

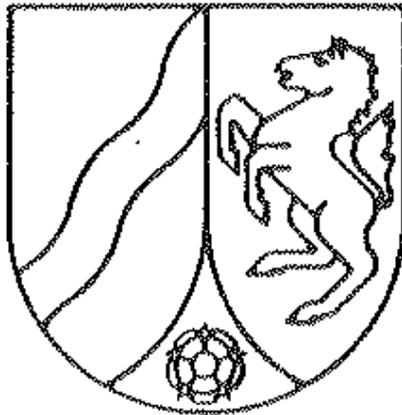
L e i t s ä t z e :

1. Das Antragsrecht der Abgeordneten und Fraktionen begründet einen Anspruch darauf, daß das Parlament über einen Antrag berät und - durch Annahme oder Ablehnung - Beschluß faßt.

2. a) Das Antragsrecht der Abgeordneten und Fraktionen schließt nicht aus, Änderungsanträge zur Abstimmung zuzulassen.

b) Änderungsanträge dürfen nicht dazu benutzt werden, einer Beschlußfassung über den Gegenstand des ursprünglichen Antrags auszuweichen; das gilt auch für Entschließungsanträge.

c) Unzulässig sind Änderungsanträge, die den Gegenstand des Entschließungsantrags auswechseln, ihn in ein "aliud" umformen.



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN**

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 15. Juni 1999
Kruse
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

- VerfGH 6/97 -

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

Antragstellerin,

Prozeßbevollmächtigter:

g e g e n

Antragsgegner,

Prozeßbevollmächtigter zu 1. und 2.:

wegen Zulassung von Änderungsanträgen zu Entschließungsanträgen

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 27. April 1999

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Bilda,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Lünterbusch,
Professor Dr. Dres. h.c. Stern,
Professor Dr. Schlink,
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht
Pottmeyer und
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht
Dr. Brossok,

für Recht erkannt:

Der Antragsgegner zu 1. hat das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW dadurch verletzt, daß er in der Plenarsitzung vom 18. Dezember 1996 über die vier Entschließungsanträge der Antragstellerin (Drucksachen ../....., ../....., ../....., ../.....) in der aufgrund von Änderungsanträgen der Fraktionen der ... und ... (Drucksachen ../....., ../....., ../....., ../.....) abgewandelten Fassung abgestimmt hat.

Der Antragsgegner zu 2. hat das Recht der Antragstellerin aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW dadurch

verletzt, daß er in der Plenarsitzung vom 18. Dezember 1996 die Abstimmung über die vier Entschließungsanträge der Antragstellerin (Drucksachen ../....., ../....., ../....., ../.....) in der aufgrund von Änderungsanträgen der Fraktionen der ... und ... (Drucksachen ../....., ../....., ../....., ../.....) abgewandelten Fassung durchgeführt hat.

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerin, die Fraktion der ... im Landtag Nordrhein-Westfalen, wendet sich gegen die Behandlung von vier Entschließungsanträgen in der Plenarsitzung des Landtags, des Antragsgegners zu 1., vom 18. Dezember 1996. Namentlich geht es um die Berechtigung des Präsidenten des Landtags, des Antragsgegners zu 2., Änderungsanträge zu Entschließungsanträgen zur Abstimmung zuzulassen, und um die Pflicht des Landtags, über die Entschließungsanträge in ihrer unveränderten ursprünglichen Fassung abzustimmen.

I.

Anläßlich der abschließenden Beratung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1997 stellte die Antragstellerin vier Anträge auf Entschließung. Sie betreffen die Themen Rhein-Ruhr-Flughafen (Landtagsdrucksache ../.....), Bio- und Gentechnologie (Landtagsdrucksache ../.....), Ausbildungsplatzabgabe (Landtagsdrucksache ../.....) sowie das Projekt Garzweiler II (Landtagsdrucksache ../.....). Zu jedem der vier Anträge stellten die Fraktion der ... und die Fraktion ... einen gemeinsamen Änderungsantrag. Anträge und Änderungsanträge hatten folgenden Wortlaut:

Antrag der Antragstellerin Landtagsdrucksache ../.....

Flughafen ...

Der Landtag unterstützt die Landesregierung bei ihren Bemühungen, die notwendigen Maßnahmen zur Start- und Landebahnverlängerung des ... Flughafens ... umzusetzen.

Änderungsantrag Landtagsdrucksache ../....

Flughafen ...

Der Landtag bekräftigt:

I. Eine leistungsfähige Flughafeninfrastruktur ist für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen notwendig. Im Rahmen dieser Flughafeninfrastruktur ist insbesondere ein moderner, leistungs- und funktionsfähiger internationaler Verkehrsflughafen ... als wichtiger Standort- und Wirtschaftsfaktor sowie als bedeutender Arbeitgeber unverzichtbar.

II. Der Flughafen ... als wichtigster Flughafen in Nordrhein-Westfalen muß nach der Brandkatastrophe so wiederhergestellt werden, daß er bezüglich seiner Sicherheit, seiner Kapazitäten sowie seiner Leistungs- und Funktionsfähigkeit mit den bestmöglichen Standards - auch im Wettbewerb mit anderen nationalen und internationalen Flughäfen - den zukünftigen Anforderungen entsprechen kann.

III. Das derzeit laufende Verfahren zur Einführung eines Lärmkontingents statt der jetzigen Begrenzung der Zahl der Flugbewegungen ist den gesetzlichen Regelungen und der Luftverkehrskonzeption NRW entsprechend zu einem Ergebnis zu führen. Die Reduzierung des Lärms im Umfeld des Flughafens muß für die Bürgerinnen und Bürger ein erkennbares Ziel einer Neuregelung sein. Die Bemühungen um eine Zusammenarbeit der Flughäfen ... und ... sind zu intensivieren.

Antrag der Antragstellerin Landtagsdrucksache ../....

Bio- und Gentechnologie fördern

Der Landtag unterstützt die Absicht des Landwirtschaftsministers, Investitionsvorhaben der Bio- und Gentechnologie, einschließlich Freilandversuche, im Rahmen des Bio-Regio-Programmes Rheinland zu fördern, um so die Chance für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu verbessern.

Änderungsantrag Landtagsdrucksache ../....

Bio- und Gentechnologie

Biotechnologie hat sich in Nordrhein-Westfalen zu einem wichtigen Forschungs- und zu einem aussichtsreichen Wirtschaftszweig entwickelt. Biotechnologische Verfahren leisten schon heute erhebliche Beiträge zum Umweltschutz und zur Energieeinsparung. Die Landesregierung wird diese Entwicklung im Hinblick auf den Pharmazie- und Chemiestandort Nordrhein-Westfalen weiter fördern. Der Nutzen der Biotechnologie wird allgemein anerkannt.

Bio- und Gentechnologische Verfahren finden in der Forschung in Nordrhein-Westfalen breite Anwendung.

Die Landesregierung wird dafür eintreten, daß die Gentechnologie in Nordrhein-Westfalen nicht ohne sorgfältige Abwägung der Chancen und Risiken verantwortungsvoll genutzt wird.

Antrag der Antragstellerin Landtagsdrucksache ../....

Keine Ausbildungsplatzabgabe

Der Landtag beschließt für die Laufzeit des Ausbildungskonsenses NRW von fünf Jahren keine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen.

Änderungsantrag Landtagsdrucksache ../....

Ausbildungskonsens Nordrhein-Westfalen

Der Landtag unterstreicht das Ziel der Partner des Ausbildungskonsenses, bis zum 1. Februar 1997 allen Jugendlichen des Ausbildungsjahrgangs 95/96 einen Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen.

Antrag der Antragstellerin Landtagsdrucksache ../....

Das Projekt Garzweiler II voranbringen

Der Landtag bekräftigt, daß das Projekt Garzweiler II mit allem Nachdruck voranzubringen ist. Der Landtag fordert die Landesregierung auf sicherzustellen, daß bei Vorliegen aller Genehmigungsvoraussetzungen in 1997 mit der Genehmigung des Rahmenbetriebsplanes und der Tagebauentwässerung das Projekt schnellstmöglich realisiert werden kann.

Änderungsantrag Landtagsdrucksache ../....

Garzweiler II

Der Landtag bekräftigt die Aussage des Ministerpräsidenten in seiner Regierungserklärung am 13. September 1995 zu Garzweiler II. Die laufenden Genehmigungsverfahren werden nach Recht und Gesetz durchgeführt.

Der Antragsgegner zu 1. befaßte sich in seiner Plenarsitzung vom 18. Dezember 1996 mit den Anträgen. Im Anschluß an die Haushaltsdebatte beanstandeten Abgeordnete der Antragstellerin in einer Aussprache zur Geschäftsordnung das Verfahren der Fraktionen von ... und ..., die von ihr eingebrachten Anträge auf EntschlieÙung durch Änderungsanträge ihres eigentlichen Sinnes zu entkleiden. Mit den Stimmen der Fraktionen von ... und ... wurde ein Antrag der Antragstellerin abgelehnt, die Sitzung zu unterbrechen, um im Ältestenrat über die Frage zu sprechen, ob die Geschäftsordnung Änderungsanträge zu EntschlieÙungsanträgen zuläßt.

Sodann wurde über die Anträge abgestimmt. Zu diesem Zeitpunkt amtierte als Präsident des Landtags Vizepräsident ..., der als Abgeordneter der Antragstellerin angehört. Mit Rücksicht auf eine bis dahin von allen Fraktionen geübte Praxis stellte er zunächst die Änderungsanträge zur Abstimmung. Die Änderungsanträge wurden mit den Stimmen der Fraktionen von ... und ... gegen die Stimmen der Antragstellerin angenommen. Anschließend stellte der amtierende Präsident die Anträge der Antragstellerin in der Fassung der zuvor angenommenen Änderungsanträge zur Abstimmung. In dieser Fassung wurden die Anträge wiederum mit den Stimmen der Fraktionen von ... und ... gegen die Stimmen der Antragstellerin angenommen.

II.

1. Die Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 16. Juni 1997, bei Gericht eingegangen am 17. Juni 1997, das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Die Antragstellerin beantragt,

1. festzustellen, daß der Antragsgegner zu 1. dadurch, daß er in der Plenarsitzung

am 18. Dezember 1996 über die vier Entschlie-
 ßungsanträge der ...-Landtagsfraktion
 (Drucksachen ../....., ../....., ../.....,
 ../.....) nicht in ihrer ursprünglichen
 Form, sondern in einer zuvor aufgrund von
 Änderungsanträgen der Fraktionen der ...
 und ... (Drucksachen ../....., ../.....,
 ../....., ../.....) abgewandelten Fassung ab-
 gestimmt hat (Plenarprotokoll ../...,
 S. D bis C), die Antragstellerin
 in den ihr durch Art. 30 Abs. 2 der Verfas-
 sung für das Land Nordrhein-Westfalen über-
 tragenen Rechten verletzt hat,

2. festzustellen, daß der Antragsgegner
 zu 2. dadurch, daß der in der Plenarsitzung
 am 18. Dezember 1996 amtierende Präsident
 die Abstimmung über die vier Entschlie-
 ßungsanträge der ...-Landtagsfraktion
 (Drucksachen ../....., ../....., ../.....,
 ../.....) nicht in ihrer ursprünglichen
 Form, sondern in einer zuvor aufgrund von
 Änderungsanträgen der Fraktionen der ...
 und ... (Drucksachen ../....., ../.....,
 ../....., ../.....) abgewandelten Fassung
 durchgeführt hat (Plenarprotokoll ../...,
 S. D bis C), die Antragstellerin
 in den ihr durch Art. 30 Abs. 2 der Verfas-
 sung für das Land Nordrhein-Westfalen über-
 tragenen Rechten verletzt hat.

Die Antragstellerin macht geltend:

Der verfassungsrechtlich geschützte Status der Fraktion umfasse
 auch das Recht, Entschlie-ßungsanträge zu stellen. Dem Antrags-
 recht korrespondiere die verfassungsmäßige Pflicht des Land-
 tags, über den gestellten Entschlie-ßungsantrag abzustimmen. An-
 träge auf Entschlie-ßung böten vor allem, aber nicht nur, den
 Minderheits- und Oppositionsfraktionen die Gelegenheit, das
 Parlament als Ganzes zur Stellungnahme zu bewegen, es zu nöti-
 gen, in politisch umkämpften oder sonst heiklen Fragen vor der
 Öffentlichkeit Farbe zu bekennen. Entscheidend dafür sei, daß
 das Parlament zu dem Gegenstand des Antrags Stellung nehme.
 Über die Anträge in ihrer Urfassung sei hier in der Sache nicht
 abgestimmt worden. Die ursprünglich gestellten Anträge seien
 durch die Änderungsanträge vielmehr umgeformt und durch völlig
 eigenständige Entschlie-ßungen ersetzt worden. Indem das Parla-
 ment die Änderungsanträge angenommen habe, habe es keineswegs

die ursprünglich gestellten EntschlieBungsanträge zugleich inhaltlich abgelehnt. Mit ihnen seien in kritischer Absicht Bruchstellen der Koalitions- und Regierungspolitik angesprochen worden. Zu diesen Bruchstellen sei nicht mehr Position bezogen worden. Durch den Austausch der EntschlieBungstexte seien Aussagen beschlossen worden, die für die Fraktionen der Regierungsparteien und ihre Regierung ganz unverfänglich gewesen seien.

Änderungsanträge zu EntschlieBungsanträgen seien nur dann unbedenklich, wenn der Antragsteller mit ihrer Zulassung einverstanden sei. Die Zulassung von Änderungsanträgen widerspreche den Anforderungen, die das Demokratieprinzip an die Behandlung von Minderheiten und an die Ausübung der Opposition stelle. Die Minderheit werde gehindert, ihren Standpunkt wirkungsvoll in den parlamentarischen Willensbildungsprozeß einzubringen.

Abgesehen davon lasse die Geschäftsordnung des Landtags Änderungsanträge zu EntschlieBungsanträgen nicht zu. Selbst wenn die Geschäftsordnung solche Änderungsanträge zuließe, sei das Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung zu beachten. Unzulässig wäre es insbesondere, wenn die Landtagsmehrheit EntschlieBungsanträge durch Annahme von Änderungsanträgen im Sinne der Mehrheitsvorstellungen umforme, nur um dem Landtag eine Beschlußfassung über den Minderheitsantrag zu ersparen.

Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge abzuweisen.

Sie machen geltend:

Die Behandlung der EntschlieBungsanträge habe der Geschäftsordnung des Landtags entsprochen. Sie lasse Änderungsanträge auch zu EntschlieBungsanträgen zu. Darin stimme sie mit den Geschäftsordnungen und der Praxis fast aller anderen deutschen Parlamente überein.

Die Zulässigkeit von Änderungsanträgen verdeutliche das Recht der Mehrheit, den Gegenstand ihrer Entscheidung selbst zu bestimmen. Jede Vorlage könne so formuliert werden, daß der Mehrheit weder ein Ja noch ein Nein angemessen erscheine. Durch Annahme eines Änderungsantrags vor einer Entscheidung über die Vorlage könne die Mehrheit der Entscheidungsalternativität entgegen.

Die Geschäftsordnung halte sich in dieser Auslegung innerhalb des Spielraums, den die Verfassung der autonomen Gestaltungsbezugnis des Parlaments einräume. Sie gewährleiste dem Abgeordneten die Möglichkeit, seinen Standpunkt im Parlament angemessen einzubringen. Das Ergebnis der parlamentarischen Entscheidung werde von der jeweiligen Mehrheit bestimmt. Das Teilhaberrecht des Abgeordneten beschränke sich auf die Teilnahme an der Entscheidung durch Abstimmung, werde also durch sein gleiches Stimmrecht gewährleistet. Jeder Antragsteller könne durch Stimmabgabe darauf hinwirken, daß über seinen Antrag durch Plenumsbeschluß entschieden werde, im Falle von Änderungsanträgen dadurch, daß er in der Abstimmung über diese mit "Nein" stimme.

Aus dem Demokratieprinzip und dem parlamentarischen Minderheitenschutz ließen sich keine anderen Ergebnisse ableiten. Es gebe kein Recht der Minderheit, daß das Parlament über Anträge berate und entscheide. Die Landesverfassung schließe die Beschlußfähigkeit des Landtags aus, wenn nicht mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder anwesend seien. Die Garantie des freien Mandats in Art. 30 LV schließe aus, den einzelnen Abgeordneten zur Anwesenheit bei Abstimmungen zu verpflichten. Nach dem Grundsatz der Diskontinuität erledigten sich am Ende einer Legislatur liegengebliebene Vorlagen, ohne daß ein Anspruch der Antragsteller auf Beschlußfassung bestünde. Nach allen Geschäftsordnungen könnten Vorlagen zur Entscheidung an einen Ausschuß überwiesen werden; ein Anspruch auf Entschließung durch das Parlament sei dann ebenfalls ausgeschlossen. Schließlich erledige sich ein Antrag, wenn zuvor ein weitergehender Antrag angenommen werde. Das Parlament habe in der Sache ent-

schieden. Die Annahme eines Änderungsantrags durch die Mehrheit schlieÙe begriffsnotwendig die Annahme des Ausgangsantrags aus.

Ein Recht auf "loyale und faire Anwendung der Geschäftsordnung" sei nicht verletzt. Ergebe die Auslegung der Geschäftsordnung, daß Änderungsanträge zuzulassen seien, müsse entsprechend der Bindung an die Geschäftsordnung so verfahren werden.

Der Antrag zu 2. sei aus einem weiteren Grund unbegründet. Der Präsident des Landtags wäre nicht befugt gewesen, die Behandlung der Änderungsanträge zu verweigern. Es habe sich um eine Frage der zutreffenden Auslegung der Geschäftsordnung gehandelt. Die Auslegung der Geschäftsordnung sei nicht Sache des Präsidenten, sondern im Einzelfall oder im Eilfall Sache des Präsidiums und in Grundsatzfragen auf Antrag des Ältestenrats Sache des Landtags selbst (§ 114 GO LT). Die offen geführte Geschäftsordnungsdebatte habe bereits eine für den Präsidenten verbindliche Mehrheitsentscheidung über die Auslegung der Geschäftsordnung erkennen lassen.

2. Die Landesregierung hatte Gelegenheit zur Äußerung; sie hat keine Stellungnahme abgegeben.

B.

Die Anträge sind zulässig.

1.a) Die Antragstellerin ist parteifähig. Fraktionen sind im verfassungsprozessualen Organstreit als Teile des obersten Landesorgans "Landtag" gemäß Art. 75 Nr. 2 LV , § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG parteifähig. Sie sind in der Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Rechten ausgestattet, beispielsweise mit dem Recht, Anträge zu stellen und Gesetzentwürfe einzubringen (§ 87 GO LT).

b) Der Antragsgegner zu 1. ist als oberstes Landesorgan ebenfalls parteifähig. Dasselbe gilt für den Antragsgegner zu 2.,

den Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen. Hierfür bedarf keiner Entscheidung, ob der Präsident des Landtags selbst oberstes Landesorgan ist. Er ist jedenfalls Teil des obersten Landesorgans "Landtag". Er ist sowohl in der Landesverfassung als auch in der Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Rechten ausgestattet. So wahrt der Präsident gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 GO LT die Würde des Landtags sowie seine Rechte und die seiner Mitglieder, fördert seine Arbeiten, leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch und wahrt die Ordnung des Hauses.

c) Der Antragsgegner zu 1. (...) ist richtiger Antragsgegner für den Antrag zu 1.. Gegenstand des Antrags zu 1. sind Maßnahmen im Sinne des § 44 Abs. 1 und 2 VerfGHG, nämlich die Annahme der Änderungsanträge und die Abstimmung nur über diese. Hierfür ist der Landtag als solcher verantwortlich und damit richtiger Antragsgegner.

Der Antragsgegner zu 2. ist richtiger Antragsgegner für den Antrag zu 2.. Mit ihm wendet sich die Antragstellerin entweder gegen ein Unterlassen oder gegen eine Maßnahme des Antragsgegners zu 2.. Er hat es unterlassen, ihren ursprünglichen Antrag in unveränderter Fassung zur Abstimmung zu stellen. Gleichzeitig hat er die Abänderungsanträge zur Abstimmung zugelassen und nach deren Annahme zur Abstimmung gestellt.

Zwar hat zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht der Präsident des Landtags selbst in eigener Person die Sitzung geleitet, sondern einer der Vizepräsidenten. Ein Stellvertreter des Präsidenten handelt bei der Leitung einer Sitzung des Landtags jedoch als amtierender Präsident im Sinne des § 10 Abs. 1, § 42 Abs. 1 GO LT an Stelle des Präsidenten. Seine Maßnahmen werden dem Präsidenten zugerechnet (vgl. BVerfGE 60, 374, 378).

Die Sitzungsleitung und die in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen sind Bestandteil der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments. Nicht der Präsident, sondern der Landtag als solcher ist Träger der Befugnisse, die im Zusammenhang mit der Sitzungsleitung, namentlich den Abstimmungen stehen. Der Präsi-

dent übt diese Befugnisse jedoch kraft Übertragung durch das Parlament in eigener Verantwortung und unabhängig aus (§ 10 Abs. 1 i.V.m. §§ 42 ff GO LT). In dieser Funktion kann er deshalb im verfassungsrechtlichen Organstreit als richtiger Antragsgegner mit der Behauptung in Anspruch genommen werden, er habe bei der Ausübung der Sitzungsleitung den verfassungsrechtlichen Status eines Abgeordneten verletzt (so BVerfGE 60, 374, 379 zur Ordnungsgewalt des Bundestagspräsidenten).

2. Die Antragstellerin ist antragsbefugt.

a) Fraktionen sind nicht nur berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments geltend zu machen. Sie sind darüber hinaus zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind (vgl. BVerfGE 70, 324, 351). Der Verstoß gegen Vorschriften der Geschäftsordnung kann im Organstreitverfahren hingegen nicht geltend gemacht werden (VerfGH OVGE 43, 274; BVerfGE 1, 144, 147).

b) Die Antragstellerin kann geltend machen, in ihrem verfassungsrechtlich abgesicherten Antragsrecht verletzt zu sein.

Politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages und der Landtage sind heute die Fraktionen. Im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie sind sie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Ihre Bildung beruht auf einer Entscheidung der Abgeordneten, die diese in Ausübung des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 30 Abs. 2 LV) getroffen haben (BVerfGE 84, 304, 322).

Die Rechtsstellung der Fraktionen leitet sich aus dem Status der Abgeordneten ab (BVerfGE 70, 324, 362; BVerfGE 93, 195, 203).

Art. 30 Abs. 2 LV regelt, daß die Abgeordneten des Landtags nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung stimmen und an Aufträge nicht gebunden

sind. Eine im wesentlichen inhaltsgleiche Aussage enthält Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht versteht diese Vorschrift als Grundlage für den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten. Diese Bewertung ist auch für Art. 30 Abs. 2 LV gerechtfertigt (VerfGH OVGE 43, 274, 276). Verfassungsrechtlich ist die Rechtsstellung der Fraktionen damit ebenso wie der Status der Abgeordneten aus Art. 30 Abs. 2 LV abzuleiten (vgl. BVerfGE 70, 324, 363).

Neben subjektiven Rechten, die der Sicherung seines Status dienen, ergeben sich für den Abgeordneten daraus vor allem Wahrnehmungszuständigkeiten. Sie sind in Art. 30 Abs. 2 LV zwar nicht ausdrücklich genannt, werden dort aber vorausgesetzt. Diese parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten bilden in der Summe seinen verfassungsrechtlichen Status. Hierzu gehören vor allem das Rederecht und das Stimmrecht, die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments, das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergreifen, sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen (vgl. VerfGH OVGE 43, 274, 276; BVerfGE 80, 188, 218).

Diese Rechte fließen dem einzelnen Abgeordneten aus seinem verfassungsrechtlichen Status zu. Sie beruhen unmittelbar auf der Verfassung und werden nicht erst durch die Geschäftsordnung begründet. Diese regelt vielmehr nur die Art und Weise ihrer Ausübung (BVerfG 80, 188, 219).

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund hat die Antragstellerin einen Sachverhalt vorgetragen, der eine Verletzung solcher Rechte als möglich erscheinen läßt, die ihr durch die Verfassung eingeräumt sind. Beruht das Recht zur parlamentarischen Initiative des einzelnen Abgeordneten unmittelbar auf der Verfassung, gilt dies ebenso für die gebündelte Wahrnehmung des Initiativrechts durch die Fraktion. Die Antragstellerin kann geltend machen, ihre parlamentarische Initiative in Form ihrer vier Entschließungsanträge sei in verfassungswidriger Weise unterlaufen worden, weil durch die Annahme der Änderungsanträge

nicht über ihre Entschließungsanträge abgestimmt worden sei. Ob das parlamentarische Initiativrecht das Recht umfaßt, eine Beschlußfassung des Parlaments über diese Anträge zu verlangen, ist keine Frage der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit. Aufgabe des Organstreits ist es, die Reichweite des als verletzt bezeichneten Rechts, hier des parlamentarischen Initiativrechts, zu klären.

Danach kann offenbleiben, ob sich eine Antragsbefugnis der Antragstellerin zusätzlich aus dem Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 LV herleiten läßt, die das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition umfassen (BVerfGE 70, 324, 363). Ebenso kann offenbleiben, ob es ein Recht auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung gibt und sich daraus eine Antragsbefugnis herleiten läßt (vgl. BVerfGE 1, 144, 149; BVerfGE 80, 188, 219; BVerfGE 84, 304, 332; ferner BayVerfGH BayVBl. 1998, 365, 367).

C.

Die Anträge sind begründet.

Der Antragsgegner zu 1. hat die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 30 Abs. 2 LV verletzt, indem er in der Plenarsitzung am 18. Dezember 1996 nicht über ihre vier Entschließungsanträge (Drucks. ../....., ../....., ../....., ../.....), sondern nur über die zuvor angenommenen Änderungsanträge der Fraktionen der ... und ... abgestimmt hat.

Der Antragsgegner zu 2. hat die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 30 Abs. 2 LV verletzt, indem er in der Plenarsitzung vom 18. Dezember 1996 nicht ihre vier Entschließungsanträge, sondern nur die zuvor angenommenen Änderungsanträge zur Abstimmung zugelassen hat.

Aus der Landesverfassung folgt das Recht einer Fraktion darauf, daß das Parlament über ihre Anträge Beschluß faßt (unten 1.). Dieses Recht schließt Änderungsanträge nicht aus (unten 2.). Jedoch sind Änderungsanträge unzulässig, die den gestellten Antrag zu einem "aliud" umformen (unten 3.). Das ist hier durch die beanstandeten Änderungsanträge geschehen (unten 4.).

1. Aus dem verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten und dem daraus abgeleiteten verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen folgt unter anderem das Rederecht im Parlament als Ausfluß des freien Mandats. Folge und notwendiger Bestandteil des Rederechts ist das Antragsrecht. Im Antrag erscheint der Redebeitrag gewissermaßen gebündelt und auf das wesentliche konzentriert (BVerfGE 80, 188, 224). Das Antragsrecht umfaßt auch solche Anträge, die keinen Gesetzentwurf enthalten. Insoweit ist das Antragsrecht ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgt (BayVerfGH BayVBl. 1995, 16, 17).

a) Das Antragsrecht seinerseits begründet einen Anspruch darauf, daß sich das Parlament mit dem Antrag befaßt. Das Parlament muß darüber beraten und - durch Annahme oder Ablehnung - Beschluß fassen (BayVerfGH, BayVBl. 95, 16, 17; BVerfGE 1, 144, 153, BVerfGE 84, 304, 329 f.). Für die Verwirklichung des Antragsrechts ist zwar die Beratung, die der Beschlußfassung vorgeht, ebenfalls bedeutsam. Sie hat ihren Eigenwert selbst dann, wenn der Antragsteller bei der Abstimmung unterliegt (BVerfGE 1, 144, 154). Aber erst die Notwendigkeit, über einen Antrag durch Annahme oder Ablehnung zu entscheiden, verleiht diesem Gewicht. Diese Entscheidung verschafft der vorausgehenden Debatte Substanz. Sie gibt Anlaß, sich in der Debatte mit dem Antrag argumentativ in Rede und Gegenrede auseinanderzusetzen. Das gilt namentlich für Entschließungsanträge. Das Parlament kann sich jenseits konkreter Gesetzgebungsvorhaben mit politisch umstrittenen oder die Öffentlichkeit sonst interessierenden Themen befassen. Der Entschließungsantrag soll als Meinung, Anregung oder Empfehlung die Haltung des Parlaments zu diesem Thema bündeln. Die Abstimmung gibt dem Antragsteller, sei es einem einzelnen Abgeordneten, sei es einer Fraktion, die Gelegenheit, die eigene Auffassung in der Entschließung konzen-

triert deutlich zu machen. Die Abstimmung nötigt den politischen Gegner dazu, in der pointiert angesprochenen Sachfrage ebenfalls Stellung zu beziehen und den eigenen Standpunkt vor der interessierten Öffentlichkeit offenzulegen. Daß über die EntschlieÙung abgestimmt wird, die in ihr enthaltene Meinung, Anregung oder Empfehlung damit potentiell also zur Meinung, Anregung und Empfehlung des Parlaments werden kann, zwingt dazu, den Antrag ernst zu nehmen. Aus § 86 GO LT folgt nichts anderes. Er sieht im Gegenteil in Satz 3 ausdrücklich eine Abstimmung vor. Dies wird in der Geschäftsordnung auch im übrigen durchgehalten (vgl. etwa § 88 Abs. 5 GO LT).

b) Die Antragsgegner versuchen demgegenüber einseitig aus Ausnahmesituationen herzuleiten, daß es keinen Anspruch auf Beschlußfassung des Parlaments über einen Antrag geben könne. Inhalt und Umfang des Antragsrechts können aber nicht aus solchen Ausnahmesituationen heraus bestimmt werden.

Die Mehrheit mag die Beschlußunfähigkeit des Landtags herbeiführen können. Der Landtag ist nach Art. 44 Abs. 1 LV nur beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist. Die Mehrheit mag einer angesetzten Beschlußfassung fernbleiben oder vor einer solchen den Sitzungssaal verlassen, mit Ausnahme eines ihr zugehörigen Abgeordneten, der die Beschlußfähigkeit bezweifelt und dadurch den Anstoß gibt, die Beschlußunfähigkeit festzustellen, mit der Folge, daß die Sitzung aufzuheben ist (§ 48 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, § 49 Abs. 1 GO LT). Damit ist der Antrag aber nicht erledigt. Die Abstimmung ist vielmehr in der nächsten Sitzung nachzuholen (§ 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT). Der Abgeordnete ist darüber hinaus verpflichtet, an der Parlamentsarbeit mitzuwirken (BVerfGE 56, 396, 405). § 3 GO LT geht von einer grundsätzlichen Pflicht des Abgeordneten aus, an einer Sitzung teilzunehmen. Die Gründe seines Fernbleibens oder seines Auszugs aus dem Sitzungssaal mögen nicht nachgeprüft werden dürfen. Art. 44 Abs. 1 LV räumt der Mehrheit damit aber kein vorrangiges Recht ein, die Beschlußfassung über einen ihr nicht genehmen Antrag zu verhindern. Ob es einen Anspruch auf Beschlußfassung gibt, kann nicht von den Möglichkeiten her beurteilt werden, seine

Durchsetzung zu vereiteln. Die Geschäftsordnung mag Spielräume für ein in der Sache obstruktives Verhalten eröffnen. Jedoch kann nicht von dem Ausnahmefall der Beschlußunfähigkeit und ihrer bewußten Herbeiführung her argumentiert werden, sondern nur auf der Grundlage einer fairen und loyalen Behandlung des Antrags (vgl. BVerfGE 1, 144, 154). Umgekehrt kann allerdings aus der Existenz eines Anspruchs auf Beschlußfassung hergeleitet werden, was an fairer und loyaler Behandlung einem Antrag geschuldet ist.

Nach dem Grundsatz der Diskontinuität erledigen sich Anträge, die am Ende der Legislaturperiode noch nicht abschließend behandelt sind. Auch dabei handelt es sich um einen Ausnahmestatbestand, der keinen Rückschluß auf den Regelfall zuläßt. Auch wenn am Ende der Legislaturperiode sich noch nicht abschließend behandelte Anträge erledigen, schließt dies nicht aus, daß im Grundsatz ein Anspruch des Abgeordneten und der Fraktion auf Beschlußfassung über ihre Anträge besteht. Der Grundsatz der Diskontinuität ist seinerseits in der Verfassung verwurzelt (vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 26 III 4, S. 74 ff.). Er ist deshalb imstande, ein sonst verfassungsrechtlich gewährleistetes Antragsrecht zu begrenzen, das einen Anspruch auf Beschlußfassung einschließt.

Das Recht einer Fraktion, eine Abstimmung über einen Entschlie-ßungsantrag zu verlangen, ist andererseits nicht schrankenlos gewährleistet. Von ihm darf insbesondere nicht mißbräuchlich Gebrauch gemacht werden. Keiner Erörterung bedarf hier indes, wann ein solcher Mißbrauch anzunehmen ist. Denn für einen Mißbrauch bietet der Sachverhalt keinen Anlaß.

2. Das Antragsrecht des Abgeordneten und das Antragsrecht der Fraktion schließen nicht aus, Änderungsanträge zur Abstimmung zuzulassen. Die Zulassung von Änderungsanträgen kann vielmehr mit dem Anspruch des Abgeordneten und der Fraktion vereinbar sein, daß das Parlament über ihren Antrag - durch Annahme oder Ablehnung - Beschluß faßt. In jedem Fall muß das Parlament über den ursprünglich zur Abstimmung gestellten Gegenstand entscheiden.

Ein Antrag kann durch die Annahme eines konkurrierenden Antrags mit entgegengesetztem Inhalt erledigt sein. Ein Antrag kann ferner durch die Annahme eines konkurrierenden Antrags mit weitergehendem Inhalt erledigt sein, eines Antrags also, der den nicht förmlich zur Abstimmung gelangten Antrag umfaßt und über ihn hinausgeht. Die Annahme des einen Antrags schließt in diesen Fällen die Annahme des anderen Antrags aus und damit dessen Ablehnung ein. Das Parlament hat mit der Annahme des konkurrierenden Antrags in der ursprünglich zur Abstimmung gestellten Sache entschieden. Dem verfassungsrechtlich fundierten Antragsrecht ist genüge getan. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann keine weitere Abstimmung verlangt werden.

Ähnlich kann es sich mit Änderungsanträgen verhalten. Die Annahme eines Änderungsantrags kann nach dem Verhältnis von ursprünglichem Antrag und Änderungsantrag konkludent die Ablehnung des ursprünglichen Antrags in seiner unveränderten Fassung bedeuten. Das liegt auf der Hand bei Änderungsanträgen, die dem ursprünglich gestellten Antrag eine andere erweiterte Fassung geben. Würde der so geänderte Antrag von vornherein als selbständiger konkurrierender Antrag zur Abstimmung gestellt, wäre mit seiner Annahme der andere Antrag, weil weniger weitreichend, abgelehnt. Über ihn müßte nicht mehr Beschluß gefaßt werden.

Für Entschließungsanträge gilt grundsätzlich dasselbe. Sie enthalten - wie es in § 86 Satz 1 GO LT heißt - Meinungen, Anregungen, Empfehlungen oder Ersuchen. Nimmt das Parlament mit Mehrheit einen Änderungsantrag an, gibt es damit grundsätzlich zugleich zu erkennen, daß es sich die Meinung, Anregung, Empfehlung oder das Ersuchen nicht mit dem ursprünglichen Inhalt zu eigen machen will.

3. Änderungsanträge zu Entschließungsanträgen können nicht unbegrenzt zur Abstimmung zugelassen werden. Unzulässig sind jedenfalls Änderungsanträge, die den Gegenstand des Entschließungsantrags auswechseln, ihn in ein "aliud" umformen. Der Änderungsantrag darf nicht dazu benutzt werden, einer Beschluß-

fassung in der Sache, sei es auch nur in konkludenter Weise, auszuweichen. Das würde den Anspruch des Antragstellers (Abgeordneter oder Parlamentsfraktion) auf Beschlußfassung - durch Annahme oder Ablehnung - verletzen. Die Zulässigkeit von Änderungsanträgen setzt vielmehr immer voraus, daß mit ihrer Annahme zumindest konkludent über den ursprünglichen Antrag in der Sache entschieden wird, der Anspruch auf Beschlußfassung also erfüllt ist. Nicht jeder Änderungsantrag, der als solcher bezeichnet ist, steht in diesem Verhältnis zu dem zugrundeliegenden ursprünglichen Antrag. Ein als solcher bezeichneter Änderungsantrag kann die Meinung, Anregung oder Empfehlung des ursprünglichen Antrags nicht ändern, sondern durch eine andere Meinung, Anregung oder Empfehlung ersetzen, die nicht Gegenstand des ursprünglichen Antrags war. Der Antrag in seiner ursprünglichen Fassung und der geänderte Antrag können nebeneinander stehen. Die Annahme des einen Antrags schließt nicht zugleich die Annahme des anderen Antrags aus. Damit erübrigt aber die Annahme des so bezeichneten Änderungsantrags nicht die Beschlußfassung über den ursprünglichen Antrag. Sachlich ist über ihn nicht entschieden.

Die Antragsgegner verweisen darauf, Entschließungsanträge verlangten eine Antwort mit "Ja" oder "Nein". Es gebe aber Fragestellungen, zu denen die Mehrheit weder mit "Ja" noch mit "Nein" antworten wolle. Die Antragsgegner ziehen hieraus jedoch zu Unrecht den Schluß, der Mehrheit müsse es möglich sein, die Fragestellung so zu verändern, daß ihr die für sie unannehmbare Alternative erspart bleibe.

Das Initiativrecht des Abgeordneten und der Fraktion soll diesen ermöglichen, das Parlament mit aktuellen oder umstrittenen Fragen zu befassen, sie dort zu diskutieren, auch das Parlament zu einer Stellungnahme in einer bestimmten Frage zu bewegen. Das Antragsrecht der Fraktionen dient namentlich dazu, ihr die Kontrolle der Regierung zu ermöglichen. Dabei verläuft die "Front" in der Regel nicht zwischen Regierung einerseits und Parlament andererseits, sondern zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und den Oppositionsfraktionen andererseits. Die Opposition muß grundsätzlich

die Möglichkeit haben, das Parlament mit einer ihr wichtig erscheinenden Frage in Form einer EntschlieÙung zu befassen, der eine zugespitzte Aussage zugrunde liegt, welche die Regierung und die sie tragenden Fraktionen zwingt, in dieser Frage durch Abgabe ihrer Stimme "Farbe zu bekennen". Die Opposition kann nicht zuletzt deshalb solche Fragestellungen zum Gegenstand parlamentarischer Beratung und BeschluÙfassung machen, um Meinungsunterschiede innerhalb der Regierung und der sie tragenden Parteien aufzudecken und dadurch vor dem Forum der Öffentlichkeit eine gegenseitige Blockade und Handlungsunfähigkeit der Regierung in dieser Frage vorzuführen. Dies mag gerade die Regierungsfractionen reizen, die zugespitzte Aussage durch mehr oder weniger unverbindliche Aussagen zu ersetzen, die eine Zustimmung aller ermöglichen und Meinungsunterschiede nicht mehr zutage treten lassen, wie sie bei einer BeschluÙfassung über die EntschlieÙung mit ihrer ursprünglichen zugespitzten Aussage sichtbar geworden wären.

4. Die streitigen Änderungsanträge haben die ursprünglich gestellten EntschlieÙungsanträge zu einem "aliud" umgeformt. Ihre Annahme stellt keine konkludente Ablehnung der ursprünglichen EntschlieÙung dar. Über die in ihr formulierten Meinungen, Anregungen, Empfehlungen ist vielmehr nicht abgestimmt worden.

Die Behandlung des EntschlieÙungsantrags zum Flughafen ... macht dies exemplarisch deutlich. Die Antragstellerin hat mit ihrem EntschlieÙungsantrag zum Flughafen ... eine positive Aussage ("Meinung" im Verständnis von § 86 Satz 1 GO LT) des Landtags zur Verlängerung der Start- und Landebahn des Flughafens ... erstrebt. Diese Streitfrage wird im Änderungsantrag nicht mehr angesprochen. Der Änderungsantrag vermeidet strikt die Reizworte "Verlängerung der Start- und Landebahn". Er ersetzt die konkrete, allein auf ein ganz bestimmtes Problem zugespitzte Aussage durch allgemeine Ausführungen zur Bedeutung von Flughäfen an sich, zur Bedeutung desjenigen in ... im besonderen sowie zum Lärmschutz für die Bevölkerung in der Umgebung. Diese allgemeinen Ausführungen mögen mit der konkret angesprochenen Verlängerung der Start- und Landebahn zusammenhängen. Schlußfolgerungen aus ihnen für das konkrete Anliegen einer

Verlängerung der Start- und Landebahn zieht der Änderungsantrag aber nicht. Nach ihrer logischen Verknüpfung können der Antrag in seiner ursprünglichen Fassung und der Änderungsantrag ohne weiteres nebeneinander bestehen. Mit der Annahme des Änderungsantrags ist über den ursprünglichen Antrag nicht in der Sache ablehnend entschieden. Eine Stellungnahme zur Verlängerung der Start- und Landebahn wird vielmehr gerade vermieden. Der Landtag hat nicht konkludent eine positive Aussage des Landtags hierzu abgelehnt, sondern beschlossen, zu dieser konkreten Streitfrage keinen Beschluß zu fassen, zu ihr vielmehr zu schweigen. Damit wird das Thema gleichsam von der Tagesordnung abgesetzt, ohne daß der Landtag sich ablehnend oder zustimmend zu der Verlängerung der Start- und Landebahn des ... Flughafens geäußert hätte.

Für die Behandlung der anderen Entschließungsanträge gilt nichts anderes: Der Entschließungsantrag ../.... enthält die Empfehlung, Investitionsvorhaben der Bio- und Gentechnologie, einschließlich Freilandversuche, im Rahmen des Bio-Regio-Programms ... zu fördern. Der Änderungsantrag enthält keine - auch keine negative - Aussage zur Förderung von Investitionsvorhaben und Freilandversuchen aus diesem Programm. Der Entschließungsantrag ../.... enthält die Empfehlung, während der Laufzeit des Ausbildungskonsenses NRW keine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen. Der Änderungsantrag trifft keine Aussage zur Ausbildungsplatzabgabe, sondern unterstreicht nur das davon unabhängige Ziel, allen Jugendlichen des Ausbildungsjahrgangs 1995/96 möge ein Ausbildungsplatz zur Verfügung gestellt werden. Der Entschließungsantrag ../.... fordert die Landesregierung auf sicherzustellen, daß bei Vorliegen aller Genehmigungsvoraussetzungen in 1997 mit der Genehmigung des Rahmenbetriebsplans und der Tagebauentwässerung das Projekt Garzweiler II schnellstmöglich realisiert werden kann. Der Änderungsantrag verweist lediglich auf die Aussage des Ministerpräsidenten in seiner Regierungserklärung zu Garzweiler II und enthält nur den allgemeinen Hinweis, die laufenden Genehmigungsverfahren sollten nach Recht und Gesetz durchgeführt werden.

Dr. Bertrams

Dr. Bilda

Dr. Lünterbusch

Prof. Dr. Dres. h. c. Stern

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok