

Leitsätze:

1. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV NRW folgt die Freiheit der Abgeordneten, mit Mehrheit sowohl über die Zahl der Stellvertreter der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags als auch über die zu wählenden Personen zu bestimmen.
2. Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV NRW gründende Wahlfreiheit der Abgeordneten unterliegt keinen anderweitigen verfassungsrechtlichen Bindungen aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW. Das daraus folgende Recht der Fraktionen auf formal gleiche Teilhabe am politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess ergibt keinen Anspruch jeder Fraktion, aus ihren Reihen eine Vizepräsidentin bzw. einen Vizepräsidenten stellen zu können.
3. Ungeschriebene Vorgaben für die Wahl der Stellvertreter der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags sind auch nicht aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatprinzip abzuleiten. Der dadurch bewirkte Schutz geht ebenfalls dahin, der parlamentarischen Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den politischen Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen. Er vermittelt den Fraktionen insoweit keine Mitwirkungsrechte, die über die sich aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW ergebenden hinausreichen.
4. Bloße Geschäftsordnungsvorschriften begründen keine verfassungskräftig geschützte Rechtsposition und können nicht Grundlage der Feststellung im Organstreitverfahren sein. Es kann daher dahinstehen, ob nach geltendem Geschäftsordnungsrecht des Landtags jede Fraktion eine Vizepräsidentenposition beanspruchen kann.

Art. 30 Abs. 2 LV NRW

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV NRW

VerfGH NRW, Beschluss vom 25.10.2016 - VerfGH 6/16 -

B e s c h l u s s

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der PIRATEN-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Michele Marsching und den Parlamentarischen Geschäftsführer Marc Olejak,

Antragstellerin,

Verfahrensbevollmächtigter:

g e g e n

1. den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Präsidentin, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,
2. die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigter:

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

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,

Präsident des Oberlandesgerichts K a m p ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Professor Dr. W i e l a n d ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und
Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h

am 25. Oktober 2016

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NRW) einstimmig beschlossen:

Die Anträge werden als unzulässig verworfen.

Gründe:

I.

- 1 Die Antragstellerin, die Fraktion der Piraten im Landtag Nordrhein-Westfalen, sieht sich in ihrem Recht auf gleiche Teilhabe am politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW verletzt, weil der Landtag keines ihrer Mitglieder zu seinem vierten Vizepräsidenten gewählt hat.

- 2 **1.** Der Landtag Nordrhein-Westfalen der laufenden 16. Wahlperiode besteht aus 237 Abgeordneten, von denen derzeit 98 der SPD-Fraktion, 68 der CDU-Fraktion, 29 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 22 der FDP-Fraktion und 17 der Antragstellerin angehören. Zu Beginn der Wahlperiode haben alle fünf Fraktionen folgenden Antrag gestellt (LT-Drs. 16/2), der in der konstituierenden Sitzung des Landtags am 31. Mai 2012 einstimmig angenommen wurde (PIPr 16/1, S. 9):

"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 sie angehören, zum Zeitpunkt ihrer Wahl."

- 3 In derselben Sitzung wurden die Präsidentin, die der SPD-Fraktion angehört, und vier von den übrigen Fraktionen vorgeschlagene Vizepräsidenten gewählt (PIPr 16/1, S. 10 ff.). Nachdem der von der Antragstellerin gestellte Vizepräsident im August 2014 von seinem Amt zurückgetreten war, schlug die Antragstellerin im Mai 2015 (LT-Drs. 16/8682) und März 2016 (LT-Drs. 16/11443 und 16/11507) nacheinander drei ihrer Mitglieder für das Amt des Vizepräsidenten vor. Keiner der Vorgeschlagenen erhielt im Landtag bei den anschließenden Abstimmungen am 26. Juni 2015 (PIPr 16/89, S. 9115 f.) und am 16. März 2016 (PIBPr 16/108, S. 1 f.) eine Mehrheit.
- 4 **2.** Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV NRW wählt der Landtag den Präsidenten, dessen Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Nähere Bestimmungen zur Wahl von Präsident und Stellvertreter enthält die Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT) in der am 1. November 2013 in Kraft getretenen geltenden Fassung (LT-Drs. 16/4200). Die betreffende Vorschrift lautet:

§ 3

Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten und der Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten

(1) Nach Feststellung der Beschlussfähigkeit des Landtags werden die Präsidentin bzw. der Präsident und die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten in getrennten Wahlgängen in geheimer Wahl für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Die Wahl der Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten kann in

einem Wahlgang erfolgen, wenn nicht eine Fraktion oder mindestens zehn Mitglieder des Landtags widersprechen.

(2) Auf Antrag von einem Drittel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags können die Präsidentin bzw. der Präsident und die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten ohne Aussprache in geheimer Wahl abgewählt werden. Bei Einvernehmen zwischen den Fraktionen kann die Abwahl frühestens 72 Stunden nach Abgabe des Antrags erfolgen, sonst nach acht Tagen. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags.

5 Gemäß § 7 Abs. 1 GO LT bilden die Präsidentin bzw. der Präsident und die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten das Präsidium. Zudem gehören sie nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GO LT dem Ältestenrat an.

6 **3.** Die Antragstellerin hat am 25. Mai 2016 ein Organstreitverfahren eingeleitet. Sie beantragt festzustellen,

1. dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen ihr Recht aus Art. 30 LV NRW i. V. m. der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen verstoßen hat, dass er am 16. März 2016 keines ihrer Mitglieder zum vierten Vizepräsidenten des Landtags gewählt hat,

2. hilfsweise, dass der Antragsgegner zu 1. dadurch gegen ihr Recht aus Art. 30 LV NRW i. V. m. der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen verstoßen hat, dass er es unterlassen hat, mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung ihres Rechts aus Art. 30 LV NRW i. V. m. der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen auf Wahl eines ihrer Mitglieder zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuwirken,

3. dass die Antragsgegnerin zu 2. es unterlassen hat, mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung ihres Rechts aus Art. 30 LV NRW i. V. m. der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen auf Wahl eines ihrer Mitglieder zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuwirken,

4. hilfsweise, dass die Antragsgegnerin zu 2. es unterlassen hat, am 16. März 2016 die Mitglieder des Landtags auf ihr Recht aus Art. 30 LV NRW i. V. m. der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen auf Wahl eines ihrer Mitglieder zum vierten Vizepräsidenten des Landtags hinzuweisen.

- 7 Die Antragstellerin macht im Wesentlichen geltend:
- 8 Der verfassungsrechtliche Anspruch aller Parlamentsfraktionen, in den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis vertreten zu sein, sei in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt. Er leite sich zunächst aus dem Demokratie- und Rechtsstaatprinzip ab. Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) gebiete den Schutz parlamentarischer Minderheiten, denen es möglich sein müsse, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen. Darüber hinaus gewähre es das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition. Zusätzlich werde dieses Recht durch das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 GG) abgesichert. Weil die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung unerlässlich sei, obliege die parlamentarische Kontrolle der Regierung nicht nur dem Parlament als Ganzem, sondern gerade auch den nicht die Regierung tragenden Abgeordneten und Fraktionen. Weiterhin ergebe sich das Präsidiums Zugangsrecht der Fraktionen aus dem Grundsatz der Abgeordneten- und Fraktionsteilhabe. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiere dem einzelnen Abgeordneten einen Status der Freiheit, Gleichheit und Teilhabe. Dasselbe gelte für Art. 30 LV NRW. Das Recht auf Teilhabe umfasse insbesondere das Recht, sich zur effektiven Mandatswahrnehmung zu Fraktionen zusammenzuschließen. Fraktionen bündelten gewissermaßen die Teilhaberechte der Abgeordneten, woraus ihnen ein eigenes Recht auf Teilhabe erwachse. Diese Teilhabe erstreckte sich gerade auch auf die Leitungsgremien des Parlaments wie das Präsidium. Entsprechendes folge schließlich aus dem Prinzip der Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit. Auf die Ebene der Fraktionen übertra-

gen, ergebe sich aus dem Recht der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen.

- 9 Auch in der Literatur sei das Recht auf Präsidiumszugang aller Parlamentsfraktionen nahezu einhellig anerkannt, weil das Präsidium regelmäßig als interfraktionelles Beratungsorgan eine maßgebliche Rolle im parlamentarischen Prozess habe und seine Funktionen die Mitwirkung aller Fraktionen erforderten. Das gelte auch für das Präsidium des nordrhein-westfälischen Landtags, das vor allem im Bereich der Leitung der Plenarsitzungen über eine Reihe politisch bedeutsamer Kompetenzen verfüge.
- 10 Losgelöst davon bedürfte es angesichts des Rechts auf Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit jedenfalls eines besonderen rechtfertigenden Grundes, gerade sie, die Antragstellerin, von einer Vertretung im Präsidium auszuschließen. Ein solcher Grund sei nicht vorhanden. Der minimale Größenunterschied zwischen ihr und der FDP-Fraktion, die im Präsidium vertreten sei, rechtfertige keine derart gravierende Ungleichbehandlung.
- 11 Der Anspruch, im Präsidium durch einen Vizepräsidenten vertreten zu sein, sei ferner nicht nur verfassungsrechtlich verankert, sondern geltendes Geschäftsordnungsrecht. Die kodifizierte Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen enthalte zwar keine Regelung über die Zahl der Vizepräsidenten und über das Präsidiumszugangsrecht aller Fraktionen. Der in der konstituierenden Sitzung angenommene Antrag, die Zahl der Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten auf vier festzusetzen und auf jede Fraktion, die nicht die Präsidentin bzw. den Präsidenten stelle, eine Vizepräsidentin bzw. einen Vizepräsidenten entfallen zu lassen, stelle inhaltlich jedoch eine geschäftsordnungsrechtliche Regelung dar. Durch diese werde der verfassungsrechtliche Präsidiumszugangsanspruch näher ausgestaltet. Dass sie nicht förmlich in die kodifizierte Geschäftsordnung eingefügt worden sei, sei für ihren Rechtscharakter unerheblich.

- 12 Vergleichbare Regelungen enthielten auch das Geschäftsordnungsrecht des Bundes und der meisten anderen Länder. Für den Bund bestimme § 2 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT), dass jede Fraktion durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten sei. In den Ländern sei der Anspruch der Fraktionen auf Vertretung im Präsidium bzw. - bei nur einem Leitungsgremium - im Ältestenrat teilweise schon in der jeweiligen Landesverfassung festgeschrieben. Überwiegend trafen die Geschäftsordnungen entsprechende Vorgaben.
- 13 Das Recht der Fraktionen auf Zugang zum Präsidium werde nicht durch die Grundsätze der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Spiegelbildlichkeit begrenzt. Bei fünf Präsidiumsmitgliedern im Landtag Nordrhein-Westfalen sei die Grenze der Funktionsfähigkeit ersichtlich nicht erreicht. Ob der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der ausdrücklich für Parlamentsausschüsse gelte, auf Leitungsgremien mit ganz anderen Funktionen übertragen werden könne, sei schon zweifelhaft. Jedenfalls liege kein Verstoß vor, weil der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht dem Minderheitenschutz diene, sondern dem Schutz der Mehrheit. Wenn die Mehrheit aus guten Gründen der Fraktionsteilhabe und -gleichheit darauf verzichte, im Präsidium mehr Mitglieder als die Opposition zu stellen, sei ihr dies nicht verwehrt. Davon abgesehen sei es möglich, dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in verfassungskonformer Weise Rechnung zu tragen, ohne das Recht aller Fraktionen auf Präsidiumszugang zu beeinträchtigen. Beispielsweise könnten einer Fraktion mehrere Mitglieder im Präsidium zugestanden werden. Zusätzlich oder alternativ könne bei Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten doppeltes Gewicht erhalten.
- 14 Soweit der Präsidiumszugangsanspruch der Fraktionen mit der Wahlfreiheit der Abgeordneten kollidiere, sei diese Kollisionslage im Wege praktischer Konkordanz zu lösen. Das verbiete es, das Recht der Fraktionen auf Präsidiumszugang voll-

ständig hinter das Recht der Abgeordneten, frei zu wählen, zurücktreten zu lassen. Wie genau das Parlament den verfassungsrechtlich gebotenen Zustand herbeiführe, bleibe ihm überlassen. In Betracht kämen namentlich eine Absenkung des Quorums und die En-bloc-Wahl in einem Wahlgang. Letztere Möglichkeit hätte auch dem Landtag Nordrhein-Westfalen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GO LT offen gestanden. Eine Änderung der Geschäftsordnung zur Erleichterung der Wahl eines vierten Vizepräsidenten sei überdies nach wie vor jederzeit denkbar. Im Mindesten könne verlangt werden, dass die Antragsgegner mit allen geeigneten Mitteln auf die Erfüllung des Rechts auf Präsidiumszugang hinwirkten, etwa indem die Abgeordneten nachdrücklich an die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landtags erinnert würden.

- 15 4. Die Antragsgegner treten den Ausführungen der Antragstellerin entgegen und beantragen,

die Anträge zurückzuweisen.

- 16 Die Antragsgegnerin zu 2. hält die sie betreffenden Anträge zu 3. und 4. bereits für unzulässig, da es an einem tauglichen Antragsgegenstand im Sinne von § 44 Abs. 1 VerfGHG NRW fehle. Dafür, dass sie im Zusammenhang mit der von der Antragstellerin beanstandeten Wahl eine ihr rechtlich obliegende Maßnahme unterlassen und dadurch Verfassungsrechte der Antragstellerin verletzt habe, sei nichts ersichtlich. Als Präsidentin des Landtags habe sie die Aufgabe, den Wahlablauf in allen Schritten korrekt zu leiten. Dies sei geschehen. Darüber hinaus habe sie weder die Möglichkeit, auf ein bestimmtes Wahlergebnis hinzuwirken, noch gehörten rechtliche Belehrungen der Abgeordneten zugunsten eines Bewerbers zu ihren Amtspflichten. Deshalb bestehe insoweit zwischen ihr und der Antragstellerin auch kein Verfassungsrechtsverhältnis.

- 17 Der Antragsgegner zu 1. ist der Auffassung, die ihn betreffenden Anträge zu 1. und 2. seien unbegründet.
- 18 Anders als von der Antragstellerin behauptet, lasse sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Anspruch aller Fraktionen, in den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis vertreten zu sein, nicht entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht differenziere vielmehr nach der Art der Gremien. Während danach die Fachausschüsse in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln müssten, gelte das angesichts anderer Funktionen für die sogenannten Leitungsgremien in dieser Form nicht.
- 19 Auch aus dem Abgeordnetenstatus und dem daraus abgeleiteten Recht auf gleiche Teilhabe an den Tätigkeiten des Parlaments ergebe sich keine Begründung für ein unbedingtes Präsidiumszugangsrecht der Antragstellerin. Das Abgeordnetenrecht zur effektiven Mandatswahrnehmung könnte allenfalls dann Grundlage für eine Fraktionsbeteiligung in allen parlamentarischen Gremien sein, wenn es ohne diese nicht zu verwirklichen wäre. Es spreche viel dafür, dass das zwar insoweit der Fall sei, als die Abgeordneten Aufgaben erfüllten, die typischerweise zur Mandatswahrnehmung gehörten, insbesondere also in der Vorbereitung von Gesetzen und Beschlüssen in Ausschüssen und Arbeitskreisen, in der Verhandlung, Debatte, Antragstellung und Abstimmung im Plenum, sowie in den Aktivitäten zur parlamentarischen Kontrolle der Regierung. Auf das Präsidium treffe das aber nicht zu.
- 20 Im Landtag Nordrhein-Westfalen habe das Präsidium in Bezug auf die Wahrnehmung der Mandatsaufgaben keine Rolle, auf welche die Abgeordnetentätigkeit dergestalt angewiesen wäre, dass ohne sie Freiheit und Gleichheit des Mandats sowie daraus resultierende Mitwirkungsrechte nicht verwirklicht oder beeinträchtigt wären. Ähnlich wie der Bundestag und andere Landesparlamente habe der

nordrhein-westfälische Landtag seine Leitung mit zwei Gremien ausgestattet, dem Ältestenrat und dem Präsidium. Nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung fungiere der Ältestenrat, in dem außer der Präsidentin und den Vizepräsidenten alle Fraktionen nach dem Verhältnis ihrer Mitgliederzahlen vertreten seien, als das zentrale Steuerungs- und Lenkungsorgan für die Landtagsarbeit. Vergleichbare Leitungsaufgaben habe das Präsidium demgegenüber nicht zu erfüllen. Die typischen und verfassungsrechtlich bedeutendsten Aufgaben und Rechte der Abgeordneten - Reden, Abstimmen, Anträge und Fragen stellen, Gesetze vorbereiten, das Handeln der Regierung kontrollieren - fänden im Präsidium keine Bezugspunkte. Soweit das Präsidium Funktionen außerhalb der eigentlichen Mandatsaufgaben wahrnehme, etwa in der Außendarstellung des Landtags oder in der Landtagsverwaltung, erfordere dies nicht die Vertretung aller Fraktionen. Davon abgesehen gebe es keinen Anhaltspunkt dafür, dass Abgeordnete oder Fraktionen, die dort nicht vertreten seien, vom Präsidium parteiisch oder schlechter behandelt würden. Ferner könne das behauptete Recht der Fraktionen auf Zugang zum Präsidium auch nicht aus dem Fraktionsstatus als solchem abgeleitet werden. Angesichts des Aufgabenzuschnitts des Präsidiums komme ein mit den spezifischen Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems, in dem Parlamentsmehrheit und Regierung im Prinzip eine Handlungseinheit bildeten, begründetes Minderheitsrecht auf Präsidiumszugang nicht in Betracht.

- 21 Nicht zu folgen sei schließlich der Auffassung der Antragstellerin, der Anspruch auf Vertretung im Präsidium ergebe sich jedenfalls aus der Geschäftsordnung. Es sei schon fraglich, ob der gemeinsame Antrag aller Fraktionen, demzufolge die stärkste Fraktion die Präsidentin und jede weitere Fraktion einen Vizepräsidenten zu stellen berechtigt sein sollte, geltendes Geschäftsordnungsrecht erzeugt habe. Im Ergebnis könne dies aber offen bleiben. Maßgeblich sei allein, ob der Landtag sich insoweit unter allen Umständen dauerhaft selbst gebunden habe. Das sei jedoch nicht der Fall. Der Landtag könne aus seiner Gestaltungsautonomie heraus zwar den Willen fassen, auch Mitgliedern der parlamentarischen Minderheit einen Sitz

im Präsidium zu ermöglichen. Das entsprechende Wahlverhalten der Abgeordneten liege allerdings nicht in seiner Entscheidungshoheit. Kollidiere im Einzelfall ein geschäftsordnungsrechtlich festgeschriebener Anspruch jeder Fraktion, im Präsidium vertreten zu sein, mit der Wahlfreiheit der Abgeordneten, setze sich Letztere, weil ersichtlich höherrangig, durch. Alles was in diesem Konfliktfall geschehen könne, beruhe auf freiwilligen Entschlüssen der Abgeordneten. Der Landtag habe weder rechtlich noch politisch-faktisch die Möglichkeit, das von der Antragstellerin gewünschte Ergebnis durchzusetzen.

- 22 Die Landesregierung ist von der Einleitung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt worden.
- 23 Die Beteiligten sind auf die Möglichkeit einer Entscheidung nach § 19 VerfGHG NRW hingewiesen worden.

II.

- 24 Die Anträge sind unzulässig, weil der Antragstellerin die Antragsbefugnis (§ 44 Abs. 1 VerfGHG NRW) fehlt.
- 25 Gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG NRW ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Im Antrag ist die Maßnahme oder Unterlassung, durch die der Antragsgegner gegen die Verfassung verstoßen haben soll, näher darzulegen (§ 44 Abs. 2 VerfGHG NRW). Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstatus nach dem Vortrag des Antragstellers möglich, d. h. nicht von

vornherein ausgeschlossen erscheint (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 306, 307 = juris Rn. 40; 54, 289, 299 = juris Rn. 91; NWVBl. 2016, 105, 106 = juris Rn. 19; BVerfGE 134, 141, 195, Rn. 161 = juris).

- 26 Diese Voraussetzung fehlt in Bezug auf sämtliche Anträge. Es ist von vornherein ausgeschlossen, dass die Antragsgegner durch die unterbliebene Wahl eines Mitglieds der Antragstellerin zum vierten Vizepräsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen am 16. März 2016 oder das Nichthinwirken auf eine solche Wahl verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin unmittelbar gefährdet oder verletzt haben. Denn anders als es den Anträgen zugrunde liegt, begründet die Verfassung kein Recht einer Fraktion auf die Besetzung einer Stellvertreterposition.
- 27 1. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV NRW wählt der Landtag den Präsidenten, dessen Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Weitere Vorgaben für die Wahl macht die Vorschrift nicht. Insbesondere ist die Zahl der Stellvertreter - in der Sprache der Geschäftsordnung der Vizepräsidenten (vgl. § 3 GO LT) - weder mit der Anzahl der Fraktionen verknüpft noch sonst konkret festgelegt, wobei in der Literatur teilweise angenommen wird, dass der Präsident des Landtags mindestens zwei Stellvertreter haben müsse (vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 38 Rn. 17 unter Bezugnahme auf Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Loseblatt, 3. Aufl., Stand: 2. Ergänzungslieferung 1994, Art. 38 Anm. 2; a. A. Menzel, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 38 Rn. 21).
- 28 2. Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV NRW gründende Freiheit der Abgeordneten, mit Mehrheit sowohl über die Zahl der Stellvertreter als auch über die zu wählenden Personen zu bestimmen, unterliegt entgegen der Auffassung der Antragstellerin keinen anderweitigen verfassungsrechtlichen Bindungen aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW. Zwar steht den Fraktionen im Landtag Nordrhein-Westfalen daraus ein

Recht auf gleiche Teilhabe am politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu. Auf die Wahl der Stellvertreter hat dieses Recht jedoch keinen Einfluss.

- 29 a) Die Fraktionen sind als Zusammenschlüsse von Abgeordneten notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Sie sind Ausdruck des politischen Gliederungsprinzips für die Arbeit der Parlamente, wo sie als maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung fungieren (vgl. § 1 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Fraktionsgesetzes). 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 NRW) getroffen haben (vgl. BVerfGE 84, 304, 322 = juris Rn. 97; 93, 195, 204 = juris Rn. 43; zuletzt BVerfG, NVwZ 2016, 922, 925, Rn. 97 = juris; VerfGH NRW, OVGE 47, 293, 296 = juris Rn. 61). Dementsprechend leitet sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Status der Abgeordneten ab (BVerfGE 93, 195, 203 = juris Rn. 43; BVerfG, NVwZ 2016, 922, 925, Rn. 97 = juris; VerfGH NRW, OVGE 47, 293, 296 = juris Rn. 62).
- 30 Nach Art. 30 Abs. 2 LV NRW stimmen die Abgeordneten des Landtags nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung ab und sind an Aufträge nicht gebunden. Der Regelungsgehalt der Vorschrift entspricht im Wesentlichen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. Löwer, in: ders./Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 30 Rn. 41), in dem das Bundesverfassungsgericht die Grundlage für den verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten sieht. Diese Bewertung gilt auch für Art. 30 Abs. 2 LV NRW (VerfGH NRW, OVGE 43, 274, 276 = juris Rn. 96; OVGE 47, 293, 296 = juris Rn. 63). Verfassungsrechtlich ist die Rechtsstellung der Fraktionen damit ebenso wie der Status der Abgeordneten in Art. 30 Abs. 2 LV NRW begründet (VerfGH NRW, OVGE 47, 293, 296 = juris Rn. 63).
- 31 Zum Abgeordnetenstatus gehört, dass die Mitglieder des Parlaments grundsätzlich einander formal gleichgestellt sind und über die gleichen Rechte und Pflichten ver-

fügen. Dies folgt in erster Linie daraus, dass die Repräsentation des Volkes bei parlamentarischen Entscheidungen nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit, sondern vom Parlament in der Gesamtheit seiner Mitglieder bewirkt wird (vgl. BVerfGE 80, 188, 218 = juris Rn. 103; 130, 318, 342 = juris Rn. 102 f.; 140, 115, 149 f., Rn. 91 = juris; BVerfG, NVwZ 2016, 922, 925, Rn. 96 = juris). Art. 30 Abs. 2 LV NRW wie auch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG setzt daher die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten voraus (vgl. BVerfGE 80, 188, 218 = juris Rn. 103; 84, 304, 321 = juris Rn. 93; 130, 318, 342 = juris Rn. 103; 140, 115, 150, Rn. 91 = juris) und umfasst das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 96, 264, 278 = juris Rn. 60; 140, 115, 150, Rn. 91 = juris).

- 32 Als Maßstab kommt der Grundsatz der parlamentarischen Gleichheit überall dort zur Geltung, wo Aufgaben des Parlaments erfüllt werden, an denen mitzuwirken die Abgeordneten berufen sind, also vor allem im Bereich der öffentlichen Beratung und der Gesetzgebung, beim Budgetrecht sowie bei der Ausübung der Krea-tions-, Informations- und Kontrollfunktionen (vgl. BVerfGE 80, 188, 217 f. = juris Rn. 102; 96, 264, 280 = juris Rn. 69; BVerfG, NVwZ 2016, 922, 925, Rn. 96 = juris; VerfGH Sachsen, Urteil vom 26. Januar 1996 - Vf. 15-I-95 -, DÖV 1996, 783). Zu den zentralen, aus dem Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentari-schen Willensbildung abzuleitenden Mitwirkungsrechten der Abgeordneten zählen insbesondere das Rederecht und das Stimmrecht, die Beteiligung an den Kontroll- und Informationsrechten des Parlaments, das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergrei-fen, sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusam-menzuschließen (vgl. BVerfGE 80, 188, 217 f. = juris Rn. 102; 140, 115, 150 f., Rn. 92 = juris; Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 176 f.).
- 33 Übertragen auf die Ebene der Fraktionen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der

Fraktionen (BVerfGE 93, 195, 204 = juris Rn. 43; 135, 317, 396, Rn. 153 = juris; StGH Hessen, Urteil vom 9. Oktober 2013 - P.St. 2319 -, DVBl 2014, 40, 41 = juris Rn. 112). Die Fraktionen haben ihrerseits ein aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW - bzw. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG - abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 84, 304, 325 = juris Rn. 106; 96, 264, 278 = juris Rn. 60; 112, 118, 133 = juris Rn. 46; 135, 317, 396, Rn. 153 = juris). Als politische Kräfte sind die Fraktionen ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die Abgeordneten untereinander (BVerfGE 140, 115, 151, Rn. 92 = juris).

- 34 Eine Durchbrechung des Prinzips der parlamentarischen Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse ist nur bei Vorliegen besonderer Gründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 93, 195, 204 = juris Rn. 43; 96, 264, 278 = juris Rn. 61), die ihrerseits durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein müssen, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann (BVerfG, NVwZ 2016, 922, 925, Rn. 98 = juris).
- 35 **b)** Die nach diesen Maßgaben geschützten grundsätzlich gleichen Mitwirkungsrechte der Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung gebieten entgegen der Auffassung der Antragstellerin keine Einschränkung der Wahlfreiheit der Abgeordneten des Landtags bei der Wahl der Stellvertreter der Landtagspräsidentin bzw. des Landtagspräsidenten.
- 36 **aa)** Dass die Präsidentin bzw. der Präsident und die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten nach § 7 Abs. 1 GO LT gemeinsam das Präsidium des Landtags bilden, erfordert nicht, jeder Fraktion aus Gründen formaler Gleichheit im Sinne eines Grundmandats einen Anspruch auf zumindest ein Stellvertreteramt zuzugestehen.

- 37 Der nordrhein-westfälische Landtag verfügt mit Präsidium und Ältestenrat über zwei sogenannte Leitungsorgane. Die Zuständigkeiten des Präsidiums sind in der Landesverfassung nur punktuell geregelt. Nach Art. 38 Abs. 2 LV NRW führt es die Geschäfte zwischen zwei Wahlperioden bis zur Neuwahl eines Präsidiums fort und wirkt gemäß Art. 39 Abs. 2 Satz 1 LV NRW an der Ernennung der Beamten des Landtags mit. Die weiteren Aufgaben des Präsidiums ergeben sich im Wesentlichen aus der Geschäftsordnung des Landtags und aus dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (AbgG NRW) (vgl. dazu auch den Überblick bei Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 38 Rn. 9; ders., NWVBl. 2016, 314, 315). Dabei liegt der Schwerpunkt der Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungsangelegenheiten des Landtags (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 GO LT, wonach das Präsidium über alle Angelegenheiten der Landtagsverwaltung beschließt, soweit sie nicht der Präsidentin bzw. dem Präsidenten vorbehalten sind; siehe zudem § 7 Abs. 2 Satz 2 GO LT, § 6 Abs. 6 Satz 2, § 8 Abs. 7 Satz 1, § 17 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 AbgG NRW). Zusätzlich werden im Präsidium einzelne parlamentarische Geschäfte behandelt. So entscheidet das Präsidium über den Einspruch eines Abgeordneten gegen einen Ordnungsruf oder einen Sitzungsausschluss (§ 38 Satz 2 GO LT), bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Präsidentin bzw. Präsident und zuständigem Ausschuss über die kostenträchtige Zuziehung von Sachverständigen (§ 57 Abs. 7 Satz 2 GO LT) sowie über Beschwerden gegen die Ablehnung eines Beratungsgegenstands durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten (§ 71 Abs. 2 GO LT). Ferner nimmt es zu grundsätzlichen Fragen der Auslegung der Geschäftsordnung und zu Geschäftsordnungsvorschlägen des Ältestenrats Stellung (§ 110 Satz 2, § 112 GO LT).
- 38 Der Zugang zum Präsidium des Landtags Nordrhein-Westfalen folgt nicht dem Prinzip der formal gleichen Mitwirkungsrechte der Fraktionen im parlamentarischen Willensbildungsprozess. Die Funktionen des Präsidiums weisen keinen Bezug zu der parlamentarischen Willensbildung und der Mitwirkung der Abgeordneten und

ihrer Zusammenschlüsse hieran auf. Was seine überwiegend Verwaltungsangelegenheiten betreffenden Aufgaben und Zuständigkeiten angeht, liegt dies auf der Hand. Für die ihm darüber hinaus zustehenden Befugnisse im parlamentarischen Bereich gilt nichts anderes. Das Präsidium wirkt insoweit zwar als parlamentarisches Konsultations- und Streitschlichtungsorgan (Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2015, § 21 Rn. 60 und Fn. 432). In dieser Funktion übt es jedoch weder Einfluss auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung des Landtags aus noch formt es diese inhaltlich in irgendeiner Weise vor (vgl. Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen. Amt Funktion und Kompetenzen, 2000, S. 75; allgemein für die parlamentarischen Leitungsorgane: Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2015, § 21 Rn. 53). Eine effektive Beteiligung der Fraktionen am parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsverfahren setzt daher eine Vertretung im Präsidium nicht voraus.

- 39 Gegenteiliges ergibt sich auch nicht aus der von der Antragstellerin angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Anders als von ihr geltend gemacht, ist der Verfassung kein allgemeiner Grundsatz zu entnehmen, wonach alle Fraktionen beanspruchen können, in den parlamentarischen Ausschüssen und Leitungsgremien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis vertreten zu sein. Das Bundesverfassungsgericht differenziert hinsichtlich der Frage von Zugang und Besetzung vielmehr anhand der Aufgabenstellung des jeweiligen Gremiums (vgl. BVerfGE 96, 264, 280 = juris Rn. 96; 140, 115, 151, Rn. 94 = juris). Da sich ein wesentlicher Teil des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in den Ausschüssen vollzieht, haben die Fraktionen danach ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zu den Beratungen in den Ausschüssen oder ähnlichen Gremien (vgl. BVerfGE 70, 324, 363 = juris Rn. 146; BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Februar 2002 - Vf. 13-VIII-00 -, BayVBl. 2002, 332, 333 = juris Rn. 44), wobei jeder Ausschuss grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums sein muss (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit; vgl. aus letzter Zeit BVerfGE 135, 317, 396, Rn. 153 = juris; 140, 115, 151, Rn. 93 = juris). Von der Funktion einer solchen

in erster Linie die Beschlussfassung durch das Plenum vorbereitenden parlamentarischen Untergliederung unterscheidet sich das Präsidium des nordrhein-westfälischen Landtags wesentlich, sodass sich die zu den Parlamentsausschüssen ergangene bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hierauf nicht übertragen lässt (siehe insoweit auch BVerfGE 80, 188, 227 = juris Rn. 125; 96, 264, 280 = juris Rn. 69 jeweils den Ältestenrat des Deutschen Bundestages betreffend).

- 40 Die Präsidentin bzw. der Präsident und die Stellvertreter sind zur parteipolitischen Neutralität und zur unparteilichen Amtsführung verpflichtet (vgl. Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen. Amt Funktion und Kompetenzen, 2000, S. 88; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 39 Rn. 13; für den Bundestagspräsidenten: Bücken, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 27 Rn. 11; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 40 Rn. 8). Es obliegt ihnen daher, im Präsidium auch die Interessen der dort gegebenenfalls nicht mit einem eigenen Mitglied vertretenen Fraktionen zur Geltung zu bringen (siehe zu diesem Gesichtspunkt erneut auch BVerfGE 80, 188, 227 = juris Rn. 125).
- 41 **bb)** Soweit die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten weiterhin kraft Amtes Mitglieder des Ältestenrats sind, lässt sich daraus ein die Wahlfreiheit der Abgeordneten einschränkender Anspruch der Fraktionen auf eine Stellvertreterposition von vornherein nicht ableiten. Nach § 10 Abs. 1 GO LT hat der Ältestenrat im Wesentlichen die Aufgabe, die Präsidentin bzw. den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen und insbesondere eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan und die Reihenfolge der Beratungsgegenstände der Sitzungen des Landtags sowie über die Verteilung der Stellen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter herbeizuführen. Neben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und den Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten gehören ihm gemäß § 9 Abs. 1 GO LT Vertreterinnen und Vertreter

aller Fraktionen an, deren Zahl durch Beschluss des Landtags bestimmt wird. Die Aufteilung der den Fraktionen danach zustehenden weiteren Sitze erfolgt nach deren jeweiligem Stärkeverhältnis (§ 13 Sätze 1 und 3 GO LT). Ein Zugang aller Fraktionen zum Ältestenrat ist damit unabhängig von der Wahl eines ihrer Mitglieder zur Vizepräsidentin bzw. zum Vizepräsidenten gegeben (vgl. dazu auch Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen. Amt Funktion und Kompetenzen, 2000, S. 75).

- 42 **cc)** Schließlich ist die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten nicht im Hinblick auf die den Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten im Übrigen, d. h. jenseits ihrer Mitwirkung in Präsidium und Ältestenrat, obliegenden Aufgaben beschränkt. Es ist bereits fraglich, ob der Grundsatz formaler Gleichheit der Fraktionen auch dann Beachtung beansprucht, wenn es der Sache nach gar nicht um die Besetzung eines Gremiums geht, sondern um die Wahl bestimmter Funktionsträger (vgl. dazu auch VerFGH Sachsen, Urteil vom 5. November 2010 - Vf. 28-I-10 -, juris Rn. 38). Letztlich kann dies aber dahinstehen. Denn selbst wenn man davon ausgehen wollte, folgte daraus kein Anspruch jeder Fraktion auf die Besetzung einer Stellvertreterposition.
- 43 Abgesehen von bestimmten Tagesordnungsangelegenheiten, über die die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags (und nicht das Präsidium als Gremium) nur im Einvernehmen (vgl. § 83 Abs. 2 Satz 2 GO LT, Eilantrag, § 94 Abs. 5 Satz 1 GO LT, Fragestunde) bzw. im Benehmen (vgl. § 95 Abs. 3 Satz 2 GO LT, Aktuelle Stunde) mit den Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten entscheiden kann, haben diese vor allem die Aufgabe, die Präsidentin bzw. den Präsidenten im Falle der Verhinderung in den staatsrechtlichen Angelegenheiten zu vertreten (vgl. § 6 Satz 1, § 107 Abs. 2 GO LT; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 38 Rn. 8). Die Präsidentin bzw. der Präsident wiederum repräsentiert den Landtag als Verfassungsorgan (vgl. Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen. Amt Funktion und Kompe-

tenzen, 2000, S. 84) und vertritt ihn unter anderem staatsrechtlich nach außen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GO LT). Neben im verwaltungsorganisatorischen Bereich angesiedelten Kompetenzen (vgl. Art. 39 Abs. 1 und 2 LV NRW) obliegen ihr bzw. ihm weitere staatsrechtliche Aufgaben insbesondere im Bereich der parlamentarischen Verhandlung (vgl. dazu Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 39 Rn. 13). Hierzu gehört die Leitung der Plenarsitzungen (sogenannte Leitungsgewalt). Die Präsidentin bzw. der Präsident beruft den Landtag ein (Art. 38 Abs. 3 LV NRW, § 21 GO LT), setzt nach Beratung mit dem Ältestenrat Sitzungstermine und Tagesordnung fest (§ 20 Abs. 1 Satz 1 GO LT) und eröffnet, leitet und schließt die Sitzung (§ 22 Abs. 1 GO LT, zu den Einzelheiten der Sitzungsleitung vgl. §§ 23 ff. GO LT). Ferner übt sie bzw. er die Ordnungsgewalt aus (vgl. insb. § 36, § 37 GO LT).

44 Auch wenn den Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten danach - originär oder in Vertretung der Präsidentin bzw. des Präsidenten - auch sitzungsbezogene Befugnisse zukommen, unterfallen diese dennoch nicht der Geltung des Gebots formaler Gleichheit. Sie sind zwar parlamentarischer Art, betreffen aber - ebenso wie die im parlamentarischen Raum verorteten Aufgaben des Präsidiums - nicht den Inhalt der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung an sich, sondern dienen der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, indem sie einen ordnungsgemäßen und störungsfreien Ablauf der Plenarsitzungen sicherstellen (siehe insoweit auch VerfGH Sachsen, Urteil vom 5. November 2010 - Vf. 28-I-10 -, juris Rn. 40). Darüber hinaus gilt hier erneut, dass die Präsidentin bzw. der Präsident und die Stellvertreter auf eine unparteiliche Amtsführung verpflichtet sind, was auch und gerade die Verhandlungsleitung betrifft (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 GO LT).

45 **c)** Gilt für die Wahl der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten des Landtags nicht der Maßstab parlamentarischer Gleichheit, stellt sich die von der Antragstellerin angesprochene Frage einer Rechtfertigungsbedürftigkeit seiner Durchbrechung nicht.

- 46 **3.** Ungeschriebene Vorgaben für die Wahl der Stellvertreter der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten sind auch aus keinen sonstigen Verfassungsbestimmungen abzuleiten. Aus dem für das Land Nordrhein-Westfalen in Art. 2 LV NRW und ergänzend jedenfalls in Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Demokratieprinzip (VerfGH NRW, NWVBl. 2016, 371, 372 = juris Rn. 101; Tettinger, in: Löwer/ders., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 2 Rn. 10 ff.) folgen sowohl das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, als auch das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition (vgl. BVerfGE 70, 324, 363 = juris Rn. 147; 140, 115, 153, Rn. 98 = juris). Letzteres hat das Bundesverfassungsgericht als Recht "auf organisierte politische Opposition" zusätzlich im Rechtsstaatprinzip abgesichert gesehen (vgl. BVerfG, NVwZ 2016, 922, 924, Rn. 87 = juris), das auch kraft Landesverfassungsrechts gilt (VerfGH NRW, OVGE 45, 285, 287 = juris Rn. 42; 51, 272, 278 = juris Rn. 50; Tettinger, in: Löwer/ders., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 1 Rn. 42). Der durch diese Vorschriften bewirkte Schutz geht ebenfalls dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den politischen Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (vgl. BVerfGE 70, 324, 363 = juris Rn. 147; 140, 115, 153, Rn. 98 = juris). Er vermittelt den Fraktionen insoweit keine Mitwirkungsrechte, die über die sich aus Art. 30 Abs. 2 LV NRW - bzw. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG - ergebenden hinausreichen, und begründet namentlich keine zusätzlichen Rechte für die parlamentarische Minderheit (vgl. BVerfGE 80, 188, 220 = juris Rn. 109; 84, 304, 324 = juris Rn. 104; Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 200 f.; zum Nichtbestehen spezifischer Oppositionsfraktionsrechte siehe jüngst BVerfG, NVwZ 2016, 922, 924 f., Rn. 91 ff., insb. 95 = juris).
- 47 **4.** Im Einklang mit dem Vorstehenden verneint ganz überwiegend auch die staatsrechtliche Literatur einen ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Anspruch jeder Fraktion, eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten stellen zu können

(zur nordrhein-westfälischen Verfassungslage: Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen. Amt Funktion und Kompetenzen, 2000, S. 74 f.; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 38 Rn. 17; vgl. im Übrigen: Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2015, § 21 Rn. 46; Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Art. 40 Rn. 149 [Stand der Kommentierung: Februar 2011]; ders., in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 40 Rn. 10; Bücken, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 27 Rn. 23; Versteyl, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 40 Rn. 6; dazu, dass dem Parlament auch über die Geschäftsordnung kein bestimmter Vizepräsident aufgezungen werden kann, siehe: Lovens, ZParl 39 [2008], 18, 29; Ritzel/Bücken/Schneider, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 Anm. I. 2. b) [Stand der Kommentierung: Dezember 2008]; a. A.: jeweils für ein Grundmandat: Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien. Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse, 1992, S. 304 ff., insb. 307; ders., RuP 1995, 77, 81; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 353; für eine proportionale Besetzung der Leitungsgremien: Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 200).

- 48 **5.** Die Antragstellerin kann sich für den von ihr verfolgten Teilhabeanspruch schließlich nicht auf die Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen berufen. Die kodifizierte Geschäftsordnung des Landtags enthält bereits keine Vorschriften, aus denen ein Anspruch der Antragstellerin auf eine Vizepräsidentenposition folgt. § 3 GO LT, der unter anderem die Wahl der Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten regelt, geht seinem Wortlaut nach zwar von einer nicht näher bestimmten Mehrzahl von Stellvertretern aus, ohne dabei aber - anders als etwa § 2 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages - einen Anspruch jeder Fraktion, durch (mindestens) eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten im Präsidium vertreten zu sein, festzuschreiben. Ob der in der konstituierenden Sitzung des Landtags vom 31. Mai 2012 angenommene Antrag zur

"Bestimmung der Struktur des Präsidiums für die 16. Wahlperiode", wonach auf jede Fraktion, die nicht die Präsidentin bzw. den Präsidenten stellt, eine Vizepräsidentin bzw. ein Vizepräsident entfällt, materiell ebenfalls Geschäftsordnungsrecht darstellt, bedarf keiner Entscheidung. Bloße Geschäftsordnungsvorschriften begründen keine verfassungskräftig geschützte Rechtsposition und können nicht Grundlage der Feststellung im Organstreit sein (vgl. VerfGH NRW, OVGE 43, 274, 275 = juris Rn. 92; OVGE 47, 293, 296 = juris Rn. 59). Soweit den Fraktionen geschäftsordnungsrechtlich ein Mehr an Rechten gewährleistet sein sollte, als es die Verfassung selbst gebietet, ließe sich ein Verfassungsverstoß deshalb darauf nicht stützen.

Dr. Brandts

Kamp

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch