

Beschlussempfehlung

Ausschuss
für Rechts- und Verfassungsfragen

Hannover, den 19.10.2016

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Organstreitverfahren

der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages Thomas Adasch, Johann-Heinrich Ahlers,
Martin Bäumer u. a.,

alle Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

- Prozessbevollmächtigter: Parlamentarischer Geschäftsführer Rechtsanwalt Jens Nacke MdL,
CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

und

des Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages Christian Grascha,
Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

- Prozessbevollmächtigter: Stellvertretender Fraktionsvorsitzender Rechtsanwalt Dr. Stefan
Birkner MdL, FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, Hannah-Arendt-Platz 1,
30159 Hannover,

– Antragsteller –

gegen

den Niedersächsischen Landtag,

vertreten durch den Präsidenten Bernd Busemann MdL,
Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

– Antragsgegner –

– StGH 1/16 –

wegen Einsetzung des 23. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses („Mögliche Sicherheits-
lücken in der Abwehr islamistischer Bedrohungen in Niedersachsen“)

- Schreiben des Präsidenten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 25.05.2016
– StGH 1/16 –

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt dem Landtag, auf den Schriftsatz der Antragsteller vom 30. August 2016, dem Landtag mit Schreiben des Staatsgerichtshofs vom 1. September 2016 übersandt, wie folgt zu erwidern:

„Der Niedersächsische Landtag hält an dem Antrag, den Antrag der Antragsteller vom 20. Mai 2016 zurückzuweisen, fest.

Der Landtag nimmt zur Begründung Bezug auf das in der Anlage beigefügte Schreiben von Frau Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M., an den Landtagspräsidenten.“

Ulf Prange
Vorsitzender

Niedersächsischer Landtag
Herrn Präsidenten
Bernd Busemann
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Dienstanschrift:

Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Sozialrecht,
Öffentliches Wirtschaftsrecht und
Verwaltungswissenschaft

Königsworther Platz 1
30167 Hannover

Tel. +49 511 762 8225 / 8226

Fax +49 511 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

In dem Organstreitverfahren der Abgeordneten Thomas Adasch, Christian Grascha u.a. (Antragsteller) gegen den Niedersächsischen Landtag (Antragsgegner) wegen Einsetzung des 23. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses („Mögliche Sicherheitslücken in der Abwehr islamistischer Bedrohungen in Niedersachsen“)

– StGH 1/16 –

nehme ich zu dem Schriftsatz der Antragsteller vom 30. August 2016 im Auftrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag wie folgt Stellung:

Der Organstreitantrag vom 20. Mai 2016 ist nach wie vor unzulässig. Er ist daher zurückzuweisen.

Die Antragsteller mühen sich vergeblich, die Zulässigkeit ihres Organstreitantrages darzulegen. Ihnen fehlt jedoch nach wie vor die gem. § 30 NStGHG iVm § 64 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Antragsbefugnis, weil sowohl der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 als auch der nach Organstreitantrag allein maßgebliche Änderungsantrag Drs. 17/5682 (letzterer nun unstreitig!) von den Fraktionen CDU und FDP und nicht von den Antragstellern des Organstreites gestellt

wurde. Antragsbefugt im Organstreit ist aber nur derjenige, der selbst Antragsteller des Einsetzungsantrages für die Minderheitsenquete ist. Eine solche Personenidentität zwischen den Antragstellern des Antrages auf Einsetzung der Minderheitsenquete (hier: des maßgeblichen Änderungsantrages Drs. 17/5682) und den Antragstellern im Organstreit fehlt (s. Ziff. A.).

Auf den Vortrag der Antragsteller zur Begründetheit (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 14–25) kommt es angesichts der Unzulässigkeit ihres Organstreitantrages nicht mehr an. Er verfängt indes inhaltlich ohnehin nicht, weil er den Inhalt des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes, des verfassungsrechtlichen Gebotes der Begrenztheit des Untersuchungsgegenstandes und die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV für eine Ausdehnung des Untersuchungsauftrages gegen den Willen der Antragsteller/innen grundlegend verkennt. Daran ändert auch der nun angeführte „Ermittlungsbeauftragte“ (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 19 f.) nichts, dessen Einsatz nicht Gegenstand des Einsetzungsantrages war. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei im Übrigen auf die Stellungnahme der Unterzeichnerin vom 8.8.2016 verwiesen.

Brosius-Gersdorf, Stellungnahme im Auftrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag vom 8.8.2016, S. 43 ff.

Die vorliegende Stellungnahme schließt mit einer kurzen Zusammenfassung (s. Ziff. B.).

A. Unzulässigkeit des Organstreitantrages wegen fehlender Antragsbefugnis der Antragsteller

Die Antragsteller versuchen ihre nach § 30 NStGHG iVm § 64 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Antragsbefugnis *erstens* damit zu begründen, dass der Antrag zur Einsetzung des 23. PUA (Drs. 17/5502) von ihnen und nicht von den Fraktionen CDU und FDP stamme, was aus einem Vergleich der „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anla-

ge 2 des Antragsgegners) mit einer weiteren, als Anlage 20 der Antragsteller neu vorgelegten „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ folge (s. Ziff. I.). Außerdem ergebe sich ihre Urheberschaft für den Einsetzungsantrag *zweitens* formal aus ihrer Nennung in der Drs. 17/5502 (s. Ziff. II.). *Drittens* halten sich die Antragsteller für antragsbefugt, weil der – allein maßgebliche – Änderungsantrag Drs. 17/5682 zwar von den Fraktionen CDU und FDP stamme, was damit unstreitig ist! Dies sei aber unschädlich, weil für Änderungsanträge keine (besonderen) und damit geringere Anforderungen als für Einsetzungsanträge gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV gelten würden; insbesondere seien für Änderungsanträge keine Unterschriften der einzelnen Abgeordneten erforderlich (s. Ziff. III.). *Viertens* regen die Antragsteller eine Antragsbefugnis durch „Klageänderung“ an, durch die die Antragsteller im vorliegenden Organstreit ausgewechselt würden, sodass statt der 35 Abgeordneten der Fraktion CDU und des 1 Abgeordneten der Fraktion FDP fortan die Fraktionen von CDU und FDP als Antragsteller fungierten (s. Ziff. IV.).

I. Einsetzungsantrag Drs. 17/5502: Keine Urheberschaft der Antragsteller des Organstreitverfahrens kraft Vergleiches verschiedener „Teilnehmerlisten für Sitzungen der CDU-Fraktion“

Die Antragsteller meinen, sie seien antragsbefugt im Organstreitverfahren, weil sie – und nicht die Fraktionen CDU und FDP – Urheber des Antrages auf Einsetzung des 23. PUA (Drs. 17/5502) seien. Ihrer Ansicht nach folgt ihre Urheberschaft für den Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 daraus, dass die dem Einsetzungsantrag beigefügte „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 sowie die „Anwesenheitsliste für die Sitzung der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag am 05.04.2016“ (Anlage 2 des Antragsgegners) gar keine Teilnehmer- bzw. Anwesenheitslisten seien, sondern in Wahrheit „Unterschriftenlisten für den Einsetzungsantrag“. Dies versuchen die Antragsteller dadurch zu belegen, dass sie als neue Anlage 20 eine weitere „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vorlegen, die die „wahre Teilnehmerliste“ für die Frakti-

onssitzung der CDU sei. Diese als neue Anlage 20 vorgelegte Teilnehmerliste sei zwar nicht „Bestandteil des Einsetzungsantrags“ gewesen (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 7). Der Landtagsverwaltung hätten aber beide Listen vorgelegen, sodass für sie „offenkundig“ gewesen sei, dass die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) die „wahre Teilnehmerliste“ und (daher) die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des Antragsgegners) keine Teilnehmerliste, sondern eine Unterschriftenliste zum Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 sei. Der Vergleich der beiden Teilnehmerlisten (Anlage 2 des Antragsgegners und Anlage 20 der Antragsteller) zeige, dass die von den Antragstellern als Anlage 20 vorgelegte „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ die „wahre Teilnehmerliste“ sei, weil sie – im Gegensatz zu der Anlage 2 des Antragsgegners – neben dem Datum der Fraktionssitzung „05.04.16“ auch noch „die Dauer und Uhrzeit der Sitzung sowie den Tagungsraum“ ausweise; zudem befinde sich „bei dem Kästchen »Fraktion« ein Kreuz“; außerdem trage die „wahre Teilnehmerliste“ (Anlage 20 der Antragsteller) mit den Unterschriften von 43 der insgesamt 54 Abgeordneten der CDU-Fraktion mehr Unterschriften als die Anlage 2 des Antragsgegners. Hieraus wiederum folge, weil es – so die Argumentation der Antragsteller zusammengefasst – eben nur eine Teilnehmerliste zur CDU-Fraktionssitzung geben könne, dass die als Anlage 2 des Antragsgegners vorgelegte „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 in Wirklichkeit eine Unterschriftenliste für den Einsetzungsantrag sei. Zudem könne die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des Antragsgegners), die mit „Einsetzung eines 23. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses“ überschrieben sei, auch deswegen keine bloße Teilnehmerliste für die CDU-Fraktionssitzung sein, weil die Sitzung insgesamt sieben Tagesordnungspunkte gehabt habe, was sich aus dem als neue Anlage 21 der Antragsteller vorgelegten Protokoll der CDU-Fraktionssitzung ergebe.

Dieser Vortrag der Antragsteller greift ersichtlich nicht durch, und dies gleich mehrfach:

Erstens: Die Ausführungen zur angeblichen Urheberschaft der Antragsteller für den Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 gehen schon deswegen fehl, weil sich die Antragsteller mit ihrem Organstreitantrag nicht gegen die Abweichung des Antragsgegners von dem ursprünglichen Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 (Beginn des Untersuchungszeitraumes: „seit 2013“), sondern von dem späteren Änderungsantrag Drs. 17/5682 (Beginn des Untersuchungszeitraumes: „seit dem 19.02.2013“) wenden. Sie rügen eine Verletzung ihres Rechtes aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV dadurch, dass der Landtag durch Beschluss vom 4.5.2016 den Beginn des Untersuchungszeitraumes für den 23. PUA in Ziff. I. Nr. 1., 2., 5., 7. und in Ziff. II. Zu Nr. 1., 2., 5., 7. abweichend von dem „Einsetzungsantrag der Antragsteller in der Fassung des Änderungsantrags vom 04.05.2016 (Drs. 17/5682) vom »19.02.2013« auf den »Beginn des Bürgerkrieges in Syrien (Anfang 2011)« beziehungsweise auf den »Beginn des Bürgerkrieges in Syrien« ausgedehnt hat.“

Antragsschrift vom 20.5.2016, S. 3.

Zweitens: Abgesehen davon wurde der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 von den Fraktionen CDU und FDP gestellt und nicht von den Antragstellern des Organstreites. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei insoweit auf die Stellungnahme der Unterzeichnerin vom 8.8.2016 verwiesen.

Näher *Brosius-Gersdorf*, Stellungnahme im Auftrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag vom 8.8.2016, S. 6 f., 37 ff.

Der Versuch der Antragsteller, ihre Urheberschaft für den Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 im Wege eines Vergleiches zwischen der dem Einsetzungsantrag beigefügten „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 2 des Antragsgegners) und der dem Einsetzungsantrag nicht beigefügten, weiteren „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (neue Anlage 20 der Antragsteller) zu konstruieren, misslingt:

(1) Die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) lag dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 – wie die Antragsteller selbst konstatieren – nicht bei und scheidet schon deswegen zur Interpretation der „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des Antragsgegners) aus. Dass „die Landtagsverwaltung ... beide Listen erhalten und geprüft“ haben soll (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 7), ist rechtlich unerheblich – weil allein maßgeblich ist, dass die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 nicht beilag. Die Antragsteller verschleiern außerdem, dass die Listen der Landtagsverwaltung augenscheinlich nicht einmal zeitgleich eingereicht wurden. Denn während die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des Antragsgegners) dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 vom 5.4.2016 beilag, wurde die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) ausweislich des Druckstempels auf ihrer Seite 1 „Versendet am 07. Apr. 2016“ der Landtagsverwaltung erst zwei Tage später zugeleitet.

(2) Dessen ungeachtet gilt: Die Urheberschaft für den Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 muss sich gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot (Art. 2 Abs. 2 NV) aus dem Einsetzungsantrag selbst (im Zeitpunkt seiner Einreichung bei dem Landtag) ergeben. Eine Ermittlung der Urheber des Einsetzungsantrages durch Zuhilfenahme anderer Dokumente wie der „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) ist unzulässig; dies gilt umso mehr, wenn das (Vergleichs-)Dokument dem Einsetzungsantrag – wie hier – gar nicht beigelegt war. Die Urheberschaft von Gesetzen oder anderen rechtserheblichen Maßnahmen des Parlamentes darf ja auch nicht erst aus einem Vergleich verschiedener Gesetze ermittelbar sein.

Aus dem Einsetzungsantrag selbst ergibt sich indes für jeden objektiven, verständigen Betrachter eindeutig, dass er nicht von den 36 Abgeordneten stammt, die Antragsteller des Organstreitverfahrens sind, sondern von den Fraktionen CDU und FDP (s. Überschrift: „Fraktion der CDU“ und „Fraktion der FDP“; Unterschriften: „Für die Fraktion der CDU: Jens Nacke“ und „Für die Fraktion der FDP: Grascha“). Wie die Antragsteller den Einsetzungsantrag subjektiv „gemeint“ haben, ist irrelevant. Daran ändert die dem Antrag beigefügte „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 sowie die „Anwesenheitsliste für die Sitzung der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag am 05.04.2016“ (Anlage 2 des Antragsgegners) nichts. Denn selbst sofern man für einen Antrag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV nicht verlangte, dass der Einsetzungsantrag eigenhändig von sämtlichen mindestens 27 Abgeordneten (ein Fünftel) des Landtages unterschrieben ist, sondern einen von einem vertretungsbefugten Fraktionsmitglied unterschriebenen Einsetzungsantrag, dem die Unterstützungserklärungen einer den Anforderungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV genügenden Zahl von Fraktionsmitgliedern beigefügt sind, für ausreichend erachtete, liegen diese Voraussetzungen hier nicht vor. Aus der dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 beigefügten Teilnehmerliste bzw. Anwesenheitsliste (Anlage 2 des Antragsgegners) geht nicht mit der gebotenen Rechtssicherheit und -klarheit eindeutig und unmissverständlich hervor, dass der Einsetzungsantrag von mindestens 27 personell identifizierbaren Abgeordneten getragen wird. Diese Listen (denen auch keine Protokolle von Fraktionssitzungen wie die neuen Anlagen 21 und 23 der Antragsteller beigefügt waren) lassen nicht erkennen, dass bei den Fraktionssitzungen über die Stellung eines Antrages auf Einsetzung des 23. PUA *abgestimmt wurde* und die auf der Teilnehmer- und Anwesenheitsliste stehenden 36 Abgeordneten der CDU-Fraktion bzw. 14 Abgeordneten der FDP-Fraktion einem solchen Einsetzungsantrag *zugestimmt haben*.

(3) Etwas anders folgt inhaltlich auch nicht aus der nun von den Antragstellern als Anlage 20 vorgelegten „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“. Weshalb aus der Eintragung des Beginns und

Endes und damit der Dauer der CDU-Fraktionssitzung auf der „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) folgen soll, dass die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des Antragsgegners) die „wahre Unterschriftenliste“ zum Einsetzungsantrag sei, erschließt sich wohl nur (wenn überhaupt) den Antragstellern, nicht aber dem objektiven, verständigen Betrachter. Das Gleiche gilt für das Argument, der Charakter der „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des Antragsgegners) als Unterschriftenliste zum Einsetzungsantrag folge aus der Mehrzahl an Unterschriften auf der „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ (Anlage 20 der Antragsteller) sowie daraus, dass „auf die Anwesenheitslisten für die Fraktionssitzungen der CDU niemals ein einzelner Tagesordnungspunkt geschrieben“ werde, da es „für diesen Zweck gar kein Kästchen im Vordruck“ gebe.

(4) Soweit die Antragsteller vortragen, dass es „dem im Niedersächsischen Landtag üblichen Verfahren“ entspreche, die Einsetzung eines PUA durch Beifügung von Teilnehmer- bzw. Anwesenheitslisten zu Fraktionssitzungen zu beantragen,

– vgl. Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 7 –

ist dies unzutreffend. Beispielhaft wird auf die Einsetzungsanträge für den 18. bis 21. PUA des Niedersächsischen Landtages verwiesen, auf dem selbstverständlich sämtliche antragstellenden Abgeordneten unterschrieben haben. Den Fraktionen der CDU und FDP sei eine Änderung ihres parlamentarischen Verhaltens anempfohlen.

(5) Dass der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 von dem FDP-Abgeordneten stammt, der Antragsteller im Organstreit ist, folgt entgegen der Ansicht der Antragsteller (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 8) nicht aus dem Vergleich der „Anwesenheitsliste für die Sitzung der FDP-Fraktion im Nieder-

sächsischen Landtag am 05.04.2016“ (Anlage 2 des Antragsgegners) mit dem als Anlage 23 von den Antragstellern vorgelegten „Protokoll der 83. Sitzung der Fraktion der FDP im Landtag Niedersachsen vom 05. April 2016“. Dies gilt bereits deswegen, weil sich, wie schon dargelegt, die Urheberschaft für den Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot (Art. 2 Abs. 2 NV) aus dem Einsetzungsantrag selbst ergeben muss. Aus dem Einsetzungsantrag selbst ergibt sich aber eindeutig, dass er nicht von den 36 Abgeordneten stammt, die Antragsteller des Organstreitverfahrens sind, sondern von den Fraktionen CDU und FDP (s. oben). Im Übrigen lag das „Protokoll der 83. Sitzung der Fraktion der FDP im Landtag Niedersachsen vom 05. April 2016“ (Anlage 23 der Antragsteller) dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 nicht bei. Nur der Richtigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich aus dem „Protokoll der 83. Sitzung der Fraktion der FDP im Landtag Niedersachsen vom 05. April 2016“ (Anlage 23 der Antragsteller) nicht das ergibt, was die Antragsteller dort hineinlesen, sondern es vielmehr anschaulich die Rechtsauffassung des Antragsgegners untermauert, dass der Einsetzungsantrag von der (CDU- und FDP-Fraktion und nicht – wie von Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV vorausgesetzt – von einem Fünftel der Abgeordneten des Landtages gestellt wurde. Denn in dem Protokoll heißt es: „Stefan Birkner erläutert den Antrag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Die **Fraktion** stimmt dem Antrag zu.“

(6) Ob das Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift sämtlicher mindestens 27 Abgeordneter des Landtages für einen Minderheitsantrag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV „als sinnentleerter Formalismus“ anzusehen ist, „solange nicht Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Antrag nicht von allen Fraktionsmitgliedern getragen wird“ (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 10 f.), kann dahinstehen. Denn im vorliegenden Fall lagen solche Anhaltspunkte gerade vor. Die Antragsteller schreiben selbst, dass einige Abgeordnete die Fraktionssitzung der CDU vor der Beratung des Tagesordnungspunktes „Einsetzung eines 23. PUA“ verlassen und die „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 (Anlage 2 des An-

tragsgegners) daher nicht unterschrieben haben (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 6). Der Einsetzungsantrag wurde mithin ganz offensichtlich „nicht von allen Fraktionsmitgliedern getragen“.

II. Einsetzungsantrag Drs. 17/5502: Keine Urheberschaft der Antragsteller des Organstreitverfahrens kraft Nennung in der Drs. 17/5502

Nach Ansicht der Antragsteller folgt ihre Antragsbefugnis im Organstreitverfahren ferner formal daraus, dass die von ihnen als Anlage 7 zur Antragschrift vom 20. Mai 2016 beigefügte Drs. 17/5502 „auf der ersten Seite links oben als Antragsteller explizit“ die Abgeordneten Jens Nacke, Christian Grascha und 48 weitere Mitglieder der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP ausweise.

Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 4 f., 9.

Hierzu nur kurz: Maßgeblich für die Urheberschaft für den Einsetzungsantrag ist die Formulierung des Antrages selbst und nicht seine (fehlerhaft erfolgte) verdrucksachte Fassung des Landtages. Die Antragsteller müssen durch verfassungsgemäße Formulierung des Einsetzungsantrages selbst dafür sorgen, dass ihr Einsetzungsantrag den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV entspricht. Dies haben sie versäumt. Der (nicht verdrucksachte) Original-Einsetzungsantrag der Antragsteller (Anlage 2 des Antragsgegners) stammt schon ausweislich seiner Überschrift („Antrag Fraktion der CDU und Fraktion der FDP“) und der Unterschriften („Für die Fraktion der CDU: Jens Nacke“ und „Für die Fraktion der FDP: Grascha“) von den Fraktionen und nicht von den Antragstellern des Organstreites.

Näher *Brosius-Gersdorf*, Stellungnahme im Auftrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag vom 8.8.2016, S. 6 f., 37 ff.

Eine „nicht nachvollziehbare“ „Falschbehauptung“ des Antragsgegners (so Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 9) liegt daher mitnichten vor. Durch Polemik und unzutreffende Unterstellungen der Antragsteller wird ihr Organstreitantrag auch nicht zulässig.

III. Änderungsantrag Drs. 17/5682: Fehlende Antragsbefugnis, weil unstreitig Fraktionsanträge

Erfreulicherweise räumen die Antragsteller – das Offensichtliche – selbst ein, dass der vorliegend allein maßgebliche Änderungsantrag Drs. 17/5682 nicht von ihnen, sondern von den Fraktionen CDU und FDP stammt.

Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 12: „Auch der Umstand, dass es sich bei den Änderungsanträgen Drs. 17/5662 und 17/5682 ... um Fraktionsanträge von CDU und FDP handelt ...“.

Damit steht nun für jedermann ersichtlich fest: Den Antragstellern fehlt die Antragsbefugnis im Organstreit. Ihr Organstreitantrag ist unzulässig. Dies ergibt sich zwingend aus zwei Gründen:

Erstens: Folgte man der Argumentation der Antragsteller und nähme an, dass der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 von ihnen (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 4 ff.) und der Änderungsantrag Drs. 17/5682 von den Fraktionen CDU und FDP (Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 12 ff.) gestellt wurde, dann wäre der Änderungsantrag Drs. 17/5682 unwirksam, weil den Fraktionen CDU und FDP die Befugnis zur Abänderung eines fremden, nämlich von den Antragstellern des Organstreites gestellten Einsetzungsantrages fehlte! Das Recht zur Änderung eines Einsetzungsantrages steht nur denjenigen Personen zu, die den Einsetzungsantrag selbst gestellt haben (eigener Einsetzungsantrag). Die Änderung eines fremden Antrages (jedenfalls eines solchen nach Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV) ist unzulässig und daher nichtig. Jede andere Ansicht missachtete das verfassungsrechtliche Recht der Landtagsminderheit zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und verstieße daher gegen Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV.

Die von den Antragstellern bemühte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (BayVBI 1981, 593 ff. = BayVerfGHE 34, 119 ff.)

– Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 12 –

unterstützt, anders als von den Antragstellern behauptet, nicht die Zulässigkeit eines von einer Fraktion gestellten Änderungsantrages zu einem von Abgeordneten gestellten Einsetzungsantrag. Der Entscheidung lag vielmehr der – von den Antragstellern gerade nicht angenommene – Fall zugrunde, dass bereits der ursprüngliche Einsetzungsantrag ein Fraktionsantrag war, sodass die Änderung dieses Einsetzungsantrages allein durch die Fraktion in Betracht kam (wobei damit nicht gesagt ist, dass ein Fraktionsantrag mit Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV vereinbar ist). Auf diesen gewichtigen Unterschied zu der von den Antragstellern behaupteten Fallkonstellation (Einsetzungsantrag stammt von den Antragstellern; Änderungsantrag stammt von den Fraktionen CDU und FDP) weist der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer späteren Entscheidung ausdrücklich hin.

BayVerfGHE 38, 165 (174: „Soweit in früheren Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs auch eine Fraktion als antragsberechtigt für eine Organstreitigkeit angesehen wurde, die sich auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bezog, war die Fraktion jeweils selbst zugleich Antragstellerin für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses (vgl. VerfGH 30, 48/50; 34, 119/120; 35, 105/106). Das war bei dem Dringlichkeitsantrag vom 18.7.1985 nicht der Fall.“

Zweitens: Da der hier allein maßgebliche Änderungsantrag Drs. 17/5682 – unstreitig – nicht von den Antragstellern des Organstreites, sondern von den Fraktionen CDU und FDP gestellt wurde, können die Antragsteller des Organstreitverfahrens durch den von dem Änderungsantrag abweichenden Beschluss des Antragsgegners vom 4.5.2016 nicht in eigenen Rechten aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV verletzt sein. Das verfassungsrechtliche Recht aus Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 und Satz 2 NV auf (unveränderte) Einsetzung der „in der Fassung des Änderungsantrages vom 04.05.2016 (Drs. 17/5682)“ (s. Antragschrift vom 20.5.2016, S. 3) beantragten Minderheitsenquete steht allenfalls den Antragstellern des Änderungsantrages zu. Und auf die Abweichung des Landtagsbeschlusses von dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 bezieht sich der Antrag im Organstreitverfahren nicht. Da es mithin von vornherein ausgeschlossen ist, dass die Antragsteller des Organstreitverfahrens in dem Recht aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV verletzt sind, fehlt ihnen die nach § 30 NStGHG iVm § 64 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Antragsbefugnis.

Dass die Antragsteller nun weismachen wollen, für Änderungsanträge zu Einsetzungsanträgen für Untersuchungsausschüsse würden keine besonderen und daher geringere Anforderungen gelten als für Einsetzungsanträge gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV, insbesondere seien für Änderungsanträge keine Unterschriften der einzelnen Abgeordneten erforderlich,

– Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016, S. 12 f. –

mag man als kreativ bewerten, ist aber (verfassungs-)rechtlich abseitig. Änderungsanträge teilen im Hinblick auf die formalen Anforderungen an die Einreichung selbstverständlich das Schicksal des Einsetzungsantrages. Beide – Einsetzungsantrag und Änderungsantrag – müssen im Fall einer Minderheitsenquete gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV von einem Fünftel der Landtagsabgeordneten gestellt werden, was vorliegend nicht erfolgt ist.

IV. Keine Antragsbefugnis durch „Klageänderung“

Die Bitte der Antragsteller um einen richterlichen Hinweis für den Fall, dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof der Auffassung sein sollte, dass nicht die Antragsteller, sondern die Fraktionen CDU und FDP antragsbefugt sind, wird nicht erfüllt werden (können).

Erstens dürfte eine „Klageänderung“ bzw. Antragsänderung vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof in der Form eines „Austausches“ der Antragsteller mangels rechtlicher Regelung im NStGHG (iVm dem BVerfGG) unzulässig sein. Zumindest aber setzte ein Austausch der Antragsteller (Organstreitantrag der Fraktionen statt Organstreitantrag der Abgeordneten), sofern man ihn (unterstellt) für zulässig erachten und (ebenfalls unterstellt) für sachdienlich halten (s. sogleich) sollte, jedenfalls die Wahrung der Frist gem. § 30 NStGHG iVm § 64 Abs. 3 BVerfGG voraus (vgl. BbgVerfG, NVwZ 2016, 931 [935]).

Zweitens und entscheidend ist aber, dass den Fraktionen kein Antragsrecht gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV zusteht.

Brosius-Gersdorf, Stellungnahme im Auftrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag vom 8.8.2016, S. 27 ff.

Dies wiederum hat zur Folge, dass eine entsprechende „Klageänderung“ (Antragsänderung), ihre prinzipielle Zulässigkeit einmal unterstellt, nicht sachdienlich wäre. Denn sie könnte die erforderliche Antragsbefugnis im Organstreitverfahren nicht begründen. Auch die Fraktionen von CDU und FDP im Niedersächsischen Landtag wären nämlich nicht antragsbefugt, weil sie keinen wirksamen Antrag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV stellen konnten (und können).

Vgl. auch die Schreiben des Präsidenten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes an die Prozessbevollmächtigten der Antragsteller vom 29.8.2016, S. 2.

Die Fraktionen CDU und FDP können daher auch nicht in dem Recht aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV verletzt sein.

B. Zusammenfassung

Der Organstreitantrag ist unzulässig. Die Antragsteller (36 Abgeordnete der Fraktionen CDU und FDP) sind nicht antragsbefugt gem. § 30 NStGHG iVm § 64 Abs. 1 BVerfGG. Eine Verletzung eigener verfassungsrechtlicher Rechte der Antragsteller durch den streitgegenständlichen Beschluss des Antragsgegners vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687) ist ausgeschlossen. Der Antrag auf Einsetzung des 23. PUA Drs. 17/5502 und der Änderungsantrag Drs. 17/5682 stammen ausweislich ihrer Überschriften und Unterschriften nicht von den 36 Abgeordneten, die Antragsteller des Organstreitverfahrens sind, sondern von den Fraktionen CDU und FDP. Daran ändern die dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 beigefügte „Teilnehmerliste für Sitzungen der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag“ vom 5.4.2016 und die „Anwesenheitsliste für die Sitzung der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag am 05.04.2016“ (Anlage 2 des Antragsgegners) nichts. Aus ihnen geht nicht mit der erforderlichen Rechtssicherheit und -klarheit hervor, dass in den Fraktionssitzungen über die Einsetzung des 23. PUA abgestimmt wurde und die die Listen unterzeichnenden Ab-

geordneten der Einsetzung zugestimmt haben. Dem hier allein maßgeblichen Änderungsantrag Drs. 17/5682 waren im Übrigen gar keine Teilnehmer- bzw. Anwesenheitslisten oder andere Unterschriftenlisten beigelegt. Da der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 und der Änderungsantrag Drs. 17/5682 (letzterer unstrittig!) von den Fraktionen CDU und FDP und nicht von den 36 Abgeordneten stammen, die Antragsteller des Organstreites sind, ist eine Verletzung eigener verfassungsrechtlicher Rechte der Antragsteller aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV durch den Beschluss des Antragsgegners vom 4.5.2016 ausgeschlossen und sind die Antragsteller daher nicht antragsbefugt. Hieran vermag auch der Schriftsatz der Antragsteller vom 30.8.2016 nichts zu ändern.

Der Organstreitantrag der Antragsteller vom 20. Mai 2016 ist somit zurückzuweisen.



Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.