

Das Gesetzesinitiativrecht aus Art. 30 Abs. 2 und 5 i. V. m. Art. 65 LV umfasst grundsätzlich das Recht des Initianten, dass das Gesetzgebungsorgan sich mit seinem Vorschlag beschäftigt, darüber berät und Beschluss fasst.

Inhaltliche Schranken einer Gesetzesinitiative können sich nur aus anderen Vorschriften des Grundgesetzes oder der Landesverfassung ergeben. Grundrechte Privater, wie etwa Daten- oder Persönlichkeitsschutzrechte, können Abgeordneten- und Fraktionsrechte aus Art. 30 LV begrenzen.

Das Parlament hat bei der Entscheidung darüber, welche Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen weiten Gestaltungsspielraum; es unterliegt jedoch verfassungsgerichtlicher Kontrolle, ob dabei dem Initiativrecht der Abgeordneten und der Fraktionen in angemessener Weise Geltung zugemessen wurde.

Das im Rahmen der Zurückweisungsbefugnis nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT genannte Schutzgut der parlamentarischen Ordnung erstreckt sich hinsichtlich des äußeren Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens auch auf den Schutz der Grundrechte Dritter und verleiht dem Parlamentspräsidenten eine – eng auszulegende – Befugnis, hiergegen verstoßende Gesetzentwürfe zurückzuweisen und nicht in den parlamentarischen Beratungsgang weiterzuleiten.

Ob ein zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegter Gesetzentwurf seinem Inhalt nach formell wie materiell verfassungsgemäß ist, unterliegt nicht der Vorprüfung durch den Landtagspräsidenten, sondern ist der Letztverantwortung des Parlamentsplenums vorbehalten.

Bei Ausübung der Zurückweisungsbefugnis hat der Parlamentspräsident der Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts für den demokratischen Prozess Rechnung zu tragen. Kollisionen des Gesetzesinitiativrechts mit anderen verfassungsrechtlichen Belangen wie dem Grundrechtsschutz sind im Wege praktischer Konkordanz in möglichst schonenden und zugleich wirksamen Ausgleich zu bringen.

VerfGH NRW, Urteil vom 4.4.2022 – VerfGH 122/21 –.

## **Gründe:**

### **A.**

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

### **I.**

1. Die Antragstellerin brachte am 28.9.2021 bei dem Antragsgegner einen Gesetzentwurf mit dem Titel „Gesetz gegen antisemitische und islamistische Umtriebe beim Westdeutschen Rundfunk Köln“ ein. Der Gesetzentwurf schlägt inhaltlich mehrere Änderungen des Gesetzes über den WDR Köln (WDR-Gesetz) vom 25.4.1998 (GV. NRW. S. 265), zuletzt geändert durch Gesetze vom 4.5.2021 (GV. NRW. S. 597) und vom 14.9.2021 (GV. NRW. S. 1072), vor. Diese Änderungen betreffen § 4 (Programmauftrag), § 5 (Programmgrundsätze) und § 32 (Programmmitarbeiterinnen und -mitarbeiter).

In den einleitenden Abschnitten A. („Problem“) und B. („Lösung“) des Gesetzentwurfs wird mehrfach der Name einer Journalistin genannt, der die Antragstellerin u. a. eine antisemitische Haltung zuschreibt. Die vom WDR geplante Berufung der Journalistin zur Co-Moderatorin eines Rundfunkmagazins sei – so der Gesetzentwurf – ein weiterer Beleg für verfassungsfeindliche Umtriebe beim WDR.

Im Teil A. enthält der Text mehrfache Namensnennungen der Journalistin und referiert – jeweils unter Verweis auf Belegstellen aus der Presse (u. a. Welt, Tagesspiegel, FAZ, Bild) – deren öffentliches Verhalten im Verhältnis zu israelkritischen Einrichtungen und Veranstaltungen. Zitiert werden auch einzelne ihrer Aussagen aus Interviews von April 2015 (taz) und September 2021 (Spiegel).

Hieran schließt die Formulierung an: „Es kann mit guten Gründen bezweifelt werden, dass (Name) ihre Haltung seitdem überdacht hat“ (S. 2 des Entwurfs). Zum Beleg verweist der Gesetzentwurf auf verschiedene „Gefällt mir“-Markierungen der Journalistin, die sie noch im Sommer 2021 unter „antisemitische und antiisraelische Inhalte auf Instagram“ gesetzt, und die sie in der Nacht auf den 21.9.2021 entfernt habe, „offensichtlich in Verschleierungsabsicht“. Sodann leitet der Entwurf unter Verweis auf den „Fall (Name)“ auf die aus Sicht der Antragstellerin ungenügenden Maßnahmen des WDR über, sich gegen „verfassungsfeindliche Umtriebe“ innerhalb seines Personalkörpers zu immunisieren. Im Teil B. wird vorgeschlagen, Programmmitarbeiter des WDR mit einer schriftlichen Erklärung zu verpflichten, „die freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Programmgrundsätze des WDR zu wahren“. Zusätzlich solle „im Lichte des Falls (Name)“ „eine klar ablehnende Positionierung zu Antisemitismus und Islamismus Eingang in Programmauftrag und -grundsätze finden“. Weitere Klarnamensnennungen enthält der Gesetzentwurf weder in den einleitenden Abschnitten noch im normativen Text (S. 4 ff. des Entwurfs) noch in der eigentlichen Begründung (S. 9 f. des Entwurfs).

2. Nachdem eine Vertreterin des Antragsgegners am 1.10.2021 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 4.10.2021 den Gesetzentwurf 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 materielle Änderung der Gesetzesinitiative sei daher eine Anpassung des Entwurfs möglich. Einem solchen geänderten Entwurf stünden keine geschäftsordnungsrechtlichen Bedenken entgegen.

**3.** Die Antragstellerin legte am 5.10.2021 Beschwerde gegen die Zurückweisung ein, die das Präsidium des Landtags in seiner Sitzung vom 6.10.2021 zurückwies. Bereits in der Plenarsitzung des Landtags vom 6.10.2021 machte ein Abgeordneter der Antragstellerin den Gesetzentwurf zum Gegenstand einer Wortmeldung zur Geschäftsordnung. In der Plenarsitzung vom 7.10.2021 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.

## II.

1. Die Antragstellerin hat am 28.10.2021 das Organstreitverfahren eingeleitet. Sie beantragt

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 28.9.2021, 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) Der Antrag 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) Der Antrag sei auch 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 zu 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 das 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 statfinde. 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 BVerfG und des BGH 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.

2. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus:

Der Antrag sei unbegründet. 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 erst durch den Inhalt der normativen Regelungen des Gesetzentwurfs.

Die Zurückweisung finde in § 71 GO LT eine wirksame Rechtsgrundlage. 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 als Ausfluss der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie lediglich nach. Kollidierende Grundrechte Dritter beträfen nicht nur etwaige Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens, sondern dieses selbst. Die Kollision verfassungsrechtlicher Schutzgüter erfolge durch die Herstellung praktischer Konkordanz. Ohne eine Zurückweisungsbefugnis des Parlamentspräsidenten und der Annahme eines generellen Vorrangs des Gesetzesinitiativrechts könne sich das grundrechtliche Schutzinteresse Dritter hingegen niemals durchsetzen. Dass ein Zurückweisungsrecht auch missbräuchlich angewandt werden könne, sei kein hinreichender Grund für dessen Verfassungswidrigkeit.

Hier bestehe die Gefahr für die Grundrechte Dritter bereits in der Vorwirkung der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs und nicht erst im Gesetzesbeschluss. Konkret instrumentalisieren die Antragstellerin das Gesetzgebungsverfahren als Vehikel, um auf der öffentlichen Bühne parlamentarischer Beratung Dritte zu diffamieren. Blicke 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 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 4.10.2021 habe der Antragsgegner eine durch den Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens drohende Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts – in den Ausprägungen sowohl des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als auch des sozialen Geltungsanspruchs – der Journalistin annehmen dürfen. Spätere Tatsachen oder Entwicklungen müssten hingegen für die verfassungsrechtliche Überprüfung außen vor bleiben. Schon die Veröffentlichung des Gesetzentwurfs als Drucksache sei als Akt öffentlicher Gewalt ein Eingriff in den Schutzbereich des Persönlichkeitsrechts. Dabei sei zu berücksichtigen, dass es vorliegend nicht um die eigentlichen Regelungen des Entwurfs gehe, so dass der Veröffentlichung die Eingriffsqualität nicht abgesprochen werden könne. Auf dieser Grundlage habe der Antragsgegner das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das parlamentarische Initiativrecht unter Berücksichtigung des ihm selbst obliegenden Schutzauftrags 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. Auch sonst lägen keine Ausnahmen vor, nach denen eine Anonymisierung des Klarnamens der Journalistin

unterbleiben könne. Zwar habe sich die Journalistin vor der Zurückweisungsentscheidung öffentlich geäußert, doch erlaube dies grundsätzlich nur eine Auseinandersetzung mit der Äußerung, nicht aber mit der Person selbst, zumal nicht unter Rückgriff auf abwertende Feststellungen. 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. Mit der Einbringung des Gesetzentwurfs in das Parlament werde dieses selbst „Herr des Verfahrens“, die Verantwortung gehe dann auf dieses über und liege nicht mehr bei den Initiatoren, was für etwaige Regressansprüche relevant sei. Entscheidend sei in der Gesamtabwägung aller kollidierenden Rechtspositionen, dass die Grundrechtsgefährdung hier nicht erst durch das Ergebnis, sondern bereits durch das Verfahren der Gesetzgebung eintrete. Auch in diesem Fall eine Verwerfungskompetenz allein dem Landtagsplenum selbst vorzubehalten ohne vorgeschaltete Prüfbefugnis des Antragsgegners, würde die Grundrechte drittbetroffener Personen schutzlos lassen. Bei der Annahme einer Prüf- und Zurückweisungskompetenz des Antragsgegners hingegen wäre die Antragstellerin als Gesetzesinitiatorin nicht schutzlos, sondern könnte – wie geschehen – eine verfassungsgerichtliche Klärung ihrer Organrechte einleiten und diesen bei einer fehlerhaften oder gar missbräuchlichen Handhabung der Zurückweisungsbefugnis auch effektiv Geltung verschaffen.

**3.** Der Landtag NRW und die Landesregierung sind von dem Organstreitverfahren in Kenntnis gesetzt worden. Sie haben von Stellungnahmen abgesehen.

**4.** In einer Presseerklärung vom 2.11.2021 hat der WDR erklärt, eine Zusammenarbeit mit der Journalistin nicht aufnehmen zu wollen. Das Vertrauen für eine künftige Zusammenarbeit sei nicht mehr vorhanden.

5. Mit Beschluss vom 7.12.2021 hat der VerfGH einen Antrag der Antragstellerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verworfen (VerfGH 121/21).

6. Auf eine Aufklärungsverfügung des VerfGH hat der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 15.2.2022 mehrere Vermerke der Landtagsverwaltung vorgelegt, die sich mit der bislang geübten Praxis des Landtags bei der Nennung von Klarnamen Dritter in Parlamentsdokumenten, insbesondere Gesetzentwürfen, befassen. Nach dem Inhalt dieser den Fraktionen im Wesentlichen zur Verfügung gestellten Vermerke entspreche es der auch in NRW geübten Parlamentspraxis, dass die Nennung und Darstellung einer Person in einem Parlamentspapier grundsätzlich unzulässig sei, es jedoch Ausnahmen von dieser Regel gebe (Regel-Ausnahme-Verhältnis).

## **B.**

Der gemäß Art. 75 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG zulässige Antrag ist unbegründet. Die Antragstellerin ist weder durch die Regelung des § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT (dazu I.) noch durch die konkrete Zurückweisungsentscheidung des Antragsgegners im Einzelfall (dazu II.) in ihren organschaftlichen Statusrechten aus Art. 30 Abs. 2 und 5 i. V. m. Art. 65 LV verletzt.

## **I.**

Die dem Antragsgegner durch § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT vermittelte Befugnis, Beratungsgegenstände der in § 69 GO LT bezeichneten Art zurückzuweisen, wenn sie gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen, genügt nach Maßgabe der nachstehenden Ausführungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

1. Das Gesetzesinitiativrecht aus Art. 65 LV umfasst grundsätzlich das Recht des Initianten, dass das Gesetzgebungsorgan sich mit seinem Vorschlag beschäftigt, darüber berät und Beschluss fasst. Dabei kommt der öffentlichen Beratung eines

Gesetzentwurfs als Teil der politischen Willensbildung ein Eigenwert auch dann zu, wenn der Initiant mit seinem Gesetzesvorschlag scheitert. Von einer Verletzung des Befassungsanspruchs ist auszugehen, wenn die Beratung und Beschlussfassung eines Gesetzentwurfs ohne sachlichen Grund gänzlich oder auf unbestimmte Zeit verweigert wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 6.3.1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 = juris, Rn. 38, Beschluss vom 14.6.2017 – 2 BvQ 29/17, BVerfGE 145, 348 = juris, Rn. 35; VerfGH BY, Entscheidung vom 30.9.1994 – Vf. 146-IVa-93, NVwZ 1995, 689 = juris, Rn. 44 ff.; VerfGH BB, Beschluss vom 28.3.2001 – 46/00, NVwZ-RR 2001, 490 = juris, Rn. 42). Das Recht zur Gesetzesinitiative ist verfassungsrechtlich geschützt und wesentlicher Baustein der parlamentarischen Demokratie. Das Recht einer Fraktion, durch Einreichen eines Gesetzentwurfs den Landtag dazu zu bringen, sich mit dem Vorschlag zu beschäftigen, darüber zu beraten und Beschluss zu fassen, dient nicht nur der gesetzgeberischen Sacharbeit, sondern zugleich der Sichtbarmachung der Oppositionsarbeit. Ein Gesetzentwurf ist nicht allein ein Instrument formaler Rechtssetzung, sondern zugleich ein inhaltlicher Impuls im Landtag, dem nach Art. 30 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz LV hierfür vorgesehenen öffentlichen Forum für die politische Willensbildung und mithin im wichtigsten Diskursraum der repräsentativen Demokratie des Landes.

Die Landesverfassung sagt hingegen unmittelbar nichts darüber, welchen Inhalt eine Gesetzesvorlage haben darf. Inhaltliche Schranken der Initiative können sich nur aus anderen Vorschriften des Grundgesetzes oder der Landesverfassung ergeben. Die Verfassung überlässt es also grundsätzlich nicht dem Landtag, in seiner Geschäftsordnung Bestimmungen über den Inhalt des Initiativrechts der Abgeordneten und der Fraktionen zu erlassen, wenn diese keine verfassungsrechtliche Grundlage haben (vgl. BVerfG, Urteil vom 6.3.1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 = juris, Rn. 40).

**2.** Grundsätzlich sind aber Statusrechte der einzelnen Abgeordneten und der Fraktionen nicht schrankenlos gewährleistet (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 52). Die Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt ist umfassend. Gemäß Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte

Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Sie gelten nicht nur für bestimmte Bereiche, Funktionen oder Handlungsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung, sondern binden die staatliche Gewalt umfassend und insgesamt. Der Begriff der staatlichen Gewalt ist dabei weit zu verstehen und erstreckt sich nicht nur auf imperative Maßnahmen. Entscheidungen, Äußerungen und Handlungen, die – auf den jeweiligen staatlichen Entscheidungsebenen – den Anspruch erheben können, autorisiert im Namen aller Bürger getroffen zu werden, sind von der Grundrechtsbindung erfasst. Grundrechtsgebundene staatliche Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG ist danach jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen, weil es in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags erfolgt (BVerfG, Urteil vom 19.3.2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 = juris, Rn. 91; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 13.6.2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 100; so bereits VerfGH NRW, Urteil vom 19.8.2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 = juris, Rn. 248).

Die Rechtsstellung von Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens, als politisches Gliederungsprinzip für die parlamentarische Arbeit und als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung ist in Art. 30 Abs. 2 und 5 LV begründet, da Fraktionen Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind (vgl. eingehend VerfGH NRW, Urteil vom 15.6.1999 – VerfGH 6/97, NWVBl. 1999, 411 = juris, Rn. 61 ff., und Beschluss vom 25.10.2016 – VerfGH 6/16, NWVBl. 2017, 144 = juris, Rn. 29 ff.; zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Urteile vom 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, BVerfGE 70, 324 = juris, Rn. 109, und vom 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25 = juris, Rn. 97).

Als Untergliederungen der legislativen Repräsentativkörperschaft sind Parlamentsfraktionen Bestandteil staatlicher Organisation, damit Träger öffentlicher Gewalt und der Grundrechtsbindung unterworfen. Einfachgesetzliche Regelungen wie § 1 Abs. 6 FraktG NRW, wonach Fraktionen keine öffentliche Gewalt ausüben, können diese verfassungsrechtliche Bindung nicht überspielen und daher auch nicht von Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG suspendieren (vgl. Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 1 III Rn. 57; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz,

GG, Art. 38 Rn. 279, Stand Januar 2021; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 226; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 325 f.). Grundrechte Privater, etwa Daten- oder Persönlichkeitsschutzgründe, können daher eine Grenze der Abgeordneten- und Fraktionsrechte aus Art. 30 LV bilden (vgl. zu Art. 38 GG: Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 168; Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand November 2021, Art. 38 Rn. 162).

**3.** Die Konkretisierung des sowohl zur Gewährleistung der Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt im parlamentarischen Raum als auch zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments Erforderlichen obliegt dabei zunächst dem Parlament selbst. Dem dient die verfassungsrechtliche Befugnis zum Erlass einer Geschäftsordnung gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 LV. In der Geschäftsordnung werden die den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte nicht begründet, sondern lediglich die Art und Weise ihrer Ausübung geregelt. Die Geschäftsordnung setzt die grundlegenden Bedingungen für die geordnete Wahrnehmung dieser Rechte, die einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden müssen; nur so wird dem Parlament eine sachgerechte und – in Anknüpfung an Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG – grundrechtlichen Anforderungen genügende Erfüllung seiner Aufgaben möglich (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 55 m. w. N.).

Das Recht des Parlaments, seine Angelegenheiten zu regeln, erstreckt sich insbesondere auf den Geschäftsgang. Diesbezüglich entscheidet der Landtag etwa über den näheren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens. Bei der Entscheidung darüber, welcher Regelungen es zur effektiven Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, kommt dem Landtag grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu. In der Ausgestaltung seiner inneren Ordnung ist dem Parlament als allein unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan weitgehende Freiheit einzuräumen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 57 f. m. w. N.).

Die gebotene Beachtung der Parlamentsautonomie hat zur Folge, dass Ausgestaltung und Anwendung der Geschäftsordnung durch den Landtag beziehungsweise durch seine hierzu berufenen Organe grundsätzlich nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterliegen. Insoweit findet hinsichtlich der Ausgestaltung, Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung lediglich eine am – im Rahmen von Art. 30 LV zu beachtenden – Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 15.6.1999 – VerFGH 6/97, NWVBl. 1999, 411 = juris, Rn. 75; BVerfG, Urteil vom 6.3.1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 = juris, Rn. 24; Beschluss vom 4.5.2020 – 2 BvE 1/20, BVerfGE 154, 1 = juris, Rn. 28) und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Kontrolle daraufhin statt, ob diese evident sachwidrig sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 61).

Bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln das Parlament zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, unterliegt es allerdings verfassungsgerichtlicher Kontrolle, ob dabei dem Initiativrecht der Abgeordneten und der Fraktionen in angemessener Weise Geltung zugemessen wurde. Je weiter Organisationsmaßnahmen und Maßgaben zum parlamentarischen Geschäftsgang des Landtags in die Statusrechte der Abgeordneten eingreifen, desto strengerer verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen sie (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 62).

**4.** Die Regelung des § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT ist mit ihrem Bezug auf das Schutzgut der parlamentarischen Ordnung grundsätzlich verfassungsgemäß. Das Merkmal der parlamentarischen Ordnung erstreckt sich hinsichtlich des äußeren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens auch auf den Schutz der Grundrechte Dritter und verleiht dem Antragsgegner die – strengen Anforderungen unterliegende – Befugnis, hiergegen verstoßende Gesetzentwürfe zurückzuweisen und nicht in den parlamentarischen Beratungsgang weiterzuleiten.

**a)** § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT gestattet die Zurückweisung von Beratungsgegenständen durch den Landtagspräsidenten, wenn sie gegen die parlamentarische

Ordnung verstoßen. Nach hergebrachter Definition ist die parlamentarische Ordnung die Gesamtheit der Normen, deren Befolgung nach den im Parlament herrschenden Anschauungen als Vorbedingung einer gedeihlichen, das Staatsleben fördernden Beratung der Abgeordneten und als Grundlage des innerparlamentarischen Lebens gilt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.9.2019 – 2 BvE 2/18, BVerfGE 152, 35 = juris, Rn. 39; Schmid, AöR 32 [1914], S. 439, 498; hierzu Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 60 ff.). Das Tatbestandsmerkmal der parlamentarischen Ordnung ist als unbestimmter Rechtsbegriff offen für gesellschaftliche Entwicklungen und deren Spiegelung im parlamentarischen Raum und kann als Ausdruck eines sich wandelnden Selbstverständnisses des Landtags durchaus einem dynamischen Verständnis unterliegen. Gleichwohl ist das Merkmal der parlamentarischen Ordnung nicht grenzenlos und weit zu verstehen, sondern ist jeweils konkret auf die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung des Landtags als öffentliches Forum für die politische Willensbildung (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz LV) zu beziehen. Die parlamentarische Ordnung betrifft daher von vornherein nur die äußeren Formalia der Abläufe und des Prozesses der Willensbildung im parlamentarischen Binnenraum, nicht aber den Inhalt oder das Ergebnis der Willensbildung selbst.

Ob der Landtagspräsident als mit der Ordnungsgewalt betrauter Delegatar der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie eine insoweit zutreffende Bewertung des (äußeren) parlamentarischen Willensbildungsprozesses vollzogen hat, unterliegt nach § 71 Abs. 2 GO LT der Überprüfung durch das nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LV gewählte und zur Entscheidung über die Beschwerde berufene Präsidium. Dies ist eine – noch – hinreichende Rückanbindung des Handelns des Präsidenten an das Parlament als öffentliches Forum politischer Willensbildung, im Rahmen dessen Parlaments- und Geschäftsautonomie der Präsident als Delegatar tätig wird. Die Beschwerdemöglichkeit zum Präsidium eröffnet einen ausreichenden parlamentarischen Reflexionsraum, der es ermöglicht, die binnenparlamentarischen Ordnungsstandards auch vor dem Hintergrund sich wandelnder gesellschaftlicher Entwicklungen und deren Spiegelung im parlamentarischen Raum fortzuschreiben und dadurch gleichsam „in die Zeit zu stellen“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.9.2019 – 2 BvE 2/18, BVerfGE 152, 35 = juris, Rn. 40 f.).



**b)** Zur Wahrung der parlamentarischen Ordnung gehört grundsätzlich auch die Gewährleistung der Grundrechtsbindung des Landtags und seiner Untergliederungen gemäß Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG. Die parlamentarische Behandlung eines beim Landtagspräsidenten eingereichten Beratungsgegenstands hat als Ausübung öffentlicher Gewalt hinsichtlich der äußeren Form die grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter zu beachten. Insbesondere der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und das parlamentarische Initiativ- und Befassungsrecht sind gleichermaßen auf der Ebene des Verfassungsrechts angesiedelt und müssen im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19.8.2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 = juris, Rn. 248). Die konkrete Zuordnung etwaig kollidierender Verfassungsrechtspositionen ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls und betrifft die Verfassungsmäßigkeit der individuell-konkreten Anwendung der Zurückweisungsbefugnis (siehe unten B.II.2).

Das aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG folgende Persönlichkeitsrecht gewährleistet den Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ergänzt als „unbenanntes“ Freiheitsrecht die speziellen („benannten“) Freiheitsrechte, die ebenfalls konstituierende Elemente der Persönlichkeit schützen. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Menschenwürde sichern jedem Einzelnen einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann. Zu den Schutzgütern zählen unter anderem die Privat-, Geheim- und Intimsphäre sowie die persönliche Ehre und das Verfügungsrecht über die Darstellung der eigenen Person. Eine wesentliche Gewährleistung ist der Schutz vor Äußerungen, die geeignet sind, sich abträglich auf das Ansehen einer Person, insbesondere ihr Bild in der Öffentlichkeit, auszuwirken. Ferner gibt es dem Einzelnen in seiner Ausformung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten sowie darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20.4.2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 193, 198; BVerfG, Beschluss vom 13.6.2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146,

1 = juris, Rn. 102 m. w. N.; Beschluss vom 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, BVerfGE 152, 152 = juris, Rn. 80, 83 f., 97; Lang, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand November 2021, Art. 2 Rn. 43 ff.).

**c)** Die Befugnis zur Zurückweisung der parlamentarischen Ordnung widersprechender Beratungsgegenstände weist die Geschäftsordnung dem Landtagspräsidenten zu. Der Präsident repräsentiert den Landtag als Verfassungsorgan 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) obliegen ihm weitere staatsrechtliche Aufgaben insbesondere im Bereich der parlamentarischen Verhandlung. Hierzu gehört die Leitung der Plenarsitzungen (sogenannte Leitungsgewalt). Der Präsident beruft den Landtag ein (Art. 38 Abs. 3 LV, § 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 er die Ordnungsgewalt aus (vgl. insbesondere § 36, § 37 GO LT) (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 25.10.2016 – VerfGH 6/16, NWVBl. 2017, 144 = juris, Rn. 44 m. w. N.).

Die Ausübung der Zurückweisungsbefugnis durch den Präsidenten ist bereits grundsätzlich gebunden sowohl durch die Pflicht zur fairen und loyalen Behandlung des Beratungsgegenstands (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 15.6.1999 – VerfGH 6/97, NWVBl. 1999, 411 = juris, Rn. 75) als auch das Gebot der Verfassungsorgantreue. Dieser Grundsatz verpflichtet alle Verfassungsorgane zu wechselseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben. Sie sind verpflichtet, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20.4.2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 179; Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 19).

**d)** Die auf den Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung gestützte Befugnis zur Zurückweisung von Beratungsgegenständen erstreckt sich insbesondere von

vornherein nicht auf ein materielles Prüfungsrecht des Landtagspräsidenten hinsichtlich der normativen Regelungen eines Gesetzentwurfs. § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT ist eine Konkretisierung des der Verfassung innewohnenden Verbots der missbräuchlichen Geltendmachung parlamentarischer Rechte und weist dem Landtagspräsidenten kein materielles (inhaltliches) Prüfungsrecht zu (vgl. VerfGH BB, Urteil vom 28.1.1999 – 2/98, NVwZ 1999, 868 = juris, Rn. 31 ff.; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 627; Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 112 ff.; Kabel, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 31 Rn. 14 ff.; Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 104 f.; Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 52 Rn. 6.8.1, § 76 Rn. 4, § 97 Rn. 9, § 99 Rn. 10, 12).

Ob ein zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegter Gesetzentwurf nach seinem Inkrafttreten formell wie materiell verfassungsgemäß ist, liegt in der Letztverantwortung des Parlamentsplenums und ist nicht durch Delegation der Entscheidung des Landtagspräsidenten im Rahmen von dessen Leitungs- und Ordnungsgewalt überlassen. Ansonsten hätte der Präsident die Möglichkeit, bevor der Landtag selbst über die Sache entscheiden könnte, gleichsam als Filter eine Sichtung der Beratungsgegenstände in Bezug auf ihren Inhalt vorzunehmen. Jede Form der Vorabkontrolle ist aber auszuschließen. Denn damit würde die Entscheidungsmöglichkeit des Parlamentsplenums beschnitten, das bei seiner Beschlussfassung zugleich über die Verfassungsmäßigkeit seiner Beschlüsse zu befinden hat. Dies gleichsam im Vorgriff und an Stelle des hierzu berufenen Plenums zu entscheiden, steht dem Landtagspräsidenten nicht zu (vgl. VerfGH BB, Urteil vom 28.1.1999 – 2/98, NVwZ 1999, 868 = juris, Rn. 32; Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 77, Stand Februar 2011; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 63; Brüning, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 76 Rn. 94, 97, Stand August 2016; Geller-Kleinrahm, LV NRW, Art. 65 Anm. 2a, Stand Februar 1994; Günther/Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 66 Rn. 4; Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 115; Kersten, in:

Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 76 Rn. 20, 56, Stand Januar 2019; Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 105; Masing/Risse, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 62; Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 98). Auch ist zu berücksichtigen, dass der Präsident durch die Mehrheit des Landtags gewählt wird (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GO LT) und damit typischerweise der oder den die Landesregierung tragenden Mehrheitsfraktion/-en angehört. Zwar ist der Präsident – wie auch seine Stellvertreter und das Präsidium insgesamt – zur parteipolitischen Neutralität und zur unparteilichen Amtsführung verpflichtet (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 25.10.2016 – VerfGH 6/16, NWVBl. 2017, 144 = juris, Rn. 40 m. w. N. aus der Literatur), doch folgen aus dem für das Land NRW in Art. 2 LV und ergänzend jedenfalls in Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Demokratieprinzip sowohl das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, als auch das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition. Der durch diese Vorschriften bewirkte Schutz geht ebenfalls dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren – unverfälschten – Standpunkt in den politischen Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 25.10.2016 – VerfGH 6/16, NWVBl. 2017, 144 = juris, Rn. 46). Der Landtagspräsident ist damit keine Stelle, die stellvertretend für das Plenum des Landtags dessen legislativen Handlungs- und Entscheidungsraum beschränken könnte.

Die damit bestehende Spannungslage im Verhältnis zum erforderlichen Schutz insbesondere der allgemeinen Persönlichkeitsrechte Dritter ist dahingehend aufzulösen, dass die Zurückweisungsbefugnis des § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT nur das äußere Gesetzgebungsverfahren umfasst. Die Befugnis ist eng auszulegen (vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 17). Tritt eine Grundrechtsbeeinträchtigung Dritter aber bereits durch die bloße Veröffentlichung von Textteilen eines Beratungsgegenstands ein und nicht erst durch die materiellen Rechtswirkungen einer nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verkündeten Gesetzesvorschrift, ist der Parlamentspräsident als Inhaber der Leitungs- und Ordnungsgewalt befugt, einer etwaigen Grundrechtsverletzung

wirksam zu begegnen (vgl. auch die Auslegungsentscheidung 11/1 des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestags vom 17.1.1989, wonach Vorlagen unzulässig und deshalb vom Bundestagspräsidenten zurückzuweisen sind, falls sie als Ordnungsverletzung anzusehen wären, würden sie im Plenum vorgetragen; hierzu im Wortlaut: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu § 75 Ziff. 2a, Stand Dezember 2011; Kestler, ZParl 2001, 258, 259). Die Regelung ermöglicht durch die Eröffnung einer – intendierten („soll“) – Ermessensentscheidung des Parlamentspräsidenten eine angemessene Auflösung der Konfliktlage zwischen den verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzgütern des parlamentarischen Gesetzesinitiativrechts einerseits und den Grundrechten Dritter andererseits (vgl. Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 116 f.; Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 105; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 77 Ziff. I Zu Abs. 1, Stand September 2013). Für eine solche Befugnis besteht auch ein nachvollziehbares Bedürfnis, denn eine spätere Ablehnung des Gesetzentwurfs im regulären Gesetzgebungsverfahren könnte eine durch die Veröffentlichung selbst eingetretene Grundrechtsverletzung nicht rückgängig machen. Die Regelung des § 71 GO LT dient damit dem verfassungsrechtlich gebotenen Zweck, einen effektiven Schutz der Grundrechte zu ermöglichen.

Auch die rein abstrakte Gefahr einer missbräuchlichen Anwendung der Zurückweisungsbefugnis zulasten parlamentarischer Minderheiten führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift. Die Geschäftsordnung des Parlaments setzt voraus, dass die von ihr zur Wahrnehmung bestimmter Funktionen berufenen Organe diese in vernünftigen Grenzen ausüben und nicht missbrauchen. Soll eine Bestimmung der Geschäftsordnung an der Verfassung gemessen werden, so muss mithin ihre faire und loyale Anwendung durch die dazu berufenen Organe vorausgesetzt werden. Die bloße Möglichkeit einer missbräuchlichen Handhabung, die der Verfassung widersprechen würde, ist noch kein hinreichender Grund, die Bestimmung als solche für verfassungswidrig zu erklären. Wer in einem bestimmten Einzelfall durch missbräuchliche Anwendung in seinen Rechten

verletzt wird, kann sie in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren durchsetzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 6.3.1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 = juris, Rn. 24).

## II.

Auch die konkrete Entscheidung des Antragsgegners vom 4.10.2021, den Gesetzentwurf der Antragstellerin vom 28.9.2021 zurückzuweisen, ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Die vom Antragsgegner zur Begründung der Zurückweisung herangezogene Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der betroffenen Journalistin (dazu 1.) ist unter Anlegung der aus den obigen Grundsätzen für die konkrete Zurückweisungsentscheidung folgenden Maßstäbe (dazu 2.a) im Ergebnis tragfähig und rechtfertigt den Eingriff in das Gesetzesinitiativrecht der Antragstellerin (dazu 2.b).

1. Der Antragsgegner stützt die Zurückweisung des Gesetzentwurfs vom 28.9.2021 auf ein Überwiegen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Journalistin gegenüber dem parlamentarischen Initiativrecht der Antragstellerin. In seine Abwägung von Persönlichkeitsrecht und parlamentarischem Initiativrecht hat der Antragsgegner folgende Gesichtspunkte eingestellt: Parlamentspapiere stünden zeitlich unbegrenzt öffentlich zur Verfügung und entfalteten – auch als Arbeitsgrundlage für Journalisten – eine erhebliche Breitenwirkung. Eine Namensnennung oder Darstellung in einem Parlamentspapier sei ein entsprechend schwerwiegender Eingriff. Zwar sei die Journalistin selbst in der Öffentlichkeit aufgetreten und habe sich öffentlich geäußert, doch erfolge im Gesetzentwurf „im Wesentlichen keine Auseinandersetzung mit bestimmten öffentlichen Äußerungen“, vielmehr werde die Betroffene „als Person dargestellt und auch in ihrer privaten Lebensführung beschrieben“. Die Darstellung erfolge „in einem negativen Zusammenhang“ und bewerte die Biographie der Betroffenen. Sie werde im Zusammenhang mit „Extremisten und Verfassungsfeinden“ bzw. „verfassungsfeindlichen Umtrieben“ beim WDR genannt, „gerade im Zusammenhang mit extremistischen Bestrebungen (sei) eine Namensnennung in einem öffentlichen Parla-

mentpapier nur in Ausnahmefällen zulässig“. Beanstandet würden nur die einleitenden Abschnitte A. und B., eine Anpassung des Gesetzentwurfs sei daher ohne materielle Änderung der Gesetzesinitiative selbst möglich.

**2.** Unter Berücksichtigung der für eine auf § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT gestützte Zurückweisung eines Gesetzentwurfs anzulegenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe (dazu a) ist die seitens des Antragsgegners konkret vorgenommene Abwägung der betroffenen Grundrechtsposition mit dem parlamentarischen Initiativrecht der Antragstellerin vertretbar (dazu b).

**a)** Bei Ausübung der Zurückweisungsbefugnis hat der Parlamentspräsident der Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts für den demokratischen Prozess Rechnung zu tragen. Im konkreten Fall eintretende Kollisionen mit ebenfalls verfassungsrechtlich fundierten Belangen sind im Wege praktischer Konkordanz in möglichst schonenden Ausgleich zu bringen.

**aa)** Es besteht eine Kollisionslage verfassungsrechtlicher Positionen. Bei der auf eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts privater Dritter gestützten Zurückweisung eines Gesetzentwurfs durch den Parlamentspräsidenten stehen sich allerdings nicht, anders als bei Kollisionslagen im Kontext des Äußerungsrechts und Ehrenschatzes, mehrere Grundrechtsgewährleistungen in einem bipolaren Rechtsverhältnis gegenüber. Um das Verhältnis der Grundrechtsberechtigung anderer Privater, wie vor allem die in Art. 5 GG gewährleistete Meinungs- und Pressefreiheit, zum persönlichkeitsrechtlichen Schutzanspruch eines von der Erwähnung betroffenen Dritten geht es nicht. Vielmehr tritt das verfassungsrechtliche Gesetzesinitiativrecht aus Art. 30 Abs. 2 und 5 i. V. m. Art. 65 LV einerseits in Widerstreit zum Grundrechtsschutz andererseits. Beide sind in einen schonenden und zugleich wirksamen Ausgleich (praktische Konkordanz) zu bringen, wie es etwa für das Verhältnis von grundrechtlichem Datenschutz und parlamentarischen Informations- und Untersuchungsrechten auch durch den VerfGH anerkannt ist (vgl. zuletzt VerfGH NRW, Urteil vom 20.4.2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 194, 202 m. w. N.). Das Ergebnis dieser Abwägung

hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 29.6.2016 – 1 BvR 2646/15, NJW 2016, 2870 = juris, Rn. 12 m. w. N.).

**bb)** Der VerfGH prüft allein die konkrete Zurückweisungsentscheidung nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT auf der Grundlage der darin gegebenen Begründung durch den Antragsgegner einschließlich der Beschwerdeentscheidung nach § 71 Abs. 2 GO LT. Zeitlich nachfolgend eintretende oder sonstige Umstände wirken sich auf die Verfassungsmäßigkeit des Organhandelns nicht aus.

Der Antragsgegner ist von Verfassungs wegen gehalten, seine Zurückweisungsentscheidung zu begründen, um eine verfassungsgerichtliche Prüfung zu ermöglichen. Entsprechend der im Rahmen von Art. 41 LV angenommenen Begründungspflicht (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 20.4.2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 214) hat der Antragsgegner die Gründe darzulegen, die aus seiner Sicht die Bejahung eines Zurückweisungstatbestands des § 71 Abs. 1 GO LT tragen. Hierfür spricht auch, dass anders als etwa bei einem Sach- oder Ordnungsruf gemäß § 36 GO LT die Zurückweisung eines Beratungsgegenstands nicht ad hoc und „in der Hitze des parlamentarischen Gefechts“ ausgesprochen wird, sondern nach schriftlicher Einbringung des Beratungsmaterials und damit außerhalb einer konkreten Plenardebatte.

Für die Frage der rechtlichen Tragfähigkeit der Bewertung durch den Antragsgegner, die Veröffentlichung des Gesetzentwurfs verletze Persönlichkeitsrechte der genannten Journalistin, ist grundsätzlich auf die in der Zurückweisungsentscheidung vom 4.10.2021 selbst gegebene Begründung sowie diejenige der nachfolgenden – hier inhaltlich nicht abweichenden – Beschwerdeentscheidung abzustellen. Dies folgt bereits aus der Natur des Organstreits als kontradiktorische Parteistreitigkeit, die nicht der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns dient, sondern maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem – konkreten – Verfassungsrechtsverhältnis (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20.4.2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 140; BVerfG, Beschluss vom 2.7.2019 – 2 BvE 4/19, BVerfGE 151, 191 = juris, Rn. 20, 30, jeweils m. w. N.). Nach der Zurückweisungsentscheidung selbst eingetretene



Umstände und Sachentwicklungen müssen bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Organhandelns außer Betracht bleiben (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 8.12.2004 – 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118 = juris, Rn. 45, bezogen auf den Zeitpunkt der verfahrensgegenständlichen Beschlussfassung des Bundestags). Da § 71 Abs. 2 GO LT eine Beschwerdemöglichkeit eröffnet und damit einhergehend eine Abhilfemöglichkeit durch das zur Entscheidung über die Beschwerde berufene Präsidium, tritt erst mit der Beschwerdeentscheidung selbst die eigentliche zeitliche Zäsur für die maßgebliche Sachlage ein.

**cc)** Die von § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT in verfassungskonformer Auslegung (siehe B.I.4.d) eröffnete Annahme des Antragsgegners, schon die Ausführungen zur Motivation und weiteren Begründung – im Gegensatz etwa zum materiellen Gehalt – des Gesetzentwurfs beeinträchtigt Grundrechte Dritter, und die von ihm vorgenommene Abwägung der jeweiligen Schutzgüter unter angemessener Berücksichtigung von deren Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Im Hinblick auf die gebotene Beachtung der Parlamentsautonomie findet zwar hinsichtlich der Ausgestaltung, Auslegung wie auch konkreten Anwendung von § 71 GO LT grundsätzlich lediglich eine am – im Rahmen von Art. 30 LV zu beachtenden – Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 15.6.1999 – VerfGH 6/97, NWVBl. 1999, 411 = juris, Rn. 75; BVerfG, Urteil vom 6.3.1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 = juris, Rn. 24; Beschluss vom 4.5.2020 – 2 BvE 1/20, BVerfGE 154, 1 = juris, Rn. 28) und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Kontrolle daraufhin statt, ob diese evident sachwidrig sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 61).

Ist die der Zurückweisung zugrundeliegende Geschäftsordnungsbestimmung – wie hier – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, ist aber weiter zu prüfen, ob auch die konkrete Anwendung im Einzelfall dem Initiativrecht der Abgeordneten und der Fraktionen in angemessener und vertretbarer Weise Rechnung trägt. Denn der Grundsatz, dass je intensiver Organisationsmaßnahmen und Maßgaben zum parlamentarischen Geschäftsgang des Landtags in die Statusrechte der Abgeordneten eingreifen, sie desto strengerer verfassungsgerichtlicher Kontrolle

unterliegen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, juris, Rn. 62), betrifft auch die konkrete Anwendung der Geschäftsordnung im Einzelfall. Abzustellen ist hierbei auf die in der konkreten Zurückweisungs begründung jedenfalls angelegten Gesichtspunkte und Erwägungen.

**b)** Die durch den Antragsgegner konkret vorgenommene Abwägung der betroffenen Grundrechtsposition mit dem parlamentarischen Initiativrecht der Antragstellerin ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

**aa)** Der Antragsgegner hat zutreffend angenommen, dass die Klarnamensnennung und Bewertung der Journalistin in dem Gesetzentwurf der Antragstellerin vom 28.9.2021 in deren durch Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschütztes allgemeines Persönlichkeitsrecht eingreift.

Die Nennung des Namens der betroffenen Journalistin und die Bewertung ihrer persönlich-politischen Haltung unterfallen mit ihrer Berührung sowohl der informationellen Selbstbestimmung der Grundrechtsträgerin als auch des äußerungsrechtlichen Schutzgehalts des allgemeinen Persönlichkeitsrechts den Schutzdimensionen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Geht es um die Pflicht zur Preisgabe von Daten oder um eine intransparente Nutzung von Daten, ist die informationelle Selbstbestimmung betroffen; geht es um Berichte über den Betroffenen, die der Information der Öffentlichkeit dienen und ihm selbst ohne weiteres zugänglich sind, mithin um die Verbreitung von Äußerungen im Rahmen gesellschaftlicher Kommunikation, ist der äußerungsrechtliche Schutzgehalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts tangiert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, BVerfGE 152, 152 = juris, Rn. 92). Der Gesetzentwurf enthält in den maßgeblichen Abschnitten A. und B. Elemente aus den sachlichen Schutzbereichen sowohl des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, insbesondere durch die Nennung des Klarnamens, als auch des Rechts auf Wahrung des sozialen Geltungsanspruchs, insbesondere durch die – als verfassungsfeindlich oder extremistisch bewertete – Haltung der Journalistin zu Israel und Judentum. Der Antragsgegner hat dabei inzident zutreffend angenommen, dass

die Betroffene durch die Äußerungen im Gesetzentwurf hinsichtlich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts jeweils nur in ihrer Sozialsphäre, nicht aber in ihrer – jeweils strenger geschützten – Intimsphäre (absolut geschützter Kernbereich privater Lebensgestaltung) oder Privatsphäre (engerer persönlicher Lebensbereich) berührt ist. Die Formulierungen des Gesetzentwurfs wirken verkürzend auf den grundrechtlichen Gewährleistungsgehalt ein und sind als staatlich zurechenbares Verhalten ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Journalistin.

**bb)** Die seitens des Antragsgegners konkret vorgenommene Abwägung der betroffenen Grundrechtsposition mit dem parlamentarischen Initiativrecht der Antragstellerin ist vertretbar.

Der Antragsgegner hat sich bei der Zurückweisung vom 4.10.2021 an der Handreichung der Landtagsverwaltung vom 15.1.2021 zur Nennung von Namen in Parlamentspapieren orientiert, die allen im Landtag vertretenen Fraktionen zur Information zugänglich gemacht wurde. Nach den dort im Einzelnen näher dargelegten Richtlinien ist eine Nennung und Darstellung von natürlichen Personen in Parlamentsdokumenten grundsätzlich unzulässig, soweit nicht eine der Ausnahmefallgruppen vorliegt. Als Ausnahmen anerkannt sind, in Anknüpfung an die zum parlamentarischen Fragerecht etablierten Grundsätze, folgende Fallgruppen: Die betroffene Person hat in eine vollständige Namensnennung in dem gegebenen Zusammenhang eingewilligt; es handelt sich um Personen der Zeitgeschichte oder Spitzenrepräsentanten der Exekutive; die betroffene Person ist in der Angelegenheit selbst an die Öffentlichkeit gegangen; ein Sachverhalt hat aufgrund einer intensiven Medienberichterstattung eine so herausragende Aufmerksamkeit gefunden, dass eine Anonymisierung in der Öffentlichkeit auf großes Unverständnis stoßen würde; die betroffene Person wurde in dem gegebenen Kontext in einem Verfassungsschutzbericht oder in einer Regierungsantwort auf eine parlamentarische Anfrage bereits namentlich genannt.

Ausgehend von dieser die Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags konkretisierenden Parlamentspraxis hat der Antragsgegner die maßgeblichen Ge-

sichtspunkte in seine Abwägung eingestellt und von seinem Zurückweisungsermessen in einer im Ergebnis verfassungsrechtlich vertretbaren Weise zulasten des Initiativrechts Gebrauch gemacht.

(1.) Zutreffend hat der Antragsgegner angenommen, dass der identifizierenden Nennung in einer Parlamentsdrucksache ein besonderes Gewicht zukommt (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu §§ 100-106 Ziff. III 4 a, Stand November 2002). Dieses besondere Gewicht geht auch über das einer Klarnamensnennung in öffentlich zugänglichen amtlichen Dokumenten deutlich hinaus. Denn zum einen werden Parlamentsdrucksachen zeitlich unbegrenzt zugänglich gehalten, weshalb die mit der Klarnamensnennung verbundene Beeinträchtigung von langer und im Grundsatz zeitlich nicht eingeschränkter Dauer ist. Zum anderen erlangen Parlamentsdrucksachen in der Regel eine weite Verbreitung (vgl. dazu Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu §§ 100-106 Ziff. III 4 a, Stand November 2002). Weiter beruhen Parlamentsdrucksachen auf der parlamentarischen Befassung mit einer Angelegenheit und nehmen insoweit unmittelbar Teil an der besonderen Stellung und Funktion des Parlaments als dem zentralen und primären politischen Diskursraum einer parlamentarisch verfassten Demokratie. Schließlich führt die verbreitete Verwendung von Suchmaschinen dazu, dass Dokumente, die mit Klarnamen ins Internet eingestellt sind, über diesen Namen als Suchbegriff auch nach längerer Zeit rasch aufgefunden werden können. Im Ergebnis führt daher eine mit dem Klarnamen erfolgende identifizierende Nennung einer Person in einer Parlamentsdrucksache zu einer ganz erheblichen, besonders intensiven Beeinträchtigung der Grundrechtsposition der Betroffenen.

In der Konsequenz dieser ganz erheblichen, besonders intensiven Beeinträchtigung ist eine Klarnamensnennung in amtlichen Dokumenten des Parlaments grundsätzlich auch nicht ohne weiteres deshalb statthaft, weil bereits eine vollständige Namensnennung in überregional zugänglichen Medien erfolgt ist (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu §§ 100-106 Ziff. III 4 a, Stand November 2002). Der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz, dass Klarnamen privater Dritter in Parlamentsdrucksachen nur

anonymisiert (bzw. pseudonymisiert) veröffentlicht werden dürfen, findet seinen Niederschlag im Übrigen auch in den Datenschutzordnungen anderer Landesparlamente. Zu nennen sind etwa die zur Veröffentlichung personenbezogener Daten getroffenen Verbots- und Ausnahmeregelungen – zumeist nach Abwägung der betroffenen Belange – in Baden-Württemberg (§ 5 Datenschutzordnung – DSO), Brandenburg (§ 5 DSO), Bremen (§ 7 DSO), Hamburg (§ 7 DSO), Hessen (§ 5 DSO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 4 DSO), Niedersachsen (§ 5 DSO), Rheinland-Pfalz (§ 5 DSO), Sachsen (§ 7 DSO), Schleswig-Holstein (§ 5 DSO) und Thüringen (§ 6 DSO).

**(2.)** Aus den unten stehenden Erwägungen (siehe B.II.2.b)bb)(5)) kann hier offenbleiben, ob bereits alleine die Bewertung des Antragsgegners tragfähig ist, wonach die Journalistin deshalb nicht mit Klarnamen in der Parlamentsdrucksache genannt werden durfte, weil sie hier nicht selbst an die Öffentlichkeit gegangen sei. Dagegen könnte sprechen, dass die Betroffene sich selbst durch ihr öffentliches Handeln und Äußern ein Stück weit des Schutzes des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Bezug auf ihre Namensnennung begeben hat.

Es ist im parlamentarischen Fragerecht, auf dessen Grundsätze auch hier zurückzugreifen ist, unter dem Gesichtspunkt der „Selbstöffnung“ anerkannt, dass eine Ausnahme vom Anonymisierungserfordernis greift, wenn die betroffene Person selbst in der in dem Parlamentsdokument angesprochenen Angelegenheit an die Öffentlichkeit gegangen ist (vgl. Kestler, ZParl 2001, 258, 274; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu §§ 100-106 Ziff. III 4 a, Stand November 2002; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 15.12.1999 – 1 BvR 653/96, BVerfGE 101, 361 = juris, Rn. 80, 83). Äußerungsrechtlich gilt ebenfalls, dass die Bewertung des Verhaltens eines Betroffenen als freiwillige Mitveranlassung einer auf seine Privatsphäre bezogenen Berichterstattung das Zurücktreten des grundrechtlichen Schutzanspruchs rechtfertigen kann (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21.8.2006 – 1 BvR 2606/04 u. a., NJW 2006, 3406 = juris, Rn. 33 f., und vom 9.3.2007 – 1 BvR 1946/04, NJW-RR 2007, 1191 = juris, Rn. 28). Entscheidend ist dabei das Kriterium, ob der Betroffene selbst mit einem bewussten Schritt in die Öffentlichkeit getreten ist (vgl. BVerfG,

Beschluss vom 6.11.2019 – 1 BvR 276/17, BVerfGE 152, 216 = juris, Rn. 129, 134; aus der fachgerichtlichen Rechtsprechung etwa BGH, Urteile vom 25.10.2011 – VI ZR 332/09, NJW 2012, 767 = juris, Rn. 16, vom 12.6.2018 – VI ZR 284/17, NJW 2018, 3509 = juris, Rn. 14, 27, und vom 18.5.2021 – VI ZR 441/19, BGHZ 230, 71 = juris, Rn. 43, 46). Anders kann der Sachverhalt zu bewerten sein, wenn der Schritt in die Öffentlichkeit als bloßes „reaktives Verhalten“ anzusehen ist, etwa wenn der Betroffene zu Vorwürfen öffentlich Stellung bezieht, die gegen ihn erhoben werden (vgl. BGH, Urteil vom 15.9.2015 – VI ZR 175/14, BGHZ 206, 347 = juris, Rn. 27; eingehend Brost/Conrad, AfP 2020, 290, 293).

Die betroffene Journalistin hat jedenfalls mit ihrem am 16.9.2021 veröffentlichten Interview im Magazin „Der Spiegel“ den Weg in die Öffentlichkeit angetreten, und zwar genau zu den Umständen und Vorwürfen, die auch die Antragstellerin aufgreift. Das Interview im Spiegel könnte als ein aktueller „zeitgeschichtlicher Türöffner“ gesehen werden, der objektiv Anlass geben konnte, die erhobenen Vorwürfe zu referieren und mit eigener Bewertung in den parlamentarischen Diskurs einzubringen. Auch um die Historie der Vorwürfe aufzuzeigen, gaben die weiteren im Gesetzentwurf zitierten öffentlich zugänglichen Quellen jedenfalls Anlass. Hierbei dürfte es sich auch nicht um ein bloßes reaktives Verhalten gehandelt haben, dem nach der Rechtsprechung des BGH keine Selbstöffnungsfunktion im Sinne des Äußerungsrechts beigemessen werden kann. Da die im Gesetzentwurf zitierten anderweitigen Interviewäußerungen der Journalistin aber aus früheren Jahren (taz, 2015) datieren, spricht vieles dafür, das „Verteidigungsinterview“ im Spiegel nicht isoliert zu betrachten. Danach könnte die Journalistin in der Gesamtschau der im Gesetzentwurf genannten Quellen selbst zu religiösen und politischen Fragen – gleichsam initiativ im Rahmen eines bereits laufenden gesellschaftlich-öffentlichen Diskurses – Stellung bezogen haben. Dabei dürfte auch zu berücksichtigen sein, dass die genannten religiösen und politischen Fragen nicht im Zusammenhang mit rein persönlichen Lebensumständen aufgeworfen sind, sondern im Kontext der zum Zeitpunkt der Zurückweisungsentscheidung noch geplanten Beschäftigung der Betroffenen als Moderatorin eines Wissenschaftsmagazins eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksenders, und damit in einem in besonderer Weise öffentlichkeitswirksamen Zusammenhang.

(3.) Nicht restlos zu überzeugen vermag die Bewertung des Antragsgegners auch insoweit, als darin ausgeführt wird, dass der Gesetzentwurf nicht allein „eine Auseinandersetzung mit diesen öffentlichen Äußerungen“ leiste, sondern „im Wesentlichen“ die Betroffene als Person darstelle und sie auch in ihrer privaten Lebensführung beschreibe, und zwar „in einem negativen Zusammenhang“. Denn zum einen stehen hier nicht Fragen der privaten Lebensführung der Journalistin im Fokus, sondern deren politische bzw. religiöse Stellungnahmen in der Medienöffentlichkeit. Zum anderen bleibt unberücksichtigt, dass die in dem Gesetzentwurf geäußerten „Zweifel“, ob die Betroffene „ihre Haltung seitdem überdacht“ und sich damit von der ihr zugeschriebenen „antisemitische und islamistische Biographie“ gelöst habe, auf eine Dokumentation ihres Verhaltens und ihrer Interaktionen in den sozialen Medien gestützt sind, und insoweit eine zumindest ansatzweise Auseinandersetzung mit deren öffentlichen Äußerungen darstellen.

(4.) Gleichfalls ist zweifelhaft, ob die getroffene Abwägungsentscheidung allein auf die Bewertung des Antragsgegners gestützt werden könnte, dass die Journalistin in dem Gesetzentwurf vom 28.9.2021 in einen Zusammenhang mit „Extremisten und Verfassungsfeinden“ gestellt werde und „Beleg für verfassungsfeindliche Umtriebe“ beim WDR sei. Allein die Charakterisierung der Betroffenen als Verfassungsfeindin durfte der Antragsgegner wohl nicht als abwägungsrelevante Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Journalistin bewerten. Denn die Antragstellerin knüpft hinsichtlich der in der Begründung des Gesetzentwurfs gegebenen Bewertung der Haltung der Journalistin zu Islamismus und Antisemitismus an deren öffentliche Äußerungen und Verhalten an. Diese sind zugleich eine nachvollziehbare Grundlage dafür, dass die durch die Formulierung des Texts bewusst nahegelegte Zuschreibung als Verfassungsfeindin als zumindest vertretbar angesehen werden könnte.

Hier wird die Betroffene durch den Gesetzentwurf, der auch in seinem normativen Teil auf die angebliche Bedrohung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (vgl. dazu eingehend BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20 = juris, Rn. 529 ff.) abzielt, bei lebensnaher Auslegung zwar mit dem

Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit in einen ausschließlich negativen Kontext gerückt („weiterer Beleg für ...“) und gleichsam an den öffentlichen Pranger gestellt. Eine Persönlichkeitsrechtsverletzung kann aber grundsätzlich umso weniger festgestellt werden, je mehr die beanstandeten Äußerungen ein Bild des Betroffenen zeichnen, das sein tatsächliches Auftreten objektiv zutreffend wiedergibt; entsprechendes gilt dann, wenn es sich nicht um Tatsachenbehauptungen, sondern um Werturteile handelt und diese bei verständiger Beurteilung auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.8.1989 – 1 BvR 881/89, NJW 1989, 3269 = juris, Rn. 7).

Mit Blick darauf ist festzuhalten, dass die Betroffene sich mit ihrem früheren Engagement in den Kontext von politischen Ansichten und Bewegungen begeben hat, die in Teilen das Existenzrecht des Staates Israel bestreiten und insbesondere deshalb als antisemitisch und damit auch verfassungsfeindlich charakterisiert werden dürfen. Dass die Antragstellerin an einer zwischenzeitlich erfolgten Distanzierung der Journalistin von solchen Ansichten und Bestrebungen Zweifel hat, wird im Gesetzentwurf gleichfalls näher begründet. Dies ist insoweit zumindest als eine vertretbare Einschätzung anzusehen.

**(5.)** Für die getroffene Abwägungsentscheidung zentral ist aber die nicht zu be-  
anstandende und tragende Bewertung des Antragsgegners, dass aus der Nennung des Klarnamens in einer Parlamentsdrucksache eine besondere Intensität der Beeinträchtigung der Rechtsposition der Journalistin folgt, deren Rechtfertigung einer besonders gewichtigen Begründung bedürfte, an der es hier fehlt.

Die vorstehend unter B.II.2.b)bb)(2.) bis (4.) dargelegten Überlegungen beruhen bei einer – vom Antragsgegner weder vorgenommenen noch intendierten – isolierten Betrachtung insoweit auf Maßstäben, die ganz überwiegend für eine Veröffentlichung von Klarnamen in allgemeinen Medien (Zeitungen, Büchern, Interviews, Homepages etc.) aufgestellt worden sind. Mit Blick auf die von solchen Klarnamensnennungen ausgehenden Beeinträchtigungen der Betroffenen könnte



die Nennung des Namens der Journalistin in öffentlich zugänglichen allgemeinen Medien möglicherweise hinnehmbar sein.

Im vorliegenden Fall besteht aber die Besonderheit, dass Kontext und Klarname der Journalistin in einer Parlamentsdrucksache genannt werden sollten. Die damit verbundene Beeinträchtigung der Rechtsposition der Journalistin geht deshalb in ihrer Intensität sowohl über die einer Klarnamensnennung in allgemeinen Medien als auch über die einer Klarnamensnennung in öffentlich zugänglichen amtlichen Dokumenten deutlich hinaus. Der zeitlich dauerhafte und grundsätzlich uneingeschränkte öffentliche Zugang zu Parlamentsdrucksachen, deren weite Verbreitung, die mit Parlamentsdrucksachen unmittelbar verbundene Teilnahme an der besonderen Stellung und Funktion des Parlaments sowie die rasche und leichte Auffindbarkeit von Dokumenten, die mit Klarnamen ins Internet eingestellt sind, bewirken im Ergebnis, dass eine mit dem Klarnamen erfolgende identifizierende Nennung einer Person in einer Parlamentsdrucksache zu einer ganz erheblichen, besonders intensiven Beeinträchtigung der Grundrechtsposition der betroffenen Person führt.

Mit Rücksicht auf die besondere Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung ist es vertretbar, bei der Nennung eines Klarnamens in einer Parlamentsdrucksache strengere Maßstäbe anzulegen, als dies bei der Veröffentlichung von Klarnamen in öffentlich zugänglichen allgemeinen Medien geschieht. Es ist daher nicht zu beanstanden, in Folge der nötigen Abwägung der Rechtspositionen die Nennung des Klarnamens abzulehnen, weil zwar die Voraussetzungen einer Klarnamensnennung in öffentlich zugänglichen allgemeinen Medien gegeben sein könnten, aber keine weitergehenden Gründe ersichtlich sind, die die besondere Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung durch Nennung eines Klarnamens in einer Parlamentsdrucksache aufwiegen könnten.

So ist es im vorliegenden Fall. Nach den Ausführungen im Gesetzentwurf sowie dem weiteren Vorbringen der Antragstellerin ist es zwar möglich, dass die Nennung des Klarnamens der Journalistin in öffentlich zugänglichen allgemeinen Medien zulässig wäre. Weitergehende Gründe, die die von der Nennung des Klarnamens

in einer Parlamentsdrucksache ausgehende besondere Beeinträchtigung der Rechtsposition der Journalistin aufwiegen könnten, sind aber von der Antragstellerin weder in der Gesetzesbegründung noch sonst dargelegt worden. Auch ist nicht dargelegt worden, dass mit Blick auf den konkreten Gesetzentwurf an der Nennung des Klarnamens ein besonderes schutzwürdiges Interesse der Antragstellerin besteht, das über das übliche Interesse der Abgeordneten, mittels Gesetzesinitiativen ihrer politischen Position sichtbaren Ausdruck zu verleihen, hinausginge. Vielmehr beschränken sich die von der Antragstellerin dargelegten Gründe für die Nennung des Klarnamens der Journalisten auf Aspekte, die üblicherweise mit der Wahrnehmung des Initiativrechts verbunden sind.

**(6.)** Nach diesen Umständen des konkreten Einzelfalls durfte der Antragsgegner das Initiativrecht der Antragstellerin hinter das Persönlichkeitsrecht der Journalistin zurücktreten lassen und als Rechtsfolge den Gesetzentwurf nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 GO LT zurückweisen, nachdem die Antragstellerin zuvor eine textliche Anpassung der fraglichen Abschnitte abgelehnt hatte.

Dabei hat der Antragsgegner zutreffend erkannt, dass die Zurückweisungsentscheidung bei festgestellter Persönlichkeitsrechtsbetroffenheit kein Automatismus ist, sondern ihm gerade eine einzelfallbezogene Abwägung der gegenüberstehenden Verfassungsrechtspositionen abverlangt. Der Antragsgegner hat sich ebenfalls zutreffend davon leiten lassen, dass ein milderer Mittel als die Zurückweisung für einen wirksamen und schonenden Ausgleich der Verfassungsrechtspositionen nicht gegeben war.

Eine etwa seitens der Landtagsverwaltung vorgenommene Anonymisierung bzw. Unkenntlichmachung des Klarnamens wäre angesichts der damit jedenfalls potentiell einhergehenden Eingriffe in das Initiativrecht kein milderer Mittel in diesem Sinne. Hierbei ist zwar einerseits zu berücksichtigen, dass die betroffenen Textpassagen weder der Gesetzesbegründung im engeren Sinne (§ 70 Abs. 4 GO LT) noch dem Normtext entstammen, so dass die Antragstellerin ihre eigentliche Gesetzesinitiative und deren normativ tragende Begründung ohne jegliche

Abstriche aufrechterhalten könnte, wenn die Landtagsverwaltung – durch Anonymisierung mit geringem Aufwand zu leistende – formale Änderungen in den Abschnitten A. und B. vornehmen würde. Auf der anderen Seite ist aber der Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts für den demokratischen Prozess Rechnung zu tragen. Das Gesetzesinitiativrecht gemäß Art. 30 Abs. 2 und 5 i. V. m. Art. 65 LV zielt auf einen Befassungsanspruch des Initianten des Inhalts, dass das Gesetzgebungsorgan sich mit seinem Vorschlag beschäftigt, darüber berät und Beschluss fasst (vgl. BVerfG, Urteil vom 6.3.1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 = juris, Rn. 41, Beschluss vom 14.6.2017 – 2 BvQ 29/17, BVerfGE 145, 348 = juris, Rn. 35; VerfGH BY, Entscheidung vom 30.9.1994 – Vf. 146-IVa-93, NVwZ 1995, 689 = juris, Rn. 47; VerfGH BB, Beschluss vom 28.3.2001 – 46/00, NVwZ-RR 2001, 490 = juris, Rn. 42). Die Formulierung „mit seinem Vorschlag“ bezeichnet dabei grundsätzlich den Gesetzentwurf in seiner Gesamtheit, eine Differenzierung nach unterschiedlichen Teilen oder Elementen des Antrags ist jedenfalls begründungsbedürftig und drängt sich nicht auf. Einer Differenzierung nach unterschiedlichen Teilen oder Elementen des Antrags stünde entgegen, dass das Initiativrecht eine Dimension des Rechts auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition ist: Der durch die Verfassung bewirkte Schutz geht auch dahin, der Minderheit zu ermöglichen, „ihren Standpunkt“ in den politischen Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 25.10.2016 – VerfGH 6/16, NWVBl. 2017, 144 = juris, Rn. 46). Zur Verdeutlichung dieses Standpunkts kann die Befassung mit dem gesamten und ungeteilten Vorschlag erforderlich sein.

Ohne dass es hierauf noch ankommt, ist vor diesem Hintergrund die Auffassung des Antragsgegners zurückzuweisen, er habe zulasten der Antragstellerin berücksichtigen dürfen, dass die problematischen Textstellen „ausschließlich die Abschnitte A. und B.“ des Gesetzentwurfs betreffen und „nicht die Änderungsbe-  
fehle oder die Gesetzesbegründung“.