, kann der Präsident des Landtags also nicht deren Zugang erzwingen. Denn die Fraktionen haben aus ihrem Nutzungsrecht Abwehrrechte gegenüber jeder Kontrolle oder Störung ihrer parlamentarischen Arbeit, wozu auch die Öffentlichkeitsarbeit gehört¹³⁴. Wird den Pressevertretern oder einem Presseorgan der Zugang zu einer Pressekonferenz oder ähnlichen Veranstaltung versagt, dürfte eine Beeinträchtigung des Parlamentsbetriebes, also eine Störung der Funktionsfähigkeit des Parlaments, wohl nicht zu besorgen sein. Mithin sind kaum Fallkonstellationen vorstellbar, in denen ein Einschreiten des Präsidenten des Landtags wegen einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt sein dürfte¹³⁵.

¹²⁸ BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568).

¹²⁹ Vgl. BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2016), Art. 40 Rn. 168.

¹³⁰ BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568).

¹³¹ Vgl. BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568); *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 31.

¹³² Vgl. BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568).

¹³³ *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 31.

¹³⁴ Vgl. BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 (2568).

¹³⁵ Der Berliner Verfassungsgerichtshof sah in der Nutzung von Fraktionsräumen für einen „Hungerstreik“ einen Missbrauch und hielt den Präsidenten für berechtigt, den den Hungerstreik durchführenden Personen ein Hausverbot zu erteilen und sie in dessen Vollzug aus dem Abgeordnetenhaus einschließlich der Fraktionsräume zu verweisen, BerlVerfGH, NJW 1996, 2567 ff.

Mieten Fraktionen außerhalb der Liegenschaften des Landtags Räumlichkeiten für eigene Zwecke - wie beispielsweise zur Durchführung von Pressekonferenzen oder ähnlichen Veranstaltungen - an, beansprucht das Hausrecht des Präsidenten des Landtags von vorneherein keine Geltung. Ein Einschreiten ist ihm in diesem Falle verwehrt.

VI. Zusammenfassung

1. Nach den verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen (auch geschäftsordnungsrechtlichen) Bestimmungen besteht kein Zugangsanspruch von Medien oder Journalisten zu Pressekonferenzen oder ähnlichen Informationsveranstaltungen der Fraktionen. Allerdings haben die Fraktionen bei einer Einladung bzw. einer Entscheidung über den Zutritt zu einer solchen Veranstaltung den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG/ Art. 17 Abs.1 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV) zu beachten. Einem einzelnen Journalisten oder Presseunternehmen kann danach ein „Recht“ auf Zugang zu der Veranstaltung zustehen, wenn gerade seine Nichtberücksichtigung durch die Fraktion sach- und rechtswidrig wäre oder ist. Bestehen räumliche oder personelle Kapazitätsgrenzen, kann der Zugang zu einer Veranstaltung grundsätzlich beschränkt werden. Unbeschadet dessen ist auch eine Begrenzung des Teilnehmerkreises für Exklusiv- bzw. Hintergrundgespräche („persönliche Interviews“) mit Blick auf den Gleichheitssatz möglich. Die Auswahl der Teilnehmer hat aber nach sachgerechten Kriterien zu erfolgen. Zulässige Differenzierungskriterien zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung können je nach dem konkreten Einzelfall die Beachtung einer Ausweis- oder Anmeldepflicht, fachjournalistische Kenntnisse oder das Verbreitungsgebiet sein. Unzulässig sind Kriterien, die an die Herkunft oder politische Anschauung des Journalisten oder Presseorgans anknüpfen sowie solche, die im Ergebnis zu einer Einflussnahme auf die redaktionelle Gestaltung oder die Betriebsorganisation der Presse führen würden.
2. Einzelne Journalisten oder Medien können gegen einen Ausschluss von Pressekonferenzen oder ähnlichen Informationsveranstaltungen der Fraktionen verwaltungsgerichtlich vorgehen. Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Nichtberücksichtigung vorzugehen und den Zutritt zu der Veranstaltung mit einer einstweiligen Anordnung zu erstreiten. Im Hauptsacheverfahren kann nachträglich die Feststellung begehrt werden, dass der Ausschluss von der Veranstaltung durch die Fraktion rechtswidrig war. Unter Umständen kann auch der Zugang zu künftigen Veranstaltungen der Fraktion eingeklagt werden, wenn die Möglichkeit des Erlasses eines hinreichend bestimmten Leistungsurteils gegeben ist. Die Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags bzw. der Klage hängt maßgeblich von den Umständen des konkreten Einzelfalls ab.
3. Ein rechtliches Bedürfnis für den Erlass einer einfachgesetzlichen oder geschäftsordnungsrechtlichen Regelung dürfte nicht erkennbar sein, da einzelne Journalisten

und Medien durch die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen hinreichend geschützt werden. Zudem existieren - soweit ersichtlich - weder für die Fraktionen im Deutschen Bundestag noch für die Parlamentsfraktionen in anderen Bundesländern vergleichbare gesetzliche Regelungen.

4. Der Präsident des Landtags hat bei der Ausübung des ihm zustehenden Hausrechts das eigene Nutzungsrecht der Fraktionen an den ihnen zur Nutzung überlassenen Räumlichkeiten zu beachten. Dieses schützt die Fraktionen vor einer Kontrolle oder Störung ihrer parlamentarischen Arbeit, wozu auch die Öffentlichkeitsarbeit gehört. Der Präsident kann kraft „übergeordneten Hausrechts“ nur dann einschreiten, wenn die Fraktion ihr Nutzungsrecht evident missbraucht. Dies ist von der Rechtsprechung bislang nur angenommen worden, wenn der Parlamentsbetrieb durch die konkrete Ausübung des Nutzungsrechts beeinträchtigt wird. Wird den Pressevertretern oder einem Presseorgan der Zugang zu einer Pressekonferenz oder ähnlichen Veranstaltung versagt, dürften kaum Fallkonstellationen vorstellbar sein, in denen ein Einschreiten des Präsidenten des Landtags wegen einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt ist. Das Hausrecht des Präsidenten erstreckt sich nicht auf Räumlichkeiten außerhalb der Liegenschaften des Landtags, die die Fraktionen zu eigenen Zwecken von Dritten anmieten.