

VerfGH 121/21

## B e s c h l u s s

In dem Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der AfD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Vorsitzenden Markus Wagner MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragstellerin,

Bevollmächtigte:                      Rechtsanwälte

g e g e n

den Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Bevollmächtigter:                      Rechtsanwalt

wegen              Zurückweisung eines Gesetzentwurfs

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 7. Dezember 2021

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird verworfen.

### **Gründe:**

#### **I.**

Die Antragstellerin, eine Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen, wendet sich im Organstreitverfahren gegen die Behandlung eines von ihr in der laufenden 17. Legislaturperiode eingebrachten Gesetzentwurfs durch den Antragsgegner, den Präsidenten des Landtags.

1. Die Antragstellerin brachte am 28. September 2021 bei dem Antragsgegner einen Gesetzentwurf mit dem Titel „Gesetz gegen antisemitische und islamistische Umtriebe beim Westdeutschen Rundfunk Köln“ ein. In den einleitenden Abschnitten A. („Problem“) und B. („Lösung“) des Gesetzentwurfs wurde mehrfach der Name einer Journalistin genannt, der die Antragstellerin u. a. eine antisemitische Haltung zuschrieb. Die vom WDR zwischenzeitlich geplante, mittlerweile aber wieder aufgegebenen Berufung der Journalistin zur Co-Moderatorin eines Rundfunkmagazins sei – so der Gesetzentwurf – ein weiterer Beleg für verfassungsfeindliche Umtriebe beim WDR. Der Gesetzentwurf schlägt inhaltlich mehrere Änderungen des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR-Gesetz) vom 25. April 1998 (GV. NRW. S. 265), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Mai 2021 (GV. NRW. S. 597), vor. Diese Änderungen betreffen § 4 (Programmauftrag), § 5 (Programmgrundsätze) und § 32 (Programmmitarbeiterinnen und -mitarbeiter). Weder in seinem normativen Teil noch im Begründungsteil des Gesetzentwurfs wird der Name der Journalistin genannt.

2. Nachdem eine Vertreterin des Antragsgegners am 1. Oktober 2021 zunächst erfolglos in einem Telefongespräch mit einem Vertreter der Antragstellerin Änderungen an den Abschnitten A. und B. angeregt hatte, wies der Antragsgegner mit an die Antragstellerin gerichtetem Schreiben vom 4. Oktober 2021 den Gesetz-

entwurf unter Verweis auf § 71 der Geschäftsordnung des 17. Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT, GV. NRW. 2020 S. 40 und S. 158) zurück.

§ 71 GO LT lautet:

(1) Beratungsgegenstände der in § 69 bezeichneten Art soll die Präsidentin bzw. der Präsident zurückweisen, wenn sie

1. gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen,
2. durch ihren Inhalt den Tatbestand einer strafbaren Handlung erfüllen,
3. Gegenstände behandeln, die nicht zur Zuständigkeit des Landtags gehören,
4. ein Eingreifen in die richterliche Unabhängigkeit bedeuten.

(2) Über die Beschwerde der Antragstellerin bzw. des Antragstellers gegen die Entscheidung der Präsidentin bzw. des Präsidenten entscheidet das Präsidium.

Die Nennung des Namens der Journalistin in den Abschnitten A. und B. des Gesetzentwurfs verstoße gegen die parlamentarische Ordnung. Darunter falle auch der Schutz der Grundrechte Dritter und mithin das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Hier sei das allgemeine Persönlichkeitsrecht der genannten Journalistin betroffen, so dass deren Schutz mit dem parlamentarischen Initiativrecht der Antragstellerin in Abwägung und möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden müsse. Im Ergebnis überwiege das Persönlichkeitsrecht der Journalistin. Ein Grundrechtseingriff durch Veröffentlichung ihres Namens wiege angesichts der zeitlich unbegrenzten Verfügbarkeit von Parlamentsdokumenten schwer. Zwar werde sie derzeit in einer öffentlichen Debatte häufig genannt und veröffentliche selbst journalistische Beiträge, jedoch sei sie weder eine Person der Zeitgeschichte noch eine der parlamentarischen Kontrolle unterliegende Politikerin. Im Übrigen enthielten die Abschnitte A. und B. keine – grundsätzlich zulässige – Auseinandersetzung mit den eigenen öffentlichen Äußerungen der Journalistin, sondern lediglich Bewertungen ihrer Biographie, die sie in Zusammenhang mit extremistischen Bestrebungen stellten. Der Antragsgegner habe weiterhin berücksichtigt, dass die gerügten Formulierungen ausschließlich die Abschnitte A. und B., nicht aber den normativen oder Begründungsteil betreffen. Auch ohne ma-

terielle Änderung der Gesetzesinitiative sei daher eine Anpassung des Entwurfs möglich. Einem solchen stünden keine geschäftsordnungsrechtlichen Bedenken entgegen.

3. Die Antragstellerin legte am 5. Oktober 2021 Beschwerde gegen die Zurückweisung ein, die das Präsidium des Landtags in seiner Sitzung vom 6. Oktober 2021 zurückwies. Bereits in der Plenarsitzung des Landtags vom 6. Oktober 2021 machte ein Abgeordneter der Antragstellerin den Gesetzentwurf zum Gegenstand einer Wortmeldung zur Geschäftsordnung. In der Plenarsitzung vom 7. Oktober 2021 beantragte der Abgeordnete der Antragstellerin, den Gesetzentwurf in die Tagesordnung aufzunehmen und zu beraten. Der Antragsgegner verwies darauf, dass es angesichts der erfolglosen Beschwerde der Antragstellerin gegen die von ihm ausgesprochene Zurückweisung des Gesetzentwurfs an einem zulässigen Beratungsgegenstand fehle, so dass eine Ergänzung der Tagesordnung nicht in Betracht komme.

4. Die Antragstellerin hat am 28. Oktober 2021 ein Organstreitverfahren eingeleitet (VerfGH 122/21) und einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, den sie mit Schriftsätzen vom 4. und 22. November 2021 weiter begründet und zusätzlich mit einem Hilfsantrag versehen hat. In dem Organstreit beantragt sie

festzustellen, dass

der Antragsgegner durch die Zurückweisung des Gesetzentwurfs der Antragstellerin mit dem Titel „Gesetz gegen antisemitische und islamistische Umtriebe beim Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 28. September 2021, das Unterlassen der unverzüglichen Verteilung dieses Gesetzentwurfs und das Unterlassen der Aufnahme dieses Gesetzentwurfs als Beratungsgegenstand in die Tagesordnung einer Sitzung des Landtags die Antragstellerin in den ihr durch Artikel 3 Absatz 1, Artikel 30 Absätze 2, 3 und 5, Artikel 65 Alternative 2 LV übertragenen Rechten verletzt hat.

Im hiesigen einstweiligen Rechtsschutzverfahren beantragt die Antragstellerin

den Antragsgegner zu verpflichten, den Gesetzentwurf der Antragstellerin mit dem Titel „Gesetz gegen antisemitische und islamistische Umtriebe beim Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 28. September 2021 unverzüglich gemäß § 69 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 der Geschäftsordnung des Landtags zu verteilen und unter Wahrung der Fristen der Geschäftsordnung des Landtags als Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung der nächsten, auf die Verkündung dieser Entscheidung folgenden Sitzung des Landtags zu setzen,

hilfsweise einstweilig bis zur Entscheidung in der Hauptsache festzustellen, dass

der Antragsgegner durch die Zurückweisung des Gesetzentwurfs der Antragstellerin mit dem Titel „Gesetz gegen antisemitische und islamistische Umtriebe beim Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 28. September 2021, das Unterlassen der unverzüglichen Verteilung dieses Gesetzentwurfs und das Unterlassen der Aufnahme dieses Gesetzentwurfs als Beratungsgegenstand in die Tagesordnung einer Sitzung des Landtags die Antragstellerin in den ihr durch Artikel 3 Absatz 1, Artikel 30 Absätze 2, 3 und 5, Artikel 65 Alternative 2 LV übertragenen Rechten verletzt hat.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend:

**a)** Die Organklage sei zulässig.

Die Antragstellerin könne geltend machen, in ihrem verfassungsrechtlich übertragenen Gesetzesinitiativrecht verletzt zu sein. Aufgrund der erfolglosen Durchführung des geschäftsordnungsrechtlich vorgesehenen Beschwerdeverfahrens und entsprechender Konfrontation im Landtag durch einen Redebeitrag zum Thema sei das Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag zu bejahen. Die Antragstellerin

könne auch nicht darauf verwiesen werden, den Gesetzentwurf ohne Namensnennung einzureichen, denn streitgegenständlich sei gerade die Frage der Berechtigung des Antragsgegners, den Entwurf in seiner bisherigen Fassung zu beanstanden.

**b) Die Organklage sei begründet.**

Die vom Antragsgegner als Grundlage seiner Zurückweisung des Gesetzentwurfs herangezogene Regelung in § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT sei ihrerseits verfassungswidrig, sie finde keine Grundlage in der Verfassung. Die Verfassungsnormen zur Initiative von Gesetzesvorhaben enthielten keine Aussage zu einer inhaltlichen Vorprüfung von Gesetzentwürfen durch den Antragsgegner, sondern überantworteten selbst verfassungswidrige Inhalte dem Gang der Gesetzesberatung.

Auch gebe § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT – dessen Verfassungsmäßigkeit unterstellt – nichts dafür her, dass der Antragsgegner unter Verweis auf die Grundsätze der parlamentarischen Ordnung eine Inhaltskontrolle von Gesetzentwürfen vornehmen dürfe. Nicht nur sei dieser geschäftsordnungsrechtliche Begriff als unbestimmt zu beanstanden, auch seien unter „parlamentarischer Ordnung“ lediglich parlamentsinterne Vorgaben zu verstehen, um den innerparlamentarischen Willensbildungs- und Diskursprozess zu schützen. Zudem dienten die grundlegenden innerparlamentarischen „Spielregeln“ dazu, die Würde und Ansehen des Parlaments zu schützen. Für eine Prüfung der inhaltlichen Zulässigkeit von Gesetzesinitiativen gebe die Kategorie der parlamentarischen Ordnung indes nichts her. Dieses Ergebnis werde gestützt durch einen Vergleich mit der in Art. 47 LV verankerten Indemnität der Abgeordneten, wonach diese sich bis zur Grenze der verleumderischen Beleidigung in mündlicher wie schriftlicher Form äußern dürften, ohne dass soweit eine inhaltliche „Zensur“ durch den Antragsgegner stattfindet. Für Gesetzentwürfe der Fraktionen könne nichts anderes gelten. Es sei ein Wertungswiderspruch, dass einzelnen Abgeordneten im Rahmen von Wortbeiträgen im Landtag die Namensnennung gestattet sei, nicht aber im Rahmen der Begründung eines Gesetzentwurfs. Nicht zuletzt würden auch die Protokolle von Plenarsitzungen veröffentlicht und seien wie Landtagsdrucksachen dauerhaft von

der Allgemeinheit einsehbar. Auch ein Vergleich mit Art. 41 Abs. 4 LV oder Art. 44 Abs. 4 GG spreche gegen eine Inhaltskontrolle von Gesetzentwürfen durch den Antragsgegner. Denn selbst die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse unterlägen keiner gerichtlichen Kontrolle; nichts anderes könne für Gesetzentwürfe gelten. Nicht zuletzt griffe eine inhaltliche Kontrolle dem eigentlichen Gang des Gesetzgebungsverfahrens vor, denn nach § 74 Abs. 1 GO LT würden Gesetzentwürfe (erst) in der ersten Lesung begründet und beraten, was leerlaufen würde, wenn dem Antragsgegner die Entscheidung über das „ob“ der Beratung obliege. Zu berücksichtigen sei dabei auch, dass es nicht sein könne, dass der Antragsgegner als Leiter der Parlamentsverwaltung und damit gleichsam selbst als Verwaltungsbehörde Inhalt und Umfang der demokratischen Meinungsbildung mitbestimmen könne.

Schließlich sei die konkrete Anwendung von § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT durch den Antragsgegner – unter äußerungsrechtlichen Gesichtspunkten – rechtsfehlerhaft. Zunächst sei zu berücksichtigen, dass sich die betroffene Journalistin selbst zu den im Gesetzentwurf aufgeführten Vorwürfen geäußert habe, so dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs ihr Persönlichkeitsrecht gegenüber einer entsprechenden Berichterstattung unter dem Merkmal der „Selbstöffnung“ zurücktrete. Das parlamentarische Initiativrecht der Antragstellerin müsse demgegenüber überwiegen. Auch verkenne der Antragsgegner, dass die Journalistin, jedenfalls nach ihren eigenen öffentlichen Äußerungen, wahre Berichte aus ihrer sogenannten Sozialsphäre zu dulden habe. Nicht zuletzt bestehe ein besonderes Informationsinteresse an der Angelegenheit. Der Antragsgegner lasse ferner unberücksichtigt, dass das Ziel einer Verhinderung der Namensnennung der Journalistin gar nicht mehr erreichbar gewesen sei, da der Name auch schon vor Einbringung des Gesetzentwurfs Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorgänge gewesen sei.

**c)** Sei die Organklage zulässig und begründet, sei hier auch bei Anlegung strenger Maßstäbe wegen der intendierten Vorwegnahme der Hauptsache der Erlass einer einstweiligen Anordnung geboten.

Ohne Eilrechtsschutz könne die Antragstellerin ihr Gesetzesinitiativrecht nicht durchsetzen, zumal eine Entscheidung in der Hauptsache in der laufenden 17. Legislaturperiode kaum zu erwarten sei. Dem Antragsgegner, der an seiner Zurückweisung des Entwurfs weiter festhalte, würde bei einer einstweiligen Verpflichtung lediglich ein minimaler Eingriff in seine Befugnisse zugemutet. Dass ein solches Eilrechtsschutzbegehren über einen in der Hauptsache zu erreichenden Feststellungsausspruch hinausgehe, werde dabei nicht verkannt. Dies spreche vielmehr für die Eilbedürftigkeit des Antrags. Im Übrigen könne dem Begehren der Antragstellerin durch eine einstweilige Feststellung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache Rechnung getragen werden.

Die anzustellende Folgenabwägung gehe zugunsten der Antragstellerin aus: Für den Fall des Erfolgs des Eilantrags und des späteren Nichterfolgs des Organstreithauptverfahrens hätte sich der Landtag mit einem unzulässigen Gesetzentwurf befasst, was den parlamentarischen Prozess nicht schädige. Eine in Parlamentsdokumenten erfolgte Namensnennung, als deren „Urheberin“ die Antragstellerin erkennbar sei, könne später problemlos rückgängig gemacht werden. Für den Fall des Nichterfolgs des Eilantrags und einem späteren Obsiegen der Antragstellerin in der Hauptsache wäre ihr Initiativrecht hingegen irreversibel verletzt. Ein offensichtlich rechtswidriger Zustand würde perpetuiert. Auch sei es nicht hinnehmbar, dass dem Antragsgegner in diesem Fall die Möglichkeit eingeräumt werde, auch künftig Gesetzesvorhaben der Opposition zu blockieren.

Die Entscheidung sei zudem eilbedürftig. Es handele sich um ein tagesaktuelles Geschehen, das keinen Aufschub dulde. Ohne Erlass einer einstweiligen Anordnung sei die Antragstellerin gehindert, den Entwurf im Landtagsplenum zur Debatte zu stellen. Zu berücksichtigen sei ferner die im Mai 2022 stattfindende Landtagswahl. Die Antragstellerin könnte aufgrund des Diskontinuitätsprinzips ihre Rechte danach nicht mehr durchsetzen. Auch könne ohne Eilrechtsschutz keine inhaltliche Auseinandersetzung des Landtags mit den politischen Fragen des Gesetzentwurfs stattfinden, was mit Blick auf den Willensbildungsprozess der Wählerinnen und Wähler problematisch sei.



5. Der Antragsgegner hat Gelegenheit zur Stellungnahme im Verfahren der einstweiligen Anordnung gehabt. Er führt aus, die Prüfung wie auch die Zurückweisung von parlamentarischen Vorgängen sei langjährige Praxis sowohl in Landesparlamenten als auch im Deutschen Bundestag, die ihre Grundlage entweder – wie hier – in einer ausdrücklichen Ermächtigung der Geschäftsordnung oder in der Leitungsfunktion des Parlamentspräsidenten und seiner Pflicht, die parlamentarische Ordnung zu schützen, finde. Zu berücksichtigen sei in tatsächlicher Hinsicht, dass schon durch die Veröffentlichung der Gesetzentwurfsbegründung als Landtagsdrucksache die Grundrechtsverletzung der betroffenen Dritten eintrete, nicht aber erst durch den Inhalt der normativen Regelungen des Gesetzentwurfs. Der Antragsgegner hält den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für unzulässig und unbegründet.

**a)** Der Eilantrag sei unzulässig.

Mit dem im Hauptantrag begehrten Entscheidungstenor zur Verpflichtung des Antragsgegners gehe die Antragstellerin über das hinaus, was sie im Wege des Organstreits in der Hauptsache erreichen könne. Auch diene der Antrag nicht allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts der Antragstellerin, sondern dessen vorweggenommener Befriedigung. Von einem nur minimalen Eingriff in die Parlamentsautonomie könne angesichts der erheblichen Eingriffe in die internen Verfahrensabläufe des Landtags keine Rede sein. So würde bei einer etwaigen Stattgabe die Vorgabe von § 20 GO LT umgangen, wonach der Antragsgegner Sitzungstermin und Tagesordnung nach Beratung mit dem Ältestenrat festsetze. Das Votum des Ältestenrats würde in diesem Fall ausgehöhlt. Eine Rechtfertigung des unzulässigen Entscheidungsbegehrens lasse sich entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht in Art. 19 Abs. 4 GG finden. Nicht nur könne diese sich – als Gliederung des Landtags gerade Teil der organisierten Staatlichkeit – auf die Verfassungsnorm nicht berufen; auch verleihe Art. 19 Abs. 4 GG keinen Anspruch auf Ausdehnung einer einstweiligen Anordnung über die Grenzen des Hauptsacheverfahrens hinaus. Unabhängig davon bestehe angesichts der üblichen Verfahrenslaufzeiten des Verfassungsgerichts-

hofs in Organstreitigkeiten kein Anlass für eine – von deren Überschreitung zu unterscheidende – Vorwegnahme der Hauptsache.

**b)** Der Eilantrag sei auch unbegründet.

Anzulegen seien bei der begehrten Überschreitung oder Vorwegnahme der Hauptsache strenge Maßstäbe, für den Erfolg des Hauptsacheantrags müssten bei einer Folgenabwägung erhebliche Gründe sprechen. Diese Abwägung gehe zum Nachteil der Antragstellerin aus.

**aa)** Mit Blick auf die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens gelte zunächst, dass die Zurückweisung in § 71 GO LT eine wirksame Rechtsgrundlage finde: Zur dort geschützten parlamentarischen Ordnung gehörten auch Grundrechte Dritter, die als materielle Schranke parlamentarische Rechte einschränken könnten. Die Geschäftsordnung zeichne diese sich aus der Landesverfassung sowie dem Grundgesetz selbst ergebende Beschränkung des parlamentarischen Initiativrechts lediglich nach. Kollidierende Grundrechte Dritter beträfen nicht nur etwaige Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens, sondern dieses selbst. Von diesen materiellen Schranken des Gesetzesinitiativrechts sei die Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Antragsgegners zu unterscheiden. Eine solche sei in der Tat nur in engen Grenzen zulässig, der politischen Entscheidung dürfe grundsätzlich nicht vorgegriffen werden. Hier liege der Fall jedoch anders, da die Gefahr für die Grundrechte Dritter bereits in der Vorwirkung der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs und nicht erst im Gesetzesbeschluss bestehe. Konkret instrumentalisiere die Antragstellerin das Gesetzgebungsverfahren als Vehikel, um auf der öffentlichen Bühne parlamentarischer Beratung Dritte zu diffamieren. Bliebe die Verwerfungskompetenz dem Landtag selbst vorbehalten, bliebe der Grundrechtsschutz drittbetroffener Personen unzureichend. Die Wahrnehmung einer entsprechenden Prüfungs- und Verwerfungskompetenz durch die Parlamentspräsidenten sei daher ständige und langjährige Staatspraxis in Bund und Ländern, die im Übrigen die Antragstellerin nicht schutzlos lasse, sondern durch verfassungsgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen deren fehlerhafte oder missbräuchliche Handhabung flankiert werde. Soweit sich die Antragstellerin auf

die Indemnität der Abgeordneten sowie die eingeschränkte Justitiabilität von Untersuchungsausschüssen berufe, trage beides nicht. Art. 47 Satz 1 LV normiere mit der Indemnitätsregelung nur ein Verfolgungshindernis, durch welches der grundrechtliche Schutzanspruch Dritter gerade nicht eingeschränkt werde. Auch gehe es hier nicht um parlamentarische Untersuchungsausschüsse und deren besonders geschützte Befugnis zur Sachverhaltsaufklärung.

Auch die konkrete Anwendung von § 71 GO LT durch den Antragsgegner sei nicht zu beanstanden. Die parlamentarische Ordnung umfasse den Schutz der Grundrechte Dritter. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Zurückweisungsentscheidung vom 4. Oktober 2021 habe der Antragsgegner eine durch den Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens drohende Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Journalistin annehmen dürfen. Spätere Tatsachen oder Entwicklungen müssten hingegen für die verfassungsrechtliche Überprüfung außen vor bleiben. Auf dieser Grundlage habe der Antragsgegner das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das parlamentarische Initiativrecht angemessen gegeneinander abgewogen und in Ausgleich gebracht. Dies entspreche auch der Praxis des Umgangs mit der Nennung von Klarnamen in parlamentarischen Anfragen. Zu berücksichtigen sei ferner, dass der Gesetzentwurf über die bloße Namensnennung eine weitreichende negative Darstellung der betroffenen Dritten enthalte, die für eine sachgerechte Beratung des Entwurfs nicht erforderlich sei. Darüber hinaus sei die von der Antragstellerin angeführte presse- und äußerungsrechtliche Rechtsprechung auf die Veröffentlichung einer Landtagsdrucksache nicht übertragbar. Unter anderem gehe es gerade nicht um eine Kollision von allgemeinem Persönlichkeitsrecht einerseits und Pressefreiheit andererseits, sondern um einen staatlichen Eingriffsakt. Auch die Bedeutung einer – dauerhaft zur Verfügung stehenden – Drucksachenveröffentlichung sei zu berücksichtigen.

**bb)** Fehle es damit schon an erheblichen Gründen für die Begründetheit des Begehrens in der Hauptsache, komme hinzu, dass auch eine davon unabhängige Folgenabwägung zulasten der Antragstellerin ausgehe. So stehe eine irreversible Verletzung des Persönlichkeitsrechts Dritter in Rede, zu deren Mitwirkung der Antragsgegner durch eine einstweilige Anordnung verpflichtet würde. Erginge die

einstweilige Anordnung nicht, drohten der Antragstellerin auch bei einem etwaigen Erfolg des Organstreits in der Hauptsache keine wesentlichen negativen Folgen. So habe sie bereits jetzt die Möglichkeit, die beschleunigte Befassung des Landtags mit dem Gesetzentwurf ohne unzumutbare Abstriche bei ihrem parlamentarischen Initiativrecht zu erreichen, wenn sie die Abschnitte A. und B. entsprechend änderte, wovon weder der Normtext noch die eigentliche Begründung betroffen wären. In einer Gesamtabwägung seien die mit einer Ablehnung des Antrags verbundenen Nachteile für die Antragstellerin nicht als schwer zu gewichten.

**6.** Die Landesregierung und der Landtag sind von dem Antrag auf einstweilige Anordnung in Kenntnis gesetzt worden. Sie haben von einer Stellungnahme abgesehen.

**7.** In einer Presseerklärung vom 2. November 2021 hat der WDR erklärt, eine Zusammenarbeit mit der Journalistin nicht aufnehmen zu wollen. Das Vertrauen für eine künftige Zusammenarbeit sei nicht mehr vorhanden.

## **II.**

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist unzulässig.

**1. a)** Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 18. Januar 2011 – VerfGH 19/10, OVGE 53, 289 = juris, Rn. 40, und vom 22. Juli 2020 – VerfGH 103/20, juris, Rn. 11; entspr. zu § 32 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Beschlüsse vom 30. Oktober 2018 – 2 BvQ 90/18, BVerfGE 150, 163 = juris, Rn. 10, vom 17. September 2019 – 2 BvQ 59/19, BVerfGE 152, 55 = juris, Rn. 16, vom 22. Juli 2020 – 2 BvE 3/19, BVerfGE 155,

357 = juris, Rn. 37, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 23). Die einstweilige Anordnung setzt nach dem Wortlaut des § 27 Abs. 1 VerfGHG eine dringende Gebotenheit voraus. Die Gründe müssen daher schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. März 2019 – 2 BvQ 91/18, BVerfGE 151, 58 = juris, Rn. 12, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 23). Im Organstreitverfahren bedeutet der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Verfassungsgerichtshofs in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans. Das Verfahren nach § 27 VerfGHG ist ebenso wenig wie das nach § 32 BVerfGG darauf angelegt, möglichst lückenlosen vorläufigen Rechtsschutz vor dem Eintritt auch endgültiger Folgen zu bieten (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. Oktober 2018 – 2 BvQ 90/18, BVerfGE 150, 163 = juris, Rn. 10, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 23; VerfGH BW, Beschluss vom 25. Juni 2021 – 1 GR 69/21, juris, Rn. 45; VerfGH BY, Entscheidung vom 28. September 2021 – Vf. 74-VIa-21, juris, Rn. 16).

**b)** Der zulässige Inhalt eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird durch den möglichen Inhalt der Entscheidung in der Hauptsache begrenzt (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 5. August 1999 – VerfGH 16/99, NWVBl. 1999, 414 = juris, Rn. 15, und vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, juris, Rn. 35). Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist daher regelmäßig unzulässig, wenn der Verfassungsgerichtshof eine entsprechende Rechtsfolge im Verfahren der Hauptsache nicht bewirken könnte. Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit, welche die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten zum Gegenstand hat, grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. entspr. zu § 32 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Beschlüsse vom 12. März 2019 – 2 BvQ 91/18, BVerfGE 151, 58 = juris, Rn. 13, vom 4. Mai 2020 – 2 BvE 1/20, BVerfGE 154, 1 = juris, Rn. 22, vom 22. Juli 2020 – 2 BvE 3/19, BVerfGE 155, 357 = juris, Rn. 38, vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 22, 28, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 24).

**aa)** Beim Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit; er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 140; BVerfG, Beschlüsse vom 2. Juli 2019 – 2 BvE 4/19, BVerfGE 151, 191 = juris, Rn. 20, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 25, jeweils m. w. N.). Im Ergebnis nicht anders als das Bundesverfassungsgericht gemäß § 67 Satz 1 BVerfGG stellt der Verfassungsgerichtshof gemäß § 46 Abs. 1 VerfGHG im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung der Verfassung verstößt. Es obliegt sodann dem jeweiligen Staatsorgan selbst, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden. Kassatorische oder rechtsgestaltende Wirkung kommt der Entscheidung im Organstreit nicht zu. Für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin hinausgehende Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten ist im Organstreit grundsätzlich kein Raum (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12. März 2019 – 2 BvQ 91/18, BVerfGE 151, 58 = juris, Rn. 14, vom 22. Juli 2020 – 2 BvE 3/19, BVerfGE 155, 357 = juris, Rn. 39, vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 23, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 25; VerfGH TH, Beschlüsse vom 26. April 2021 – 11/21, juris, Rn. 23, und vom 13. Mai 2021 – 18/21 (eAO), LKV 2021, 260 = juris, Rn. 40 f.; VerfGH BY, Entscheidung vom 28. September 2021 – Vf. 74-VIa-21, juris, Rn. 16).

**bb)** Dient der Organstreit damit allein der Klärung der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander und nicht einer allgemeinen Verfassungsaufsicht, ist dies bei der Bestimmung des zulässigen Inhalts eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren zu beachten. Gegenstand eines solchen Antrags kann allein die vorläufige Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts der Antragstellerin sein, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. Juli 1997 – 2 BvE 1/97, BVerfGE 96,

223 = juris, Rn. 23, vom 29. März 2007 – 2 BvE 2/07, BVerfGE 118, 111 = juris, Rn. 28, vom 14. Juni 2017 – 2 BvQ 29/17, BVerfGE 145, 348 = juris, Rn. 29, vom 12. März 2019 – 2 BvQ 91/18, BVerfGE 151, 58 = juris, Rn. 15, vom 17. September 2019 – 2 BvQ 59/19, BVerfGE 152, 55 = juris, Rn. 16, vom 4. Mai 2020 – 2 BvE 1/20, BVerfGE 154, 1 = juris, Rn. 23, vom 22. Juli 2020 – 2 BvE 3/19, BVerfGE 155, 357 = juris, Rn. 40, vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 24, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 26; VerfGH SN, Beschluss vom 5. November 2020 – Vf. 177-I-20 eA, juris, Rn. 22; VerfGH TH, Beschluss vom 26. April 2021 – 11/21, juris, Rn. 24 f.; VerfGH BW, Beschluss vom 25. Juni 2021 – 1 GR 69/21, juris, Rn. 45; VerfGH BY, Entscheidung vom 28. September 2021 – Vf. 74-VIa-21, juris, Rn. 16). Eine Abweichung von dem Grundsatz, dass der Inhalt einer einstweiligen Anordnung nicht über die im Hauptsacheverfahren erreichbaren Rechtsfolgen hinausgehen darf, kommt daher allenfalls in Betracht, wenn allein hierdurch die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts verhindert werden kann. Dass eine solche, eine Ausnahme von der grundsätzlichen Unzulässigkeit eines Verpflichtungsausspruchs im Organstreitverfahren gebietende Sonderkonstellation gegeben ist, ist von der Antragstellerin darzulegen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 1. Juli 2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161 = juris, Rn. 121, vom 22. Juli 2020 – 2 BvE 3/19, BVerfGE 155, 357 = juris, Rn. 40, vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 24, und vom 7. Juli 2021 – 2 BvE 9/20, NVwZ 2021, 1368 = juris, Rn. 26; VerfGH BY, Entscheidungen vom 6. Mai 2021 – Vf. 37-IVa-21, juris, Rn. 16, und vom 28. September 2021 – Vf. 74-VIa-21, juris, Rn. 16).

**2.** Nach diesen Maßstäben ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig.

Der Antrag ist unzulässig, weil er auf Rechtsfolgen gerichtet ist, die im Organstreitverfahren grundsätzlich nicht erreicht werden können (a), und darüber hinaus nicht hinreichend dargetan oder sonst ersichtlich ist, dass eine einstweilige Anordnung zur Verhinderung schwerer Nachteile dringend geboten ist (b).

**a)** Der Eilantrag der Antragstellerin geht über die Rechtswirkungen hinaus, die bei einem Erfolg in der Hauptsache erreicht werden könnten.

Die Antragstellerin begehrt mit ihrem zunächst gestellten Verpflichtungsantrag eine Rechtsfolge, die der Verfassungsgerichtshof in der Hauptsache nicht anordnen könnte. Denn in der Hauptsache kann die Antragstellerin allenfalls die Feststellung einer Verletzung ihrer Fraktionsrechte aus Art. 30 und Art. 65 LV durch die Zurückweisung ihres Gesetzentwurfs, nicht aber die Verpflichtung des Antragsgegners zur Verteilung des Gesetzentwurfs an die Mitglieder des Landtags, die Fraktionen, die Gruppen, die Landesregierung und die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landesrechnungshofs (vgl. § 69 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GO LT) und terminlichen Ansetzung des Lesungs- und Beratungsverfahrens (vgl. § 20 Abs. 1, § 72 f. GO LT) erreichen. Der Antrag beinhaltet damit nicht nur eine Vorwegnahme der Entscheidung in der Hauptsache, sondern ist auf eine Rechtsfolge gerichtet, die der Verfassungsgerichtshof in der Hauptsache nicht bewirken könnte, da er über die Feststellung einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin bei der Behandlung ihres Gesetzentwurfs durch den Antragsgegner hinausgeht.

Auch aus dem hilfsweise gestellten Antrag, einstweilig bis zur Entscheidung in der Hauptsache eine Verletzung ihrer Organrechte festzustellen, ergibt sich nicht die Zulässigkeit des Eilrechtsschutzbegehrens der Antragstellerin. Für die vorläufige gerichtliche Feststellung einer Rechtsverletzung durch den Antragsgegner ist hier kein Raum. Die gerichtliche Feststellung soll gerade die Verfassungsrechtslage zwischen den Beteiligten des Organstreitverfahrens – wenn auch nur für eine begrenzte Zwischenzeit – verbindlich klären, was mit dem ausdrücklichen Vorläufigkeitsvorbehalt nicht erreicht werden kann. Nach ihrem Hilfsantrag verfolgt die Antragstellerin aber genau das. Selbst wenn man den Hilfsantrag so auslegt, dass mit ihm die gerichtliche Feststellung einer vorläufigen Verpflichtung begehrt sein sollte, hätte der Antrag aus den nachfolgenden Gründen keinen Erfolg.



**b)** Die Antragstellerin hat weder dargelegt noch ist sonst ersichtlich, dass in Anbetracht der strengen Maßstäbe ein auch nur vorübergehender Eingriff des Verfassungsgerichtshofs in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans unabdingbar wäre, um die Schaffung vollendeter Tatsachen bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu verhindern. Es fehlt an einer substantiierten Darlegung dazu, dass der Antragstellerin bei Nichtergehen der einstweiligen Anordnung ein schwerer Nachteil droht und in diesem Sinne eine dringende Gebotenheit vorliegt.

Für den Erlass einer einstweiligen Anordnung ist im vorliegenden Verfahren kein dringender Regelungsbedarf ersichtlich, da die bis zur Entscheidung der Hauptsache verbleibenden Nachteile nicht hinreichend schwer wiegen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist daher nicht dringend geboten.

Zwar kann die Antragstellerin, worauf sie in ihrer Antragschrift zutreffend hinweist, in einem Hauptsacheverfahren nicht ohne Weiteres darauf verwiesen werden, wie vom Antragsgegner in seiner Zurückweisungsentscheidung vorgeschlagen den Gesetzentwurf ohne Namensnennung der Journalistin einzubringen. Für die Gewichtung der drohenden Nachteile und bei der Bewertung einer endgültigen Vereitelung der geltend gemachten Rechte kann jedoch der Umstand berücksichtigt werden, dass sich die seitens des Antragsgegners allein beanstandete Namensnennung auf die einleitenden Abschnitte A. und B. des Gesetzentwurf beschränkt und nicht etwa die normativen oder Begründungsteile betrifft. Die mit dem Eilantrag begehrte Verpflichtung – sei es unmittelbar durch einen Verpflichtungstenor, sei es mittelbar durch einen einstweiligen Feststellungstenor – zur Fortführung des Gesetzgebungsverfahrens des bisherigen Gesetzentwurfs einschließlich der fraglichen Namensnennung würde dabei zu einer zulasten des Antragsgegners „unumkehrbaren Rechtsposition“ (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvE 1/20, BVerfGE 154, 1 = juris, Rn. 23) führen, da der Entwurf mit dem Eintritt in den parlamentarischen Beratungsgang seinem verfassungsrechtlich gewährleisteten Zuständigkeitsbereich entzogen wäre. Welche konkreten Nachteile der Antragstellerin auf der anderen Seite drohten, würde sie aus den Einleitungsabschnitten die Namensnennung streichen, legt sie – über die

Rechtsfrage der entsprechenden Zurückweisungsbefugnis des Antragsgegners an sich hinaus – nicht im Ansatz dar.

**3.** Über die Erstattung der Auslagen ist auch im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach Billigkeitsgesichtspunkten zu entscheiden (§ 63 Abs. 5 VerfGHG). Besondere Billigkeitsgründe, die danach die Anordnung einer Auslagerstattung angezeigt erscheinen lassen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14, NWVBI 2016, 371 = juris, Rn. 147; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2019 – 2 BvE 2/16, BVerfGE 152, 8 = juris, Rn. 55), liegen nicht vor.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland