

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen 16. Wahlperiode

Vorlage 16/3977

alle Abg.

Hausanschrift
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster
Telefon
(0251) 505-0
Durchwahl
(0251) 505-250
Telefax
(0251) 505-253

e-mail: verfgh@ovg.nrw.de

Datum: 27. Mai 2016

Geschäfts-Nr.: VerfGH 6/16 (Bitte bei allen Schreiben angeben)

In dem Organstreitverfahren

der PIRATEN-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen

gegen

- 1. den Landtag Nordrhein-Westfalen
- 2. die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

wegen unterbliebener Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags

- VerfGH 6/16 -

übersende ich als Anlage einen Abdruck der Antragsschrift vom 25. Mai 2016 nebst Anlage, die am gleichen Tag beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist. Das Verfahren wird unter dem o. g. Aktenzeichen geführt.

Gemäß § 18 Abs. 2 VerfGHG gebe ich Gelegenheit, bis zum 31. August 2016 zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

Künftige Eingaben in dieser Sache bitte ich in 14 Exemplaren einzureichen.

Dr. Brandts



Beglaubigt Schmid, VG-Beschäftigte als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Prof. Dr. Bodo Pieroth

An den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen Ägidiikirchplatz 5 48143 Münster

Münster, den 25.05.2016

In der (Landes-)Organstreitigkeit gem. Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW i.V.m. §§ 43-46 VGHG NRW,

Antragstellerin: Fraktion der Piraten im Landtag NRW, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Michele Marsching und den Parlamentarischen Geschäftsführer Marc Olejak,

-- Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Bodo Pieroth, Gluckweg 19, 48147 Münster --

Antragsgegner:

- 1. Landtag NRW, vertreten durch die Präsidentin, Frau Carina Gödecke, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,
- 2. Präsidentin des Landtags NRW, Frau Carina Gödecke, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

stelle ich namens und im Auftrag der Antragstellerin folgende Anträge:

- 1. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW verstoßen hat, dass er am 16.03.2016 kein Mitglied der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags gewählt hat.
- 2. Hilfsweise: Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW verstoßen hat, dass er es unterlassen hat, mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des

Rechts der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW auf Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuwirken.

- 3. Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin zu 2. es unterlassen hat, mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des Rechts der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW auf Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuwirken.
- 4. Hilfsweise: Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin zu 2. es unterlassen hat, am 16.03.2016 die Mitglieder des Landtags auf das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW auf Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuweisen.

Die auf mich lautende Vollmacht ist diesem Schriftsatz beigefügt.

Ich begründe diese Anträge wie folgt:

A. Sachverhalt

Bei der Landtagswahl in NRW am 13.05.2012 erhielten die SPD 39,1%, die CDU 26,3%, die Grünen 11,3%, die FDP 8,6% und die Piraten 7,8% der gültigen Zweitstimmen. Daraus ergab sich folgende Sitzverteilung: SPD 99, CDU 67, Grüne 29, FDP 22 und Piraten 20 Mandate. Aktuell umfasst die Fraktion der Piraten 18 Abgeordnete. Zu Beginn dieser noch laufenden 16. Wahlperiode des Landtags NRW haben alle in ihm vertretenen Fraktionen folgenden Antrag gestellt und einstimmig angenommen¹:

"Neben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags gehören dem Präsidium (§ 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen) der 16. Wahlperiode insgesamt vier Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten an. Auf jede Fraktion, die nicht die Präsidentin bzw. den Präsidenten stellt, entfällt eine Vizepräsidentin bzw. ein Vizepräsident. Die Reihenfolge der Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten für die Vertretung der Präsidentin bzw. des Präsidenten bestimmt sich nach der Stärke der Fraktion, der sieangehören, zum Zeitpunkt ihrer Wahl."

In derselben Sitzung wurden die Präsidentin und die vier Vizepräsidenten, die von ihren jeweiligen Fraktionen vorgeschlagen wurden, jeweils mit großer Mehrheit gewählt. Als vierter Vizepräsident war dies Daniel Düngel von der Fraktion der Piraten². Er trat im August 2014 von seinem Amt zurück, nachdem Vorwürfe über seine privaten Vermögensverhältnisse erhoben worden waren.

2

¹ Drucksache 16/2; Plenarprotokoll 16/1 vom 31.05.2012, S. 9.

² Plenarprotokoll 16/1 vom 31.05.2012, S. 17.

Im Mai 2015 beantragte die Fraktion der Piraten, ihr Mitglied Monika Pieper zur vierten Vizepräsidentin zu wählen³. Die Landtagspräsidentin ließ die Wahl am 26. Juni ohne jegliche inhaltliche Stellungnahme mit dem Ergebnis durchführen, dass die Abgeordnete Pieper nicht gewählt wurde (32 Ja-Stimmen, 169 Nein-Stimmen bei 7 Enthaltungen).

Im März 2016 unternahm die Fraktion der Piraten einen erneuten Anlauf und beantragte, ihr Mitglied Olaf Wegner zum vierten Vizepräsidenten zu wählen⁴. Auch dieser Wahlvorschlag wurde ohne inhaltliche Stellungnahme der Präsidentin in zwei Wahlgängen am 16.03.2016 abgelehnt, wobei der Abgeordnete Wegner einmal 27 und einmal 26 Ja-Stimmen erhielt⁵. Für den dritten Wahlgang am selben Tag schlug die Fraktion der Piraten ihr Mitglied Dietmar Schulz vor⁶, ebenfalls ohne Erfolg (41 Ja-Stimmen)⁷.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit der Anträge

1. Rechtswegeröffnung

Die Antragstellerin macht gegen die Antragsgegner das Recht auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess geltend, das seine Grundlage in Art. 30 LVerf NRW und der Geschäftsordnung des Landtags NRW hat. Streitgegenstand ist somit eine verfassungsrechtliche (Landes-)Organstreitigkeit zwischen der Antragstellerin und den Antragsgegnern.

2. Parteifähigkeit

a) Antragstellerin

Parlamentsfraktionen sind "notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens". Sie sind als Gliederungen des Landtags der organisierten Staatlichkeit eingefügt und fungieren als maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung. Sie erfüllen damit die Voraussetzung eines in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teils des obersten Landesorgans Landtag gem. Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW i.V.m. § 43 VGHG NRW. Das ist in der Rechtsprechung des VerfGH NRW⁹ und des BVerfG¹⁰, an das sich der VerfGH

³ Drucksache 16/8682.

⁴ Drucksache 16/11443.

⁵ Plenarbeschlussprotokoll 16/108, S. 1.

⁶ Drucksache 16/11507.

⁷ Plenarbeschlussprotokoll 16/108, S. 2.

⁸ So zuletzt BVerfG v. 22.09.2015 – 2 BvE 1/11 -- Rn. 56.

⁹ St. Rspr.; vgl. Pieroth, in: Festschrift VerfGH NRW, 2002, S. 103 (107 mit Fn. 27).

¹⁰ Jüngst BVerfG v. 22.09.2015 – 2 BvE 1/11 -- Rn. 56; BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 58.

NRW insoweit angeschlossen hat, sowie in der Lehre¹¹ einhellig anerkannt. Die Rechte der Fraktion können eigene – wie hier – oder solche des Parlaments sein, die die Fraktion in Prozessstandschaft für das Parlament wahrnimmt. In beiden Fällen ist ihre Parteifähigkeit "Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments und zugleich ein Instrument des Minderheitenschutzes"¹².

b) Antragsgegner

Die Parteifähigkeit der Antragsgegner ergibt sich ebenfalls aus Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW und § 43 VGHV NRW, weil der Landtag ein oberstes Landesorgan und die Präsidentin ein durch Art. 39 LVerf NRW mit eigenen Rechten ausgestattetes Teil des Landtags ist.

3. Antragsgegenstand

a) Maßnahme

Der Begriff der Maßnahme ist in § 44 Abs. 1 VGHG NRW ebenso wie in § 64 Abs. 1 BVerfGG anerkanntermaßen weit zu verstehen und umfasst rechtserhebliche Handlungen ebenso wie Unterlassungen, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht¹³. Dass der Wahlakt für die Mitglieder des Präsidiums eine rechtserhebliche Handlung ist, liegt auf der Hand. Die Unterlassung, einen vierten Vizepräsidenten, der Mitglied der Antragstellerin ist, zum vierten Vizepräsidenten zu wählen, ist rechtserheblich, weil eine Rechtspflicht zu diesem Handeln besteht. Voraussetzungen und Grenzen dieser Rechtspflicht werden im Rahmen der Begründetheit näher dargelegt.

b) Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis

Die Rechte und Pflichten, um die in einer Organstreitigkeit gestritten wird, müssen sich aus dem Verfassungsrecht oder aus dem das Verfassungsrecht ausgestaltenden Geschäftsordnungsrecht ergeben und gegenseitig sein: "Ein Verfassungsrechtsverhältnis liegt vor, wenn auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und um verfassungsrechtliche Positionen"¹⁴ oder kurz um "Organbeziehungen"¹⁵ streiten. Der Streit zwischen einer Fraktion und dem Parlament ist

¹¹ Benda/Klein/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1009; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 63 Rn. 46 (Stand: Februar 2012); Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 200 ff.; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 722 f.; Löwer, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 70 Rn. 19; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl., 2016, Art. 38 Rn. 63; Umbach, in: ders./Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 73; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 105.

¹² BVerfG v. 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 -- Rn. 95.

¹³ Vgl. Benda/Klein/Klein, o. Fn. 11, Rn. 1032 f.; Bethge, o. Fn. 11, § 64 Rn. 36; Löwer, o. Fn. 11, Rn. 22; Pieroth, o. Fn. 9, S. 110; Umbach, o. Fn. 11, Rn. 138 f.; Voßkuhle, o. Fn. 11, Rn. 107.

¹⁴ BVerfGE 118, 277 (318); 138, 45 Rn.38.

¹⁵ BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 57.

hierfür ein typischer Fall¹⁶. Es ist insofern von der "Binnenstruktur des Parlaments" oder dem "innerparlamentarischen Raum" die Rede¹⁷. Genau darum geht es im vorliegenden Fall.

4. Antragsbefugnis

a) Eigenes Recht

Parlamentsfraktionen haben ein eigenes Recht an der Einhaltung ihrer Rechte gegenüber dem Parlament, insb. ihnen übertragener Minderheitsrechte¹⁸. Um ein solches handelt es sich bei dem gleichen Recht aller Parlamentsfraktionen auf Zugang zu bzw. Vertretung in den Ausschüssen und Gremien, insb. den Leitungsgremien des Parlaments, dessen Voraussetzungen und Grenzen im Rahmen der Begründetheit näher dargelegt werden.

b) Geltendmachung

Der Antragsteller muss in der Organstreitigkeit "schlüssig" behaupten, dass seine verfassungsrechtlichen Rechte "möglicherweise verletzt oder unmittelbar gefährdet" sind, d.h. eine Verletzung oder Gefährdung dürfen "nicht von vornherein ausgeschlossen" sein¹⁹. Es liegt auf der Hand, dass durch die Nichtwahl eines Mitglieds der Antragstellerin und die fortdauernde Vakanz des der Antragstellerin nach Verfassung und Geschäftsordnungsrecht zustehenden Amtes eines Vizepräsidenten des Landtags NRW ihre Rechte möglicherweise verletzt sind.

5. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis wird durch das Vorliegen der Antragsbefugnis indiziert²⁰. Gründe dafür, dass es entfallen sein könnte, sind nicht ersichtlich. Gerade an der verbindlichen Feststellung der sich aus der Verfassung ergebenden (Oppositions-)Fraktionsrechte besteht ein erhebliches Interesse²¹.

6. Frist

Die Frist beträgt gem. § 44 Abs. 3 VGHG NRW sechs Monate, die seit der fehlgeschlagenen Wahl am 16.03.2016 noch nicht vergangen sind.

¹⁶ Vgl. die Nachweise bei Benda/Klein/Klein, o. Rn. 11, Rn. 1023; Pieroth, o. Fn. 11, Art. 93 Rn. 16.

¹⁷ BVerfG v. 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 -- Rn. 98; Benda/Klein/Klein, o. Rn. 11, Rn. 1023; Umbach, o. Fn. 11, Rn. 73.

¹⁸ BVerfGE 70, 324 (351); 100, 266 (270); 105, 197 (220); vgl. auch Voßkuhle, o. Fn. 11, Rn. 109.

¹⁹ BVerfGE 137, 185 Rn.119; 138, 102 Rn.24; BVerfG v. 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 -- Rn. 99.

²⁰ BVerfGE 68, 1 (77); zur Rechtsprechung des VerfGH NRW vgl. Pieroth, o. Fn. 9, S. 113.

²¹ Vgl. BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 77.

7. Ergebnis

Die Anträge sind zulässig.

II. Begründetheit der Anträge

1. Präsidiumszugangsrecht der Fraktionen

a) Verfassungsrechtliche Verankerung nach der Rechtsprechung

In der Rechtsprechung des BVerfG ist der verfassungsrechtliche Anspruch aller Parlamentsfraktionen anerkannt, in den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis vertreten zu sein²². Dieser Anspruch hat drei Wurzeln:

aa) Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

Hierzu hat das BVerfG ausgeführt: "Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition wurzeln im demokratischen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2)²³. Dieser Schutz geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 42 Abs. 2 GG), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen."²⁴

Jüngst hat das BVerfG ergänzt: "Zusätzlich verfassungsrechtlich abgesichert ist das Recht "auf organisierte politische Opposition" im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 GG). Der dort verankerte Grundsatz der Gewaltenteilung, der die Gliederung und wechselseitige Kontrolle der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt anleitet und namentlich die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung erfasst (vgl. Art. 45b GG), hat den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems Rechnung zu tragen, wie sie durch das Grundgesetz und die politische Praxis ausgestaltet werden. Weil danach die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung unerlässlich ist (vgl. Art. 63 und 67 bis 69 GG), obliegt die parlamentarische Kontrolle der Regierung nicht nur dem Parlament als Ganzem, sondern insbesondere und gerade auch den Abgeordneten und Fraktionen, die nicht die Regierung tragen. Als parlamentarische Opposition stellen sie die natürlichen Gegenspieler von Regierung und regierungstragender Mehrheit dar (sogenannter neuer oder innerparlamentarischer Dualismus²⁶)."²⁷

bb) Abgeordneten- und Fraktionsteilhabe

²² Grundlegend BVerfGE 70, 324 (363).

²³ Unter Hinweis auf BVerfGE 2, 1 (13); 44, 308 (321).

²⁴ BVerfGE 70, 324 (363).

²⁵ BVerfGE 123, 267 (367).

²⁶ Unter Hinweis auf BVerfGE 49, 70 (85 f.); 129, 300 (331); 135, 259 (293 f.).

²⁷ BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 87.

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG garantiert dem Bundestagsabgeordneten einen Status der Freiheit, Gleichheit und Teilhabe²⁸. Dasselbe gilt für Art. 30 LVerf NRW. Das Recht auf Teilhabe umfasst insb. das Recht, zur effektiven Mandatswahrnehmung sich zu Fraktionen zusammenzuschließen²⁹. Die Fraktionen bündeln gewissermaßen die Teilhaberechte der Abgeordneten, woraus ihnen ein eigenes Recht auf Teilhabe erwächst. Diese Teilhabe erstreckt sich wie gesagt gerade auch auf die Leitungsgremien des Parlaments wie das Präsidium.

cc) Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit

Dasselbe gilt für das Recht der Abgeordneten auf Gleichheit: "Die Bildung von Fraktionen beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten³⁰. Dementsprechend leitet sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Status der Abgeordneten ab³¹. Zu diesem Status gehört es, daß alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind und gleiche Rechte haben. Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes³². Auf die Ebene der Fraktionen übertragen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen."³³

b) Anerkennung im Schrifttum

Das Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen wird im Schrifttum fast einhellig anerkannt, weil das Präsidium als "interfraktionelles Beratungsorgan"³⁴eine so wichtige Rolle im parlamentarischen Prozess hat und gerade seine Funktionen die Mitwirkung aller Fraktionen erfordern³⁵. Als Beispiel zitiere ich Hölscheidt³⁶: "Der Grundsatz der Fraktionsgleichheit gewährt jeder Fraktion einen Anspruch auf Zugang zu allen Parlamentsgremien. Jeder Fraktion muss zumindest die Möglichkeit eröffnet werden, in jedem Gremium repräsentiert zu sein. Die Verfassung gewährleistet ein *Grundmandat* als minimales Beteiligungsrecht. Das ist für die Oppositionsfraktionen besonders wichtig, weil jede Oppositionsfraktion ihre Funktionen allein ausübt: In der Opposition gibt es keine Koalition. Es reicht nicht aus, dass überhaupt eine Oppositionsfraktion in einem Gremium vertreten ist, sondern es muss gewährleistet sein, dass jede oppositionelle Fraktion zumindest ein Mitglied entsenden kann. Andernfalls läge die Entscheidung darüber, welche Oppositionsfraktion beteiligt wird, in der Hand der Parlamentsmehrheit."

Selbst wenn man entgegen dieser ganz herrschenden Meinung ein verfassungsrechtliches Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen nicht anerkennen wollte, bedürfte es doch nach der

²⁸ Vgl. BVerfGE 112, 118 (134); 123, 267 (342).

²⁹ Vgl. BVerfGE 80, 188 (220); 84, 304 (317 f.); 130, 318 (324).

³⁰ Unter Hinweis auf BVerfGE 84, 304 (324).

³¹ Unter Hinweis auf BVerfGE 70, 324 (363).

³² Unter Hinweis auf BVerfGE 40, 296 (317 f.); 80, 188 (220 f.); 84, 304 (325).

³³ BVerfGE 93, 195 (204).

³⁴ Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, § 15 Rn. 184.

³⁵ So Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 291 f.; Birk, NJW 1988, 2521 (2525); Edinger, RuP 1995, 77 (80); Grote, o. Fn. 11, S. 200; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 114 mit Fn. 1 (Stand: Juni 2007); Lovens, ZParl 2008, 18 (25); Zeh, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, 2005, § 52 Rn. 28; a.A. Brocker, in: Kahl/Waldhoff, GG, Art. 40 Rn. 149 (Stand: Februar 2011).

³⁶ O. Fn. 11, S. 345.

verfassungsrechtlichen Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit eines besonderen rechtfertigenden Grundes, warum gerade die Antragstellerin nicht im Präsidium vertreten ist. Ein solcher besonderer rechtfertigender Grund ist aber nicht vorhanden. Der minimale Größenunterschied zwischen der Antragstellerin und der FDP-Fraktion, die im Präsidium vertreten ist, rechtfertigt keinesfalls eine derart gravierende Ungleichbehandlung.

c) Geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung

aa) Nordrhein-Westfalen

Die kodifizierte Geschäftsordnung des Landtags NRW enthält keine Regelung über die Zahl der Vizepräsidenten und über das Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen. Anders aber die in der konstituierenden Sitzung des Landtags vom 31.05.2012 angenommene Regelung zur "Bestimmung der Struktur des Präsidiums für die 16. Wahlperiode". Sie enthält sowohl die Zahl der Vizepräsidenten als auch das Grundmandat für jede Fraktion. Dies ist inhaltlich eine geschäftsordnungsrechtliche Regelung. Dass sie nicht förmlich in die kodifizierte Geschäftsordnung eingefügt worden ist, ist für ihren Rechtscharakter unerheblich; denn Änderungen, Ergänzungen und Konkretisierungen der Geschäftsordnung sind auch außerhalb der Kodifikation möglich und zulässig³⁷. Der Anspruch der Antragstellerin auf den vierten Vizepräsidenten ist also nicht nur verfassungsrechtlich verankert, sondern geltendes Geschäftsordnungsrecht.

bb) Bund

Ebenso ist es im Bund. § 2 Abs. 1 S. 2 GO-BT lautet: "Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten." Der Bundestag hat diese Pflicht bisher stets befolgt.

cc) Andere Länder

Die Regelungen über die Vertretung der Fraktionen in den Parlamentspräsidien der anderen Länder sehen wie folgt aus³⁸: Da in einer Minderheit der Länder nur ein Leitungsgremium neben dem Präsidenten besteht (statt wie in der Mehrheit der Länder einschließlich Nordrhein-Westfalens und dem Bund zwei, nämlich Präsidium und Ältestenrat), das mal Präsidium, mal Vorstand, mal Ältestenrat heißt, wird hier die Vertretung der Fraktionen auch in diesem alleinigen Leitungsgremium neben dem Präsidenten mitberücksichtigt.

In den meisten Ländern ist das Präsidium bereits durch die jeweilige Landesverfassung als Parlamentsorgan festgeschrieben. Teilweise findet sich schon auf dieser Normebene die Regelung, dass jede Fraktion im Präsidium bzw. – bei nur einem Leitungsgremium – im Ältestenrat vertreten sein muss³⁹. Überwiegend treffen aber erst die Geschäftsordnungen entsprechende Regelungen. In folgenden elf Ländern müssen alle Fraktionen im Präsidium (P), Vorstand (V) oder Ältestenrat (Ä) vertreten sein: Baden-Württemberg⁴⁰, Bayern⁴¹,

³⁷ Vgl. Achterberg, o. Fn. 35, S. 331.

 ³⁸ Zum Folgenden vgl. auch Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 51 ff.
 ³⁹ Art. 41 Abs. 1 S. 3 LVerf Berlin; Art. 69 Abs. 1 S. 2 LVerf Brandenburg; Art. 30 Abs. 1 S. 1 LVerf Mecklenburg-Vorpommern; Art. 20 Abs. 5 LVerf Schleswig-Holstein; Art. 70 Abs. 2 LVerf Saarland in der abgeschwächten Form der Berücksichtigungspflicht.
 ⁴⁰ § 4 Abs. 1 S. 2 (P).

⁴¹ § 7 S. 2: Jede Fraktion stellt einen Vizepräsidenten.

Berlin⁴², Brandenburg⁴³, Bremen⁴⁴, Hamburg⁴⁵, Mecklenburg-Vorpommern⁴⁶, Niedersachsen⁴⁷, Sachsen⁴⁸, Sachsen-Anhalt⁴⁹ und Schleswig-Holstein⁵⁰. Wo das Leitungsgremium relativ groß ist (die Bandbreite reicht bis zu 19 Mitgliedern in Baden-Württemberg) wird die Vertretung der Fraktionen jenseits des Grundmandats entsprechend ihrer Stärke im Parlament festgelegt.

Insgesamt zeigt sich, dass der Anspruch jeder Fraktion, im Präsidium bzw. – bei nur einem Leitungsgremium -- im Ältestenrat vertreten zu sein, breite Anerkennung im geltenden Geschäftsordnungsrecht auch der anderen Länder gefunden hat.

2. Grenzen des Präsidiumszugangsrechts der Fraktionen

a) Funktionsfähigkeit des Parlaments

Das BVerfG hat von dem gleichen Recht aller Fraktionen auf Zugang zu den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien Ausnahmen "in eng begrenzten Ausnahmefällen um der Handlungsfähigkeit des Parlaments willen" anerkannt und einen solchen Ausnahmefall für den Geheimdienste Ausschuss anerkannt⁵¹. Eine entsprechende enge Ausnahme ("in Extremfällen als letztes Mittel"⁵²) wird auch für das Präsidium im Schrifttum angenommen. Dort, wo ein Präsidium neben einem Ältestenrat eingerichtet ist, geht seine Funktionsfähigkeit dann verloren, wenn es zu groß wird, insb. wenn eine große Zahl sehr kleiner Fraktionen im Parlament vertreten ist (der theoretisch denkbare Fall unter Geltung der 5%-Sperrklausel sind ja 20 Fraktionen). Als konkrete Zahl für die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Präsidiums sind 8 Mitglieder genannt worden⁵³. Andererseits hat es in den letzten drei Legislaturperioden des Bundestags stets 7 Präsidiumsmitglieder gegeben⁵⁴, ohne dass je von fehlender Funktionsfähigkeit die Rede war. Bei den 5 Präsidiumsmitgliedern im Landtag NRW ist die Grenze der Funktionsfähigkeit also längst noch nicht in Sicht.

Mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments zusammen hängt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Grundsätzlich folgt aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats der Parlamentsabgeordneten und dem daraus abgeleiteten Repräsentationsprinzip, dass die Besetzung der Parlamentsausschüsse dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen, d.h. die Zusammensetzung des Plenums verkleinert abbilden und die Zusammensetzung des

⁴² § 5 Abs. 2 (P). ⁴³ § 11 Abs. 1 S. 3 (P).

⁴⁴ § 12 Abs. 1 (V).

⁴⁵ Nach Parlamentspraxis stellt jede Fraktion einen Vizepräsidenten; vgl. Blum, o. Fn. 38, Rn. 53 Fn. 380.

⁴⁶ § 5 Abs. 1 (Ä).

⁴⁷ § 5 Abs. 2 (P).

⁴⁸ § 5 Abs. 1 S. 3 (P).

⁴⁹ § 9 Abs. 1 (Ä).

⁵⁰ § 7 Abs. 1 (Ä).

⁵¹ BVerfGE 70, 324 Rn. 152, a.A. zwei abweichende Voten; wie das BVerfG für den Geheimdienstschutz auch BayVerfGH v. 21.02.2002 13-VIII-00.

⁵² Hölscheidt, o. Fn. 11, S. 340.

⁵³ Edinger, RuP 1995, 77 (81).

⁵⁴ Vgl. die Aufstellungen in Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 GO-BT, S. 11 ff.

Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln muss⁵⁵. Das gilt insb. wenn dort Entscheidungen für das Plenum getroffen und Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrgenommen werden⁵⁶. Angenommen wurde dies bisher aber nur für Ausschüsse, aber nicht für Leitungsgremien, und für Arbeitsgruppen wurde es sogar explizit verneint⁵⁷.

Wegen der gegenüber Ausschüssen ganz anderen Funktion der Leitungsgremien muss bezweifelt werden, ob der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hier überhaupt gilt. Jedenfalls liegt im vorliegenden Fall kein Verstoß vor, weil der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht dem Minderheitenschutz, sondern dem Schutz der Mehrheit dient: Diese soll in Ausschüssen nicht überstimmt werden können, wenn sie im Plenum die Mehrheit besitzt. Wenn die Mehrheit aus den guten Gründen der Fraktionsteilhabe und –gleichheit im Präsidium darauf verzichtet, mehr Mitglieder als die Opposition zu stellen, dann ist ihr das nach dem Grundsatz "volenti non fit iniuria" nicht verwehrt.

Im Übrigen gibt es auch verfassungskonforme Wege, dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung zu tragen, ohne das Recht aller Fraktionen auf Präsidiumszugang zu beeinträchtigen. Beispielsweise können einer Fraktion mehrere Mitglieder im Präsidium zugestanden werden und/oder kann bei Stimmengleichheit der Stimme des Präsidenten ein doppeltes Gewicht gegeben werden⁵⁸.

b) Wahlfreiheit der Abgeordneten

aa) Kollisionslage

Zur Freiheit der Abgeordneten gehört in erster Linie, dass sie bei Wahlen und Abstimmungen im Parlament völlig frei, "nicht gebunden" (Art. 30 Abs. 2 LVerf NRW) "und nur ihrem Gewissen unterworfen" sind (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Hieraus entsteht ein "stuktureller Konflikt", ein "Spannungsverhältnis", ein "Kollisionsfall"⁵⁹: einerseits die verfassungsrechtliche Pflicht, ein Mitglied jeder Fraktion in das Präsidium wählen zu müssen, andererseits die Wahlfreiheit jedes Abgeordneten.

Eine solche Kollisionslage ist nichts Ungewöhnliches: Bei der separaten Wahl von Vizepräsidenten des Parlaments ist sie schon immer aufgetreten; denn noch nie hat in der Geschichte der Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland die Mehrheit für sich beansprucht, das Präsidium ganz allein zu besetzen. Also musste die Mehrheit Kandidaten der Minderheit wählen. So besteht im Bundestag die "jahrzehntelange Übung, dass konkurrenzlose Kandidaten spätestens im zweiten Wahlgang das Plazet des Plenums erhalten"⁶⁰.

bb) Kollisionslösung

Im Fall verfassungsrechtlicher Kollisionen muss praktische Konkordanz hergestellt werden: "Verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter müssen in der Problemlösung einander so zugeordnet werden, dass jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt. Wo Kollisionen entstehen,

⁵⁷ Vgl. BVerfG v. 22.09.2015 – BvE 1/11 -- Rn. 101.

⁶⁰ Lovens, ZParl 2008, 18 (22).

⁵⁵ BVerfGE 112, 118 (133); 135, 317 Rn.153; BVerfG v. 22.09.2015 – BvE 1/11 -- Rn. 93.

⁵⁶ BVerfGE 130, 318 (353 ff.).

⁵⁸ Vgl. Edinger, RuP 1995, 77 (80); Hölscheidt, o. Fn. 11, S. 354.

⁵⁹ So Lovens, ZParl 2008, 18 (21, 23).

darf nicht ... eines auf Kosten des anderen realisiert werden."⁶¹ Das Prinzip der praktischen Konkordanz ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich anerkannt⁶² bzw. als Grundsatz der Optimierung bezeichnet worden⁶³. Das wichtigste dogmatische Instrument zu dem erforderlichen Ausgleich, der beiden betroffenen Verfassungsrechtsgütern soweit es geht Geltung verschaffen muss, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶⁴.

Danach steht fest, dass die Kollisionslösung nicht darin bestehen kann, das eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgut vollständig beiseite zu wischen. Genau das geschieht aber, wenn das Problem damit abgetan wird, dass dem Parlament "kein bestimmter Vizepräsident aufgezwungen werden" dürfe⁶⁵. Hiergegen hat schon Klein zu Recht eingewandt: "Die Nichtwahl oder gar die Wahl eines Gegenkandidaten lässt den Anspruch bestehen."66

Dass man den Präsidiumszugangsanspruch nicht einfach unter Hinweis auf die Wahlfreiheit der Abgeordneten unter den Tisch fallen lassen darf, hat Hölscheidt wie folgt prägnant begründet: "Die Mehrheit muss es zulassen, u.U. sogar durch ihr Wahlverhalten herbeiführen, dass alle Fraktionen, besonders die der Opposition, ihre Parlaments- und Mitgliederfunktionen wahrnehmen können. Das kann hart sein, ist aber immer gerecht, Feststeht nämlich, dass eine Parlamentsmehrheit ihre Rechte missbrauchen kann; z.B. dadurch, dass eine Fraktion oder Koalition Gremien einseitig besetzt. Die Versuchung eines solchen Missbrauchs ist groß, denn der Missbrauch wird mit dem Mantel demokratischer Legitimität überdeckt, indem eine formal korrekte Mehrheitsentscheidung gefällt wird....Das Parlament muss sicherstellen, dass ein verfassungswidriger Zustand möglichst nicht eintritt bzw. schnell beseitigt wird."67

Wie genau das Parlament den verfassungsrechtlich gebotenen Zustand herbeiführt, bleibt ihm überlassen. Im Schrifttum wird namentlich über die Absenkung des Quorums und die Enbloc-Wahl in einem Wahlgang diskutiert⁶⁸. Der letztere Weg hätte auch dem Landtag NRW gem. § 3 Abs. 1 S. 2 der Geschäftsordnung offen gestanden. Eine Änderung der Geschäftsordnung zur Erleichterung der Wahl eines vierten Vizepräsidenten ist ihm nach wie vor jederzeit möglich. Beispielsweise sei auf § 5 Abs. 4 S. 2 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags verwiesen, wonach eine Fraktion bei Nichtwahl ein anderes Mitglied vorschlagen kann; damit wäre die verfassungsrechtliche Verpflichtung zwar noch nicht erfüllt, sie stünde aber weiter mahnend auf der Tagesordnung. Das mindeste, was vom Landtag verlangt werden kann, ist, dass er und die Präsidentin mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des Rechts der Antragstellerin auf Präsidiumszugang hinwirken. So könnten etwa die Abgeordneten nachdrücklich an die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landtags erinnert werden. (Es wäre ja auch peinlich für den Landtag, gegebenenfalls vom Verfassungsgerichtshof den Verstoß gegen Verfassungsrecht bescheinigt zu bekommen.)

⁶¹ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 72.

⁶² BVerfGE 93, 1 (21). ⁶³ BVerfGE 81, 278 (292).

 ⁶⁴ BVerfGE 81, 278 (292); 94, 268 (284).
 ⁶⁵ So Brocker, o. Fn. 35, Rn. 149; in der Tendenz auch Ritzel/Bücker/Schreiner, o. Fn. 54, S. 7.

⁶⁶ Klein, o. Fn. 35, Rn. 114 Anm. 1.

⁶⁷ Hölscheidt, o. Fn. 11, S. 340, 350.

⁶⁸ Vgl. Lovens, ZParl 2008, 18 (26 f.).

Ein letztes Wort zu dem Argument mit der angeblich entgegenstehenden Abstimmungs- und Wahlfreiheit des Abgeordneten: In unserem parlamentarischen System mit verfassungsgerichtlicher Kontrolle ist es strukturell angelegt, dass verfassungsrechtliche Gebote und Pflichten vom Parlament spätestens dann befolgt werden müssen, wenn sie vom Verfassungsgericht bestätigt worden sind. Diese Befolgung unter Hinweis auf die Freiheit des Abgeordneten zu verweigern, würde an den Grundfesten des Verfassungsstaats rütteln.

3. Feststellung des Verfassungsverstoßes

Die beantragten Feststellungen gem. § 46 Abs. 1 VGHG NRW folgen aus dem Dargelegten.

Münster, den 25. Mai 2016

(Universitätsprofessor Dr. Bodo Pieroth)



Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Verfassungsgerichtshof NRW • Postfach 6309 • 48033 Münster Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen Platz des Landtags 1 40221 Düsseldorf Hausanschrift Aegidiikirchplatz 5 48143 Münster Telefon (0251) 505-0 Durchwahl (0251) 505-250 Telefax (0251) 505-253

e-mail: verfgh@ovg.nrw.de

Datum: 27. Mai 2016

Geschäfts-Nr.: VerfGH 6/16 (Bitte bei allen Schreiben angeben)

In dem Organstreitverfahren

der PIRATEN-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen

gegen

- 1. den Landtag Nordrhein-Westfalen
- 2. die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

wegen unterbliebener Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags

- VerfGH 6/16 -

übersende ich als Anlage einen Abdruck der Antragsschrift vom 25. Mai 2016 nebst Anlage, die am gleichen Tag beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist. Das Verfahren wird unter dem o. g. Aktenzeichen geführt.

Gemäß § 18 Abs. 2 VerfGHG gebe ich Gelegenheit, bis zum 31. August 2016 zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

Künftige Eingaben in dieser Sache bitte ich in 14 Exemplaren einzureichen.

Dr. Brandts



Beglaubigt Schmid, VG-Beschäftigte als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Prof. Dr. Bodo Pieroth

An den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen Ägidiikirchplatz 5 48143 Münster

Münster, den 25.05.2016

In der (Landes-)Organstreitigkeit gem. Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW i.V.m. §§ 43-46 VGHG NRW,

Antragstellerin: Fraktion der Piraten im Landtag NRW, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Michele Marsching und den Parlamentarischen Geschäftsführer Marc Olejak,

-- Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Bodo Pieroth, Gluckweg 19, 48147 Münster –

Antragsgegner:

- 1. Landtag NRW, vertreten durch die Präsidentin, Frau Carina Gödecke, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,
- 2. Präsidentin des Landtags NRW, Frau Carina Gödecke, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

stelle ich namens und im Auftrag der Antragstellerin folgende Anträge:

- 1. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW verstoßen hat, dass er am 16.03.2016 kein Mitglied der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags gewählt hat.
- 2. Hilfsweise: Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW verstoßen hat, dass er es unterlassen hat, mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des

Rechts der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW auf Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuwirken.

- 3. Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin zu 2. es unterlassen hat, mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des Rechts der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW auf Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuwirken.
- 4. Hilfsweise: Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin zu 2. es unterlassen hat, am 16.03.2016 die Mitglieder des Landtags auf das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 LVerf NRW i.V.m. der Geschäftsordnung des Landtags NRW auf Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuweisen.

Die auf mich lautende Vollmacht ist diesem Schriftsatz beigefügt.

Ich begründe diese Anträge wie folgt:

A. Sachverhalt

Bei der Landtagswahl in NRW am 13.05.2012 erhielten die SPD 39,1%, die CDU 26,3%, die Grünen 11,3%, die FDP 8,6% und die Piraten 7,8% der gültigen Zweitstimmen. Daraus ergab sich folgende Sitzverteilung: SPD 99, CDU 67, Grüne 29, FDP 22 und Piraten 20 Mandate. Aktuell umfasst die Fraktion der Piraten 18 Abgeordnete. Zu Beginn dieser noch laufenden 16. Wahlperiode des Landtags NRW haben alle in ihm vertretenen Fraktionen folgenden Antrag gestellt und einstimmig angenommen¹:

"Neben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags gehören dem Präsidium (§ 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen) der 16. Wahlperiode insgesamt vier Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten an. Auf jede Fraktion, die nicht die Präsidentin bzw. den Präsidenten stellt, entfällt eine Vizepräsidentin bzw. ein Vizepräsident. Die Reihenfolge der Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten für die Vertretung der Präsidentin bzw. des Präsidenten bestimmt sich nach der Stärke der Fraktion, der sieangehören, zum Zeitpunkt ihrer Wahl."

In derselben Sitzung wurden die Präsidentin und die vier Vizepräsidenten, die von ihren jeweiligen Fraktionen vorgeschlagen wurden, jeweils mit großer Mehrheit gewählt. Als vierter Vizepräsident war dies Daniel Düngel von der Fraktion der Piraten². Er trat im August 2014 von seinem Amt zurück, nachdem Vorwürfe über seine privaten Vermögensverhältnisse erhoben worden waren.

2

¹ Drucksache 16/2; Plenarprotokoll 16/1 vom 31.05.2012, S. 9.

² Plenarprotokoll 16/1 vom 31.05.2012, S. 17.

Im Mai 2015 beantragte die Fraktion der Piraten, ihr Mitglied Monika Pieper zur vierten Vizepräsidentin zu wählen³. Die Landtagspräsidentin ließ die Wahl am 26. Juni ohne jegliche inhaltliche Stellungnahme mit dem Ergebnis durchführen, dass die Abgeordnete Pieper nicht gewählt wurde (32 Ja-Stimmen, 169 Nein-Stimmen bei 7 Enthaltungen).

Im März 2016 unternahm die Fraktion der Piraten einen erneuten Anlauf und beantragte, ihr Mitglied Olaf Wegner zum vierten Vizepräsidenten zu wählen⁴. Auch dieser Wahlvorschlag wurde ohne inhaltliche Stellungnahme der Präsidentin in zwei Wahlgängen am 16.03.2016 abgelehnt, wobei der Abgeordnete Wegner einmal 27 und einmal 26 Ja-Stimmen erhielt⁵. Für den dritten Wahlgang am selben Tag schlug die Fraktion der Piraten ihr Mitglied Dietmar Schulz vor⁶, ebenfalls ohne Erfolg (41 Ja-Stimmen)⁷.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit der Anträge

1. Rechtswegeröffnung

Die Antragstellerin macht gegen die Antragsgegner das Recht auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess geltend, das seine Grundlage in Art. 30 LVerf NRW und der Geschäftsordnung des Landtags NRW hat. Streitgegenstand ist somit eine verfassungsrechtliche (Landes-)Organstreitigkeit zwischen der Antragstellerin und den Antragsgegnern.

2. Parteifähigkeit

a) Antragstellerin

Parlamentsfraktionen sind "notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens". Sie sind als Gliederungen des Landtags der organisierten Staatlichkeit eingefügt und fungieren als maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung. Sie erfüllen damit die Voraussetzung eines in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teils des obersten Landesorgans Landtag gem. Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW i.V.m. § 43 VGHG NRW. Das ist in der Rechtsprechung des VerfGH NRW⁹ und des BVerfG¹⁰, an das sich der VerfGH

³ Drucksache 16/8682.

⁴ Drucksache 16/11443.

⁵ Plenarbeschlussprotokoll 16/108, S. 1.

⁶ Drucksache 16/11507.

⁷ Plenarbeschlussprotokoll 16/108, S. 2.

⁸ So zuletzt BVerfG v. 22.09.2015 – 2 BvE 1/11 -- Rn. 56.

⁹ St. Rspr.; vgl. Pieroth, in: Festschrift VerfGH NRW, 2002, S. 103 (107 mit Fn. 27).

¹⁰ Jüngst BVerfG v. 22.09.2015 – 2 BvE 1/11 -- Rn. 56; BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 58.

NRW insoweit angeschlossen hat, sowie in der Lehre¹¹ einhellig anerkannt. Die Rechte der Fraktion können eigene – wie hier – oder solche des Parlaments sein, die die Fraktion in Prozessstandschaft für das Parlament wahrnimmt. In beiden Fällen ist ihre Parteifähigkeit "Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments und zugleich ein Instrument des Minderheitenschutzes"¹².

b) Antragsgegner

Die Parteifähigkeit der Antragsgegner ergibt sich ebenfalls aus Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW und § 43 VGHV NRW, weil der Landtag ein oberstes Landesorgan und die Präsidentin ein durch Art. 39 LVerf NRW mit eigenen Rechten ausgestattetes Teil des Landtags ist.

3. Antragsgegenstand

a) Maßnahme

Der Begriff der Maßnahme ist in § 44 Abs. 1 VGHG NRW ebenso wie in § 64 Abs. 1 BVerfGG anerkanntermaßen weit zu verstehen und umfasst rechtserhebliche Handlungen ebenso wie Unterlassungen, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht¹³. Dass der Wahlakt für die Mitglieder des Präsidiums eine rechtserhebliche Handlung ist, liegt auf der Hand. Die Unterlassung, einen vierten Vizepräsidenten, der Mitglied der Antragstellerin ist, zum vierten Vizepräsidenten zu wählen, ist rechtserheblich, weil eine Rechtspflicht zu diesem Handeln besteht. Voraussetzungen und Grenzen dieser Rechtspflicht werden im Rahmen der Begründetheit näher dargelegt.

b) Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis

Die Rechte und Pflichten, um die in einer Organstreitigkeit gestritten wird, müssen sich aus dem Verfassungsrecht oder aus dem das Verfassungsrecht ausgestaltenden Geschäftsordnungsrecht ergeben und gegenseitig sein: "Ein Verfassungsrechtsverhältnis liegt vor, wenn auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und um verfassungsrechtliche Positionen"¹⁴ oder kurz um "Organbeziehungen"¹⁵ streiten. Der Streit zwischen einer Fraktion und dem Parlament ist

¹¹ Benda/Klein/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1009; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 63 Rn. 46 (Stand: Februar 2012); Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 200 ff.; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 722 f.; Löwer, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 70 Rn. 19; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl., 2016, Art. 38 Rn. 63; Umbach, in: ders./Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 73; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 105.

¹² BVerfG v. 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 -- Rn. 95.

¹³ Vgl. Benda/Klein/Klein, o. Fn. 11, Rn. 1032 f.; Bethge, o. Fn. 11, § 64 Rn. 36; Löwer, o. Fn. 11, Rn. 22; Pieroth, o. Fn. 9, S. 110; Umbach, o. Fn. 11, Rn. 138 f.; Voßkuhle, o. Fn. 11, Rn. 107.

¹⁴ BVerfGE 118, 277 (318); 138, 45 Rn.38.

¹⁵ BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 57.

hierfür ein typischer Fall¹⁶. Es ist insofern von der "Binnenstruktur des Parlaments" oder dem "innerparlamentarischen Raum" die Rede¹⁷. Genau darum geht es im vorliegenden Fall.

4. Antragsbefugnis

a) Eigenes Recht

Parlamentsfraktionen haben ein eigenes Recht an der Einhaltung ihrer Rechte gegenüber dem Parlament, insb. ihnen übertragener Minderheitsrechte¹⁸. Um ein solches handelt es sich bei dem gleichen Recht aller Parlamentsfraktionen auf Zugang zu bzw. Vertretung in den Ausschüssen und Gremien, insb. den Leitungsgremien des Parlaments, dessen Voraussetzungen und Grenzen im Rahmen der Begründetheit näher dargelegt werden.

b) Geltendmachung

Der Antragsteller muss in der Organstreitigkeit "schlüssig" behaupten, dass seine verfassungsrechtlichen Rechte "möglicherweise verletzt oder unmittelbar gefährdet" sind, d.h. eine Verletzung oder Gefährdung dürfen "nicht von vornherein ausgeschlossen" sein ¹⁹. Es liegt auf der Hand, dass durch die Nichtwahl eines Mitglieds der Antragstellerin und die fortdauernde Vakanz des der Antragstellerin nach Verfassung und Geschäftsordnungsrecht zustehenden Amtes eines Vizepräsidenten des Landtags NRW ihre Rechte möglicherweise verletzt sind.

5. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis wird durch das Vorliegen der Antragsbefugnis indiziert²⁰. Gründe dafür, dass es entfallen sein könnte, sind nicht ersichtlich. Gerade an der verbindlichen Feststellung der sich aus der Verfassung ergebenden (Oppositions-)Fraktionsrechte besteht ein erhebliches Interesse²¹.

6. Frist

Die Frist beträgt gem. § 44 Abs. 3 VGHG NRW sechs Monate, die seit der fehlgeschlagenen Wahl am 16.03.2016 noch nicht vergangen sind.

¹⁶ Vgl. die Nachweise bei Benda/Klein/Klein, o. Rn. 11, Rn. 1023; Pieroth, o. Fn. 11, Art. 93 Rn. 16.

¹⁷ BVerfG v. 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 -- Rn. 98; Benda/Klein/Klein, o. Rn. 11, Rn. 1023; Umbach, o. Fn. 11, Rn. 73.

¹⁸ BVerfGE 70, 324 (351); 100, 266 (270); 105, 197 (220); vgl. auch Voßkuhle, o. Fn. 11, Rn. 109.

¹⁹ BVerfGE 137, 185 Rn.119; 138, 102 Rn.24; BVerfG v. 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 -- Rn. 99.

²⁰ BVerfGE 68, 1 (77); zur Rechtsprechung des VerfGH NRW vgl. Pieroth, o. Fn. 9, S. 113.

²¹ Vgl. BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 77.

7. Ergebnis

Die Anträge sind zulässig.

II. Begründetheit der Anträge

1. Präsidiumszugangsrecht der Fraktionen

a) Verfassungsrechtliche Verankerung nach der Rechtsprechung

In der Rechtsprechung des BVerfG ist der verfassungsrechtliche Anspruch aller Parlamentsfraktionen anerkannt, in den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis vertreten zu sein²². Dieser Anspruch hat drei Wurzeln:

aa) Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

Hierzu hat das BVerfG ausgeführt: "Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition wurzeln im demokratischen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2)²³. Dieser Schutz geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 42 Abs. 2 GG), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen."²⁴

Jüngst hat das BVerfG ergänzt: "Zusätzlich verfassungsrechtlich abgesichert ist das Recht "auf organisierte politische Opposition" im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 GG). Der dort verankerte Grundsatz der Gewaltenteilung, der die Gliederung und wechselseitige Kontrolle der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt anleitet und namentlich die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung erfasst (vgl. Art. 45b GG), hat den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems Rechnung zu tragen, wie sie durch das Grundgesetz und die politische Praxis ausgestaltet werden. Weil danach die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung unerlässlich ist (vgl. Art. 63 und 67 bis 69 GG), obliegt die parlamentarische Kontrolle der Regierung nicht nur dem Parlament als Ganzem, sondern insbesondere und gerade auch den Abgeordneten und Fraktionen, die nicht die Regierung tragen. Als parlamentarische Opposition stellen sie die natürlichen Gegenspieler von Regierung und regierungstragender Mehrheit dar (sogenannter neuer oder innerparlamentarischer Dualismus²⁶). "²⁷

bb) Abgeordneten- und Fraktionsteilhabe

²² Grundlegend BVerfGE 70, 324 (363).

²³ Unter Hinweis auf BVerfGE 2, 1 (13); 44, 308 (321).

²⁴ BVerfGE 70, 324 (363).

²⁵ BVerfGE 123, 267 (367).

²⁶ Unter Hinweis auf BVerfGE 49, 70 (85 f.); 129, 300 (331); 135, 259 (293 f.).

²⁷ BVerfG v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 -- Rn. 87.

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG garantiert dem Bundestagsabgeordneten einen Status der Freiheit, Gleichheit und Teilhabe²⁸. Dasselbe gilt für Art. 30 LVerf NRW. Das Recht auf Teilhabe umfasst insb. das Recht, zur effektiven Mandatswahrnehmung sich zu Fraktionen zusammenzuschließen²⁹. Die Fraktionen bündeln gewissermaßen die Teilhaberechte der Abgeordneten, woraus ihnen ein eigenes Recht auf Teilhabe erwächst. Diese Teilhabe erstreckt sich wie gesagt gerade auch auf die Leitungsgremien des Parlaments wie das Präsidium.

cc) Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit

Dasselbe gilt für das Recht der Abgeordneten auf Gleichheit: "Die Bildung von Fraktionen beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten³⁰. Dementsprechend leitet sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Status der Abgeordneten ab³¹. Zu diesem Status gehört es, daß alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind und gleiche Rechte haben. Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes³². Auf die Ebene der Fraktionen übertragen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen."³³

b) Anerkennung im Schrifttum

Das Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen wird im Schrifttum fast einhellig anerkannt, weil das Präsidium als "interfraktionelles Beratungsorgan"³⁴eine so wichtige Rolle im parlamentarischen Prozess hat und gerade seine Funktionen die Mitwirkung aller Fraktionen erfordern³⁵. Als Beispiel zitiere ich Hölscheidt³⁶: "Der Grundsatz der Fraktionsgleichheit gewährt jeder Fraktion einen Anspruch auf Zugang zu allen Parlamentsgremien. Jeder Fraktion muss zumindest die Möglichkeit eröffnet werden, in jedem Gremium repräsentiert zu sein. Die Verfassung gewährleistet ein *Grundmandat* als minimales Beteiligungsrecht. Das ist für die Oppositionsfraktionen besonders wichtig, weil jede Oppositionsfraktion ihre Funktionen allein ausübt: In der Opposition gibt es keine Koalition. Es reicht nicht aus, dass überhaupt eine Oppositionsfraktion in einem Gremium vertreten ist, sondern es muss gewährleistet sein, dass jede oppositionelle Fraktion zumindest ein Mitglied entsenden kann. Andernfalls läge die Entscheidung darüber, welche Oppositionsfraktion beteiligt wird, in der Hand der Parlamentsmehrheit."

Selbst wenn man entgegen dieser ganz herrschenden Meinung ein verfassungsrechtliches Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen nicht anerkennen wollte, bedürfte es doch nach der

²⁸ Vgl. BVerfGE 112, 118 (134); 123, 267 (342).

²⁹ Vgl. BVerfGE 80, 188 (220); 84, 304 (317 f.); 130, 318 (324).

³⁰ Unter Hinweis auf BVerfGE 84, 304 (324).

³¹ Unter Hinweis auf BVerfGE 70, 324 (363).

³² Unter Hinweis auf BVerfGE 40, 296 (317 f.); 80, 188 (220 f.); 84, 304 (325).

³³ BVerfGE 93, 195 (204).

³⁴ Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, § 15 Rn. 184.

³⁵ So Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 291 f.; Birk, NJW 1988, 2521 (2525); Edinger, RuP 1995, 77 (80); Grote, o. Fn. 11, S. 200; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 114 mit Fn. 1 (Stand: Juni 2007); Lovens, ZParl 2008, 18 (25); Zeh, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, 2005, § 52 Rn. 28; a.A. Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 40 Rn. 149 (Stand: Februar 2011).

³⁶ O. Fn. 11, S. 345.

verfassungsrechtlichen Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit eines besonderen rechtfertigenden Grundes, warum gerade die Antragstellerin nicht im Präsidium vertreten ist. Ein solcher besonderer rechtfertigender Grund ist aber nicht vorhanden. Der minimale Größenunterschied zwischen der Antragstellerin und der FDP-Fraktion, die im Präsidium vertreten ist, rechtfertigt keinesfalls eine derart gravierende Ungleichbehandlung,

c) Geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung

aa) Nordrhein-Westfalen

Die kodifizierte Geschäftsordnung des Landtags NRW enthält keine Regelung über die Zahl der Vizepräsidenten und über das Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen. Anders aber die in der konstituierenden Sitzung des Landtags vom 31.05.2012 angenommene Regelung zur "Bestimmung der Struktur des Präsidiums für die 16. Wahlperiode". Sie enthält sowohl die Zahl der Vizepräsidenten als auch das Grundmandat für jede Fraktion. Dies ist inhaltlich eine geschäftsordnungsrechtliche Regelung. Dass sie nicht förmlich in die kodifizierte Geschäftsordnung eingefügt worden ist, ist für ihren Rechtscharakter unerheblich; denn Änderungen, Ergänzungen und Konkretisierungen der Geschäftsordnung sind auch außerhalb der Kodifikation möglich und zulässig³⁷. Der Anspruch der Antragstellerin auf den vierten Vizepräsidenten ist also nicht nur verfassungsrechtlich verankert, sondern geltendes Geschäftsordnungsrecht.

bb) Bund

Ebenso ist es im Bund. § 2 Abs. 1 S. 2 GO-BT lautet: "Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten." Der Bundestag hat diese Pflicht bisher stets befolgt.

cc) Andere Länder

Die Regelungen über die Vertretung der Fraktionen in den Parlamentspräsidien der anderen Länder sehen wie folgt aus³⁸: Da in einer Minderheit der Länder nur ein Leitungsgremium neben dem Präsidenten besteht (statt wie in der Mehrheit der Länder einschließlich Nordrhein-Westfalens und dem Bund zwei, nämlich Präsidium und Ältestenrat), das mal Präsidium, mal Vorstand, mal Ältestenrat heißt, wird hier die Vertretung der Fraktionen auch in diesem alleinigen Leitungsgremium neben dem Präsidenten mitberücksichtigt.

In den meisten Ländern ist das Präsidium bereits durch die jeweilige Landesverfassung als Parlamentsorgan festgeschrieben. Teilweise findet sich schon auf dieser Normebene die Regelung, dass jede Fraktion im Präsidium bzw. – bei nur einem Leitungsgremium – im Ältestenrat vertreten sein muss³⁹. Überwiegend treffen aber erst die Geschäftsordnungen entsprechende Regelungen. In folgenden elf Ländern müssen alle Fraktionen im Präsidium (P), Vorstand (V) oder Ältestenrat (Ä) vertreten sein: Baden-Württemberg⁴⁰, Bayern⁴¹,

 $^{^{37}}$ Vgl. Achterberg, o. Fn. 35, S. 331. 38 Zum Folgenden vgl. auch Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, \S 21 Rn. 51 ff. ³⁹ Art. 41 Abs. 1 S. 3 LVerf Berlin; Art. 69 Abs. 1 S. 2 LVerf Brandenburg; Art. 30 Abs. 1 S. 1 LVerf Mecklenburg-Vorpommern; Art. 20 Abs. 5 LVerf Schleswig-Holstein; Art. 70 Abs. 2 LVerf Saarland in der abgeschwächten Form der Berücksichtigungspflicht. ⁴⁰ § 4 Abs. 1 S. 2 (P).

⁴¹ § 7 S. 2: Jede Fraktion stellt einen Vizepräsidenten.

Berlin⁴², Brandenburg⁴³, Bremen⁴⁴, Hamburg⁴⁵, Mecklenburg-Vorpommern⁴⁶, Niedersachsen⁴⁷, Sachsen⁴⁸, Sachsen-Anhalt⁴⁹ und Schleswig-Holstein⁵⁰. Wo das Leitungsgremium relativ groß ist (die Bandbreite reicht bis zu 19 Mitgliedern in Baden-Württemberg) wird die Vertretung der Fraktionen jenseits des Grundmandats entsprechend ihrer Stärke im Parlament festgelegt.

Insgesamt zeigt sich, dass der Anspruch jeder Fraktion, im Präsidium bzw. – bei nur einem Leitungsgremium -- im Ältestenrat vertreten zu sein, breite Anerkennung im geltenden Geschäftsordnungsrecht auch der anderen Länder gefunden hat.

2. Grenzen des Präsidiumszugangsrechts der Fraktionen

a) Funktionsfähigkeit des Parlaments

Das BVerfG hat von dem gleichen Recht aller Fraktionen auf Zugang zu den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien Ausnahmen "in eng begrenzten Ausnahmefällen um der Handlungsfähigkeit des Parlaments willen" anerkannt und einen solchen Ausnahmefall für den Geheimdienste Ausschuss anerkannt⁵¹. Eine entsprechende enge Ausnahme ("in Extremfällen als letztes Mittel"⁵²) wird auch für das Präsidium im Schrifttum angenommen. Dort, wo ein Präsidium neben einem Ältestenrat eingerichtet ist, geht seine Funktionsfähigkeit dann verloren, wenn es zu groß wird, insb. wenn eine große Zahl sehr kleiner Fraktionen im Parlament vertreten ist (der theoretisch denkbare Fall unter Geltung der 5%-Sperrklausel sind ja 20 Fraktionen). Als konkrete Zahl für die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Präsidiums sind 8 Mitglieder genannt worden⁵³. Andererseits hat es in den letzten drei Legislaturperioden des Bundestags stets 7 Präsidiumsmitglieder gegeben⁵⁴, ohne dass je von fehlender Funktionsfähigkeit die Rede war. Bei den 5 Präsidiumsmitgliedern im Landtag NRW ist die Grenze der Funktionsfähigkeit also längst noch nicht in Sicht.

Mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments zusammen hängt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Grundsätzlich folgt aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats der Parlamentsabgeordneten und dem daraus abgeleiteten Repräsentationsprinzip, dass die Besetzung der Parlamentsausschüsse dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen, d.h. die Zusammensetzung des Plenums verkleinert abbilden und die Zusammensetzung des

⁴² § 5 Abs. 2 (P).

⁴³ § 11 Abs. 1 S. 3 (P).

⁴⁴ § 12 Abs. 1 (V).

⁴⁵ Nach Parlamentspraxis stellt jede Fraktion einen Vizepräsidenten; vgl. Blum, o. Fn. 38, Rn. 53 Fn. 380.

⁴⁶ § 5 Abs. 1 (Ä).

⁴⁷ § 5 Abs. 2 (P).

⁴⁸ § 5 Abs. 1 S. 3 (P).

⁴⁹ § 9 Abs. 1 (Ä).

⁵⁰ § 7 Abs. 1 (Ä).

⁵¹ BVerfGE 70, 324 Rn. 152, a.A. zwei abweichende Voten; wie das BVerfG für den Geheimdienstschutz auch BayVerfGH v. 21.02.2002 13-VIII-00.

⁵² Hölscheidt, o. Fn. 11, S. 340.

⁵³ Edinger, RuP 1995, 77 (81).

⁵⁴ Vgl. die Aufstellungen in Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 GO-BT, S. 11 ff.

Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln muss⁵⁵. Das gilt insb. wenn dort Entscheidungen für das Plenum getroffen und Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrgenommen werden⁵⁶. Angenommen wurde dies bisher aber nur für Ausschüsse, aber nicht für Leitungsgremien, und für Arbeitsgruppen wurde es sogar explizit verneint⁵⁷.

Wegen der gegenüber Ausschüssen ganz anderen Funktion der Leitungsgremien muss bezweifelt werden, ob der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hier überhaupt gilt. Jedenfalls liegt im vorliegenden Fall kein Verstoß vor, weil der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht dem Minderheitenschutz, sondern dem Schutz der Mehrheit dient: Diese soll in Ausschüssen nicht überstimmt werden können, wenn sie im Plenum die Mehrheit besitzt. Wenn die Mehrheit aus den guten Gründen der Fraktionsteilhabe und –gleichheit im Präsidium darauf verzichtet, mehr Mitglieder als die Opposition zu stellen, dann ist ihr das nach dem Grundsatz "volenti non fit iniuria" nicht verwehrt.

Im Übrigen gibt es auch verfassungskonforme Wege, dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung zu tragen, ohne das Recht aller Fraktionen auf Präsidiumszugang zu beeinträchtigen. Beispielsweise können einer Fraktion mehrere Mitglieder im Präsidium zugestanden werden und/oder kann bei Stimmengleichheit der Stimme des Präsidenten ein doppeltes Gewicht gegeben werden⁵⁸.

b) Wahlfreiheit der Abgeordneten

aa) Kollisionslage

Zur Freiheit der Abgeordneten gehört in erster Linie, dass sie bei Wahlen und Abstimmungen im Parlament völlig frei, "nicht gebunden" (Art. 30 Abs. 2 LVerf NRW) "und nur ihrem Gewissen unterworfen" sind (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Hieraus entsteht ein "stuktureller Konflikt", ein "Spannungsverhältnis", ein "Kollisionsfall"⁵⁹: einerseits die verfassungsrechtliche Pflicht, ein Mitglied jeder Fraktion in das Präsidium wählen zu müssen, andererseits die Wahlfreiheit jedes Abgeordneten.

Eine solche Kollisionslage ist nichts Ungewöhnliches: Bei der separaten Wahl von Vizepräsidenten des Parlaments ist sie schon immer aufgetreten; denn noch nie hat in der Geschichte der Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland die Mehrheit für sich beansprucht, das Präsidium ganz allein zu besetzen. Also musste die Mehrheit Kandidaten der Minderheit wählen. So besteht im Bundestag die "jahrzehntelange Übung, dass konkurrenzlose Kandidaten spätestens im zweiten Wahlgang das Plazet des Plenums erhalten"⁶⁰.

bb) Kollisionslösung

Im Fall verfassungsrechtlicher Kollisionen muss praktische Konkordanz hergestellt werden: "Verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter müssen in der Problemlösung einander so zugeordnet werden, dass jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt. Wo Kollisionen entstehen,

⁵⁷ Vgl. BVerfG v. 22.09.2015 – BvE 1/11 -- Rn. 101.

10

⁵⁵ BVerfGE 112, 118 (133); 135, 317 Rn.153; BVerfG v. 22.09.2015 – BvE 1/11 -- Rn. 93.

⁵⁶ BVerfGE 130, 318 (353 ff.).

⁵⁸ Vgl. Edinger, RuP 1995, 77 (80); Hölscheidt, o. Fn. 11, S. 354.

⁵⁹ So Lovens, ZParl 2008, 18 (21, 23).

⁶⁰ Lovens, ZParl 2008, 18 (22).

darf nicht ... eines auf Kosten des anderen realisiert werden."⁶¹ Das Prinzip der praktischen Konkordanz ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich anerkannt⁶² bzw. als Grundsatz der Optimierung bezeichnet worden⁶³. Das wichtigste dogmatische Instrument zu dem erforderlichen Ausgleich, der beiden betroffenen Verfassungsrechtsgütern soweit es geht Geltung verschaffen muss, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶⁴.

Danach steht fest, dass die Kollisionslösung nicht darin bestehen kann, das eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgut vollständig beiseite zu wischen. Genau das geschieht aber, wenn das Problem damit abgetan wird, dass dem Parlament "kein bestimmter Vizepräsident aufgezwungen werden" dürfe⁶⁵. Hiergegen hat schon Klein zu Recht eingewandt: "Die Nichtwahl oder gar die Wahl eines Gegenkandidaten lässt den Anspruch bestehen."

Dass man den Präsidiumszugangsanspruch nicht einfach unter Hinweis auf die Wahlfreiheit der Abgeordneten unter den Tisch fallen lassen darf, hat Hölscheidt wie folgt prägnant begründet: "Die Mehrheit muss es zulassen, u.U. sogar durch ihr Wahlverhalten herbeiführen, dass alle Fraktionen, besonders die der Opposition, ihre Parlaments- und Mitgliederfunktionen wahrnehmen können. Das kann hart sein, ist aber immer gerecht. Feststeht nämlich, dass eine Parlamentsmehrheit ihre Rechte missbrauchen kann; z.B. dadurch, dass eine Fraktion oder Koalition Gremien einseitig besetzt. Die Versuchung eines solchen Missbrauchs ist groß, denn der Missbrauch wird mit dem Mantel demokratischer Legitimität überdeckt, indem eine formal korrekte Mehrheitsentscheidung gefällt wird....Das Parlament muss sicherstellen, dass ein verfassungswidriger Zustand möglichst nicht eintritt bzw. schnell beseitigt wird."

Wie genau das Parlament den verfassungsrechtlich gebotenen Zustand herbeiführt, bleibt ihm überlassen. Im Schrifttum wird namentlich über die Absenkung des Quorums und die Enbloc-Wahl in einem Wahlgang diskutiert⁶⁸. Der letztere Weg hätte auch dem Landtag NRW gem. § 3 Abs. 1 S. 2 der Geschäftsordnung offen gestanden. Eine Änderung der Geschäftsordnung zur Erleichterung der Wahl eines vierten Vizepräsidenten ist ihm nach wie vor jederzeit möglich. Beispielsweise sei auf § 5 Abs. 4 S. 2 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags verwiesen, wonach eine Fraktion bei Nichtwahl ein anderes Mitglied vorschlagen kann; damit wäre die verfassungsrechtliche Verpflichtung zwar noch nicht erfüllt, sie stünde aber weiter mahnend auf der Tagesordnung. Das mindeste, was vom Landtag verlangt werden kann, ist, dass er und die Präsidentin mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des Rechts der Antragstellerin auf Präsidiumszugang hinwirken. So könnten etwa die Abgeordneten nachdrücklich an die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landtags erinnert werden. (Es wäre ja auch peinlich für den Landtag, gegebenenfalls vom Verfassungsgerichtshof den Verstoß gegen Verfassungsrecht bescheinigt zu bekommen.)

⁶¹ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 72.

⁶² BVerfGE 93, 1 (21).

⁶³ BVerfGE 81, 278 (292).

⁶⁴ BVerfGE 81, 278 (292); 94, 268 (284).

⁶⁵ So Brocker, o. Fn. 35, Rn. 149; in der Tendenz auch Ritzel/Bücker/Schreiner, o. Fn. 54, S. 7.

⁶⁶ Klein, o. Fn. 35, Rn. 114 Anm. 1.

⁶⁷ Hölscheidt, o. Fn. 11, S. 340, 350.

⁶⁸ Vgl. Lovens, ZParl 2008, 18 (26 f.).

Ein letztes Wort zu dem Argument mit der angeblich entgegenstehenden Abstimmungs- und Wahlfreiheit des Abgeordneten: In unserem parlamentarischen System mit verfassungsgerichtlicher Kontrolle ist es strukturell angelegt, dass verfassungsrechtliche Gebote und Pflichten vom Parlament spätestens dann befolgt werden müssen, wenn sie vom Verfassungsgericht bestätigt worden sind. Diese Befolgung unter Hinweis auf die Freiheit des Abgeordneten zu verweigern, würde an den Grundfesten des Verfassungsstaats rütteln.

3. Feststellung des Verfassungsverstoßes

Die beantragten Feststellungen gem. § 46 Abs. 1 VGHG NRW folgen aus dem Dargelegten.

Münster, den 25. Mai 2016

(Universitätsprofessor Dr. Bodo Pieroth)