

Beschlussempfehlung

Ausschuss
für Rechts- und Verfassungsfragen

Hannover, den 16.11.2016

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 Sicherheitslücken 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 die Schriftsätze der Antragsteller vom 14. September 2016 und 28. Oktober 2016 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 den Schriftsätzen der Antragsteller vom 14.9.2016 und vom 28.10.2016 im Auftrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag Stellung.

Die Stellungnahmen der Antragsteller enthalten keine neuen rechtlichen Argumente, aus denen sich ihre Antragsbefugnis im Organstreitverfahren ergeben könnte. Stattdessen stellen die Antragsteller eine Reihe unzutreffender oder rechtlich irrelevanter Behauptungen auf und verkennen die verfassungsrechtliche Rechtslage. Zu den Stellungnahmen der Antragsteller daher nur kurz und verdichtet wie folgt:

A. Unzulässigkeit des Organstreitantrags wegen fehlender Antragsbefugnis der Antragsteller

Die Antragsteller versuchen nun, ihre fehlende Antragsbefugnis im Organstreitverfahren dadurch zu konstruieren, dass sie jedwede Differenzierung zwischen einem Antrag von (einem Fünftel der) Abgeordneten und einem Antrag von Fraktionen auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses aufgeben sowie die Unterscheidung zwischen dem Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 und dem Änderungsantrag Drs. 17/5682 weglassen. Sie sind bemüht, Einsetzungs- bzw. Änderungsanträge jeweils unterschiedlicher Antragsteller (Abgeordnete einerseits, Fraktionen andererseits) zu vermengen und quasi „in einen Topf“ zu werfen, um daraus abzuleiten, dass ihre Antragsbefugnis unabhängig davon bestehe, ob der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 und der Änderungsantrag Drs. 17/5682 von den Fraktionen CDU und FDP oder von den Abgeordneten gestellt wurden, die Antragsteller des Organstreitverfahrens sind. Pointiert: Da Fraktionen und Abgeordnete dasselbe seien, komme es auf die Feinheiten der Antragstellung nicht an. Diese Art der „Argumentation“ zeigt nicht nur, dass die Antragsteller die Verfassungsrechtslage grundsätzlich verkennen, sondern auch die Durchsichtigkeit ihres Vorgehens, das ohne Erfolg bleiben wird.

Im Einzelnen tragen die Antragsteller vor, dass

- ihre Antragsbefugnis im Organstreitverfahren aus einem Brauch der Landtagsverwaltung folge, die in der Vergangenheit Anträge von Abgeordneten und Anträge von Fraktionen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 NV akzeptiert habe (Schriftsatz der Ast. vom 28.10.2016, S. 3 bis 7),
- das OVG Lüneburg in einem Urteil vom 26.4.1954 den parlamentarischen Brauch als die Auslegung der Niedersächsischen Verfassung prägend gebilligt habe (Schriftsatz der Ast. vom 28.10.2016, S. 3 f.),

- es der parlamentarischen Praxis im Niedersächsischen Landtag entspreche, dass Änderungsanträge zu PUA-Einsetzungsanträgen von den Fraktionsvorsitzenden bzw. Geschäftsführern unterschrieben würden (Schriftsatz der Ast. vom 28.10.2016, S. 5 f.),
- Einsetzungsanträge nicht eigenhändig von den einzelnen Abgeordneten unterschrieben werden müssten, sondern die Unterzeichnung für die Fraktion durch ein vertretungsbefugtes Mitglied ausreiche (Schriftsatz der Ast. vom 28.10.2016, S. 6 f.).

I. Art. 27 Abs. 1 NV: Differenzierung zwischen Anträgen von mind. einem Fünftel der Abgeordneten (Satz 1 Alt. 2, Satz 2) und Anträgen von Fraktionen (Satz 1 Alt. 1)

Der Vortrag der Antragsteller offenbart ein grundlegendes Missverständnis der maßgeblichen Vorschrift des Art. 27 Abs. 1 NV. Die Antragsteller verkennen, dass von Verfassung wegen zwar sowohl Anträge von Abgeordneten als auch Anträge von Fraktionen auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zulässig sind. Aus Abgeordnetenansprüchen einerseits und aus Fraktionsanträgen andererseits ergeben sich aber jeweils unterschiedliche verfassungsrechtliche Konsequenzen sowohl für den Landtag bei der Entscheidung über die Einsetzung und ggf. Erweiterung des beantragten Untersuchungsausschusses als auch für die Antragsbefugnis im Organstreitverfahren.

Sowohl Fraktionen als auch Abgeordnete des Landtags sind berechtigt, einen Antrag auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu stellen. Dies folgt implizit aus Art. 27 Abs. 1 NV und entsprechend aus § 38 Abs. 1 GO LT, die ersichtlich zwischen Anträgen von Abgeordneten und anderen Anträgen differenzieren. Anträge von Abgeordneten und Anträge von Fraktionen lösen aber verfassungsrechtlich jeweils unterschiedliche Rechtsfolgen aus:

Bei einem Antrag von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten hat der Landtag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV „die Pflicht“, den beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen. Bei einem Fraktionsantrag, dem – wie hier – nicht (als solche hinreichend erkennbare) Unterstützungserklärungen einer dem Quorum des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV genügenden Zahl von Abgeordneten beigefügt sind (s. näher die Antragserwiderung für den Landtag vom 8.8.2016 und die Stellungnahme für den Landtag vom 18.9.2016), besteht eine solche Pflicht dagegen nicht; vielmehr hat der Landtag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV lediglich „das Recht“, den beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen. Entsprechend steht ein „Recht“ auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nur mindestens einem Fünftel der Abgeordneten, nicht aber einer Fraktion zu. Dies ergibt sich unmissverständlich aus dem Wortlaut und der Systematik des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 NV: Er regelt in der 1. Alternative die Kann-Enquete (Mehrheitsenquete), die jedweden Antrag ohne besondere Vorgaben genügen lässt, sodass auch ein Fraktionsantrag genügt. Demgegenüber betrifft die 2. Alternative die Pflicht-Enquete (Minderheitsenquete), die besondere Anforderungen an den Antrag stellt, nämlich einen Antrag von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten des Landtags erfordert. In dem ersten Fall darf der Landtag eine (Kann-)Enquete einsetzen, muss es aber nicht. In dem zweiten Fall ist er zur Einsetzung der (Pflicht-)Enquete verpflichtet.

Vgl. ebenso *Birkner*, in: Epping/Butzer u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Handkommentar, 2012, Art. 27 Rn. 13.

An diese Unterscheidung des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 NV zwischen einer Kann-Enquete (Alt. 1) und einer Pflicht-Enquete (Alt. 2) knüpft Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV an und bestimmt ausschließlich für den Fall der Pflicht-Enquete, dass „gegen den Willen der Antragstellerinnen oder Antragsteller“ der Untersuchungsauftrag nur ausgedehnt werden darf, wenn dessen Kern gewahrt bleibt und keine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist. Mit der Formulierung „gegen den Willen der Antragstellerinnen oder Antragsteller“ nimmt Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV Bezug auf den „Antrag“ von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Landtags zur Einsetzung einer Pflicht-Enquete gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV. Art. 27 Abs. 1

Satz 2 NV ist nach Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck ersichtlich un-
streitig ausschließlich eine Schutzvorschrift zugunsten der Parlamentsminderheit
bei Anträgen von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten gem. Art. 27 Abs.
1 Satz 1 Alt. 2 NV. Für die Einsetzung einer Kann-Enquete gem. Art. 27 Abs. 1
Satz 1 Alt. 1 NV, die jedweden, an kein Quorum gebundenen Antrag genügen
lässt, gilt Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV nicht.

Zur Geltung des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV ausschließlich für Pflicht-Enqueten gem.
Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV statt aller *Birkner*, in: Epping/Butzer u.a. (Hrsg.),
Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Handkommentar,
2012, Art. 27 Rn. 16: Durch Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV „soll verhindert werden, dass
die Effektivität des parlamentarischen Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht
beeinträchtigt wird.“; ebenso *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar,
2011, Art. 27 Rn. 16: „Mit den hier angesprochenen Antragstellern sind die Initianten
des „Primärantrags“ gemeint, der bereits den Landtag zur Einsetzung eines Unter-
suchungsausschusses verpflichten würde“; *Neumann*, Die Niedersächsische Ver-
fassung, Handkommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 27 Rn. 5, 9; vgl. auch *Brockner*, DÖV
2014, 475 (476).

Bezogen auf den vorliegenden Fall folgt daraus: Sowohl der Einsetzungsantrag
Drs. 17/5502 als auch der hier allein maßgebliche Änderungsantrag 17/5682 wur-
den von den Fraktionen CDU und FDP gestellt (für den Änderungsantrag unstreitig,
s. Schriftsatz der Ast. vom 30.8.2016, S. 12). Die Einsetzung des 23. PUA
durch den Landtag mit Beschluss vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687) war daher die
Einsetzung einer Kann-Enquete gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV. Dies hat
verfassungsrechtlich erstens zur Folge, dass im Organstreitverfahren allenfalls
die Fraktionen CDU und FDP, aber nicht – wie hier – einzelne Abgeordnete als
Antragsteller auftreten dürfen. Bei den 36 Abgeordneten als Antragstellern des
Organstreits und den Fraktionen CDU und FDP als Antragstellern des Einset-
zungsantrags (Drs. 17/5502) und des Änderungsantrags (Drs. 17/5682) handelt
es sich um verschiedene rechtliche Personen, die nicht wechselseitig fremde
Rechte des jeweils anderen einklagen können. Da die Antragsteller des Organ-
streits die Einsetzung des 23. PUA nicht beantragt haben, können sie durch den
streitgegenständlichen Beschluss des Landtags vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687)
nicht in eigenen Rechten (aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV) verletzt sein und fehlt
ihnen daher die erforderliche Antragsbefugnis im Organstreitverfahren. Antrags-
befugt im Organstreit ist nur derjenige, der selbst Antragsteller des Einsetzungs-

bzw. Änderungsantrags für die Minderheitenenquete ist. Eine solche Persönlichkeit zwischen den Antragstellern des Antrags auf Einsetzung der Minderheitenenquete (hier: des maßgeblichen Änderungsantrags Drs. 17/5682) und den Antragstellern im Organstreit fehlt (s. näher die Antragsabweisung für den Landtag vom 8.8.2016 und die Stellungnahme für den Landtag vom 18.9.2016).

Dem entspricht es, dass das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 26.4.1954 die Antragsbefugnis einer Fraktion im Organstreit bei einem Einsetzungsantrag der parlamentarischen Minderheit von einem Fünftel (damals: einem Viertel) der Abgeordneten nach Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV (damals Art. 11 Vorl. NV) verneint hat. Das OVG Lüneburg stellt hierzu fest:

„Im Lande Niedersachsen kann eine Landtagsfraktion im Verfassungsstreit nicht die Rechte geltend machen, die einer parlamentarischen Minderheit in der Landesverfassung eingeräumt sind. Das ergibt sich aus der besonderen verfassungsrechtlichen Lage, die im Lande Niedersachsen besteht. Im nds. Landtag werden Anträge, die nach den Vorschriften der Verfassung nur von einer bestimmten Mindestzahl der Abgeordneten gestellt werden können, nicht von den Fraktionen eingebracht, sondern von den Abgeordneten selbst.“ Anderenfalls könnte „im Landtag nicht festgestellt werden ..., ob die für einen Antrag erforderliche Mindestzahl der Abgeordneten erreicht ist, denn innerhalb einer Fraktion könnten sich einzelne Abgeordnete gegen den Antrag ausgesprochen haben und überstimmt worden sein.“

OVG Lüneburg, VerwRspr. 1955, 1 (2 f.) = OVGE 7, 489 (492 f.).

Dem ist nichts hinzuzufügen. Entsprechend gilt umgekehrt, dass im Land Niedersachsen die parlamentarische Minderheit von einem Fünftel der Abgeordneten im Verfassungsrechtsstreit nicht die Rechte einer Fraktion geltend machen kann, die einen (Änderungs-)Antrag auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses gestellt hat – zumal aus einem solchen Fraktionsantrag gar keine im Organstreit rügefähigen verfassungsrechtlichen Rechte folgen (s. noch unten).

Diese grundlegende verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen einem Antrag von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten, der den Landtag zur grundsätzlich unveränderten Einsetzung des beantragten Untersuchungsausschusses verpflichtet (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2, Satz 2 NV) und einem Antrag von Fraktionen, dem der Landtag entsprechen kann, aber nicht muss, und von

dem er inhaltlich durch eine Erweiterung des beantragten Untersuchungsauftrags abweichen darf (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV) sowie die entsprechenden prozessualen Konsequenzen verkennen die Antragsteller. Sie erkennen diese Unterschiede in der Verfassungsnorm des Art. 27 Abs. 1 NV nicht und wollen weismachen, dass Abgeordnete und Fraktionen „dasselbe“ seien, sodass es irrelevant sei, wer von ihnen den Antrag auf Einsetzung bzw. Änderung des 23. PUA gestellt habe. Damit verkennen die Antragsteller das niedersächsische Verfassungsrecht und im Übrigen auch das Grundgesetz. Abgeordnete einerseits und Fraktionen andererseits sind sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Niedersächsischen Verfassung, in Sonderheit deren Art. 27 Abs. 1 (s. aber auch Art. 19 Abs. 1 NV), jeweils unterschiedliche rechtliche Personen mit jeweils verschiedenen Rechten und Pflichten. Dementsprechend stehen Abgeordneten und Fraktionen namentlich im Organstreitverfahren jeweils unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Während Fraktionen als Gliederungen der Parlamente im Organstreitverfahren deren Rechte geltend machen können, ist Abgeordneten die Geltendmachung der Rechte des Parlaments versagt, da sie nicht Organteil des Parlaments sind. Der einzelne Abgeordnete ist – anders als die Fraktion – keine Gliederung des Parlaments. Die Kompetenzen des Parlaments „lassen sich nicht als ein Bündel inhaltsgleicher Kompetenzen der Abgeordneten verstehen“.

BVerfGE 90, 286 (342 f.); 123, 267 (337).

Ebenso wenig sind Abgeordnete Gliederungen der Fraktionen und Fraktionen ein Bündel inhaltsgleicher Rechte der Abgeordneten. Dies zählt zum staatsrechtlichen Gemeingut, das die Antragsteller nicht zur Kenntnis nehmen.

Grundsätzlich zu der unterschiedlichen Rechtsstellung, den verschiedenen Aufgaben und entsprechend unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten von Abgeordneten einerseits und Fraktionen andererseits statt vieler *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion – verfassungsrechtliche Vorgaben und gesetzliche sowie binnenrechtliche Ausgestaltung*, 2008, passim; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 135 ff.; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 13. Aufl. 2014, Art. 40 Rn. 69 ff.; *Degenhart*, *Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht*, 31. Aufl. 2015, Rn. 667 ff.

Aus der Einsetzung des 23. PUA als Kann-Enquete gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV durch den Landtagsbeschluss vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687) folgt zweitens, dass der Landtag bei der Änderung des Untersuchungsauftrags nicht den Anforderungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV unterlag. Bei einer solchen Kann-Enquete iSd Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV kann der Landtag den Untersuchungsauftrag jederzeit erweitern. Ebenso wie die Einsetzung des Untersuchungsausschusses steht auch die Erweiterung des Untersuchungsauftrags im Ermessen des Landtags, ohne dass die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV gelten. Eine Verletzung der Rechte aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV durch Änderung des von den Fraktionen CDU und FDP beantragten Untersuchungsauftrags scheidet daher auch inhaltlich von vornherein aus.

Aus diesem Grund wäre der Organstreitantrag im Übrigen auch dann unzulässig, wenn ihn nicht die 36 Abgeordneten, sondern die Fraktionen CDU und FDP gestellt hätten oder wenn die Fraktionen einen entsprechenden Organstreitantrag noch stellen würden. Da der Einsetzung des 23. PUA kein Antrag von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten des Landtags gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV zugrunde lag, sondern der Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 und der Änderungsantrag Drs. 17/5682 von den Fraktionen CDU und FDP gestellt wurden, hat der Landtag den 23. PUA als Kann-Enquete nach Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV eingesetzt. Bei einer solchen Kann-Enquete iSd Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV darf der Landtag den Untersuchungsauftrag jederzeit erweitern, ohne dass die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV gelten. Die Fraktionen CDU und FDP können also aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV keinerlei Rechte herleiten, deren Verletzung sie im Organstreitverfahren hätten rügen können. Eine Verletzung von Rechten der Fraktionen CDU und FDP aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV durch den Landtagsbeschluss vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687) scheidet in dem hier vorliegenden Fall einer Kann-Enquete von vornherein aus.

Vor diesem Hintergrund müssen sich die Antragsteller nicht vorwerfen, dass sie und nicht die Fraktionen CDU und FDP den Organstreitantrag gestellt haben und dass die 6-Monats-Frist für ein eigenes Organstreitverfahren der Fraktionen gem.

§ 30 NStGHG iVm § 64 Abs. 3 BVerfGG mittlerweile (mit Ablauf des 4.11.2016) verstrichen ist.

II. Parlamentarischer Brauch als Auslegungsregel für Art. 27 Abs. 1 NV?

An dieser feststehenden Verfassungsrechtslage ändert der von den Antragstellern mit Stellungnahmen vom 14.9.2016 und vom 28.10.2016 behauptete Brauch der Landtagsverwaltung im Umgang mit Fraktions- und Abgeordnetenansuchen nichts.

Zunächst: In der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland gilt die Staatspraxis nach Maßgabe des (Verfassungs-)Rechts und nicht umgekehrt das (Verfassungs-)Recht nach Maßgabe der Staatspraxis. Die Antragsteller unterliegen einem Rechtsirrtum, wenn sie meinen, dass es für „das Vorliegen der Voraussetzungen des Artikel 27 Abs. 1 S. 1 NV ... maßgeblich auf den jeweiligen parlamentarischen Brauch ankommt, den das Gericht durch eine Auskunft der Landtagsverwaltung verlässlich ermitteln“ könne (Schriftsatz der Ast. vom 28.10.2016, S. 4).

Nicht minder rechtsirrig ist der Hinweis auf das Urteil des OVG Lüneburg vom 26.4.1954 (OVGE 7, 489 [492]), das die Antragsteller als Beleg für ihre „Rechtsauffassung“ anführen. Aus dem Urteil des OVG Lüneburg vom 26.4.1954 ergibt sich mitnichten, dass sich das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 NV nach dem jeweiligen parlamentarischen Brauch bestimme. Ganz im Gegenteil hat das OVG Lüneburg untersucht, ob der parlamentarische Brauch „der besonderen verfassungsrechtlichen Lage“ nach der Niedersächsischen Verfassung entspreche, und dies in dem damals zur Entscheidung anstehenden Fall bejaht.

OVG Lüneburg, VerwRspr. 1955, 1 (2 f.) = OVGE 7, 489 (492 f.).

Das OVG Lüneburg hat mithin den parlamentarischen Brauch nicht zur Auslegung der Niedersächsischen Verfassung herangezogen, sondern im Gegenteil den Parlamentsbrauch an der Niedersächsischen Verfassung gemessen. Es hat

somit das Gegenteil dessen getan, was die Antragsteller in ihrem Schriftsatz vom 28. Oktober 2016 vorgeben.

Im Übrigen gilt: Die von den Antragstellern als Anlage 26 vorgelegte Darstellung der Landtagsverwaltung vom 9.9.2016 zeigt gar keinen parlamentarischen Brauch, aus dem sich eine Antragsbefugnis der Antragsteller ergeben könnte. In dem Schreiben der Landtagsverwaltung vom 9.9.2016 wird die Praxis beschrieben, dass Anträge auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses in der Vergangenheit mal von einzelnen Abgeordneten und mal von Fraktionen des Landtags gestellt worden seien. Die Landtagsverwaltung habe sowohl Fraktionen als auch einzelne Abgeordnete als Antragsteller akzeptiert. In dem Fall der Einsetzung des 23. PUA seien zudem „im weiteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens von keiner Seite Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit oder Wirksamkeit des Einsetzungsantrags geäußert worden“.

Diese Praxis der Landtagsverwaltung ist nicht zu beanstanden – nur ziehen die Antragsteller hieraus nicht die richtigen rechtlichen Schlüsse. Die Landtagsverwaltung durfte und darf grundsätzlich sowohl Anträge von Abgeordneten als auch Anträge von Fraktionen auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses „akzeptieren“, d.h. als ordnungsgemäß gestellte Anträge behandeln. Jedoch waren und sind die rechtlichen Konsequenzen eines Fraktionsantrags und eines Abgeordnetenanspruchs sowohl für den Landtag als auch für ein etwaiges Organstreitverfahren jeweils verschiedene. Nochmals: Sowohl Fraktionen als auch Abgeordnete des Landtags sind berechtigt, einen Antrag auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu stellen. Anträge von Abgeordneten und Anträge von Fraktionen lösen aber verfassungsrechtlich jeweils unterschiedliche Rechtsfolgen aus: Bei einem Antrag von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten hat der Landtag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV „die Pflicht“, den beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen (Pflicht-Enquete). Erweiterungen des Untersuchungsauftrags sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV zulässig. Demgegenüber ist der Landtag bei einem Fraktionsantrag gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV

nicht verpflichtet, sondern lediglich berechtigt, den beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen (Kann-Enquete). Erweiterungen des Untersuchungsauftrags darf der Landtag ohne jede Bedingung vornehmen; Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV findet keine Anwendung.

Im vorliegenden Fall lag ein Antrag der Fraktionen CDU und FDP auf Einsetzung des 23. PUA (Drs. 17/5502 in der Fassung des Änderungsantrags Drs. 17/5682) vor, sodass die Einsetzung des 23. PUA durch den Landtagsbeschluss vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687) eine Kann-Enquete iSd Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV war. Der Landtag durfte in diesem Fall der Kann-Enquete den Untersuchungsauftrag ändern, ohne dass die Anforderungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV galten. Die Änderung des Untersuchungsauftrags lag vielmehr in seinem Ermessen. Die Einsetzung des 23. PUA war als Kann-Enquete wirksam, sodass es auch nicht verwundert, dass gegen die Wirksamkeit des Einsetzungsantrags „im weiteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens von keiner Seite Bedenken geäußert worden“ sein sollen.

Auch im Angesicht der bisherigen Praxis der Landtagsverwaltung im Umgang mit Fraktions- und Abgeordneten-Anträgen bleibt es dabei, dass die Antragsteller des Organstreits nicht antragsbefugt sind. Erstens haben sie den Einsetzungsantrag Drs. 17/5502 und den Änderungsantrag Drs. 17/5682 nicht gestellt, sodass sie schon deshalb durch den Landtagsbeschluss vom 4.5.2016 (Drs. 17/5687) nicht in eigenen Rechten (aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV) verletzt sein können. Es fehlt an einer Personenidentität zwischen den Antragstellern des Antrags auf Einsetzung der Minderheitsenquete (hier: des maßgeblichen Änderungsantrags Drs. 17/5682) und den Antragstellern im Organstreit (s. bereits oben sowie näher die Antragserwiderung für den Landtag vom 8.8.2016 und die Stellungnahme für den Landtag vom 18.9.2016). Zweitens scheidet eine Verletzung des Rechts aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV auch deswegen aus, weil in dem hier vorliegenden Fall einer Kann-Enquete iSd Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NV auf

Antrag der Fraktionen CDU und FDP der Landtag den Untersuchungsauftrag erweitern darf, ohne dass die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV gelten.

Vor diesem Hintergrund geht auch die Behauptung der Antragsteller ins Leere, dass es der parlamentarischen Praxis im Niedersächsischen Landtag entspreche, dass Einsetzungsanträge nicht eigenhändig von den einzelnen Abgeordneten unterschrieben werden müssten, sondern die Unterzeichnung für die Fraktion durch ein vertretungsbefugtes Mitglied ausreiche und Änderungsanträge zu PUA-Einsetzungsanträgen von den Fraktionsvorsitzenden bzw. Geschäftsführern unterschrieben würden. Eine solche Praxis ist durchaus richtig, *wenn* der Einsetzungs- bzw. Änderungsantrag von Fraktionen stammt. Nur kann dann allenfalls die betreffende Fraktion im Organstreitverfahren als Antragsteller auftreten (und können nicht wie hier einzelne Abgeordnete Organstreitantrag stellen) und steht den Fraktionen aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV kein im Organstreitverfahren rügefähiges Recht zu.

Abschließend sei noch bemerkt, dass die Behauptung der Antragsteller, die Stellungnahme der Landtagsverwaltung habe erwiesen, dass die Antragsteller des Einsetzungsantrags auch die Antragsteller des Organstreitverfahrens seien (Schriftsatz vom 28.10.2016, S. 5), in der Stellungnahme der Landtagsverwaltung vom 9.9.2016 keine belastbare Stütze findet. Das Gleiche gilt für die weitere Behauptung der Antragsteller, die Landtagsverwaltung habe „entsprechend dem parlamentarischen Brauch im Niedersächsischen Landtag zweifelsfrei festgestellt ..., dass bei der Einsetzung des 23. PUA die Voraussetzungen des Artikel 27 Abs. 1 S. 1 NV vorgelegen haben, insbesondere das in dieser Norm genannte Quorum erreicht war“ (Schriftsatz vom 28.10.2016, S. 5). Im Übrigen wäre eine solche Einschätzung der Landtagsverwaltung unerheblich, weil sie nicht der Verfassungsrechtsslage entspricht. Abermals: Nicht die Landtagsverwaltung steuert mit ihrem Brauch das Vorliegen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 NV, sondern die Verfassung steuert die (Staats-)Praxis der Landtagsverwaltung.

B. Hilfsweise: Unbegründetheit des Organstreitantrags der Antragsteller

Da der Organstreitantrag der Antragsteller eindeutig unzulässig ist, kommt es auf die außerdem gegebene Unbegründetheit des Antrags nicht mehr an. Im Übrigen ist (hilfsweise) zur Unbegründetheit des Antrags der Antragsteller das Erforderliche gesagt. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei auf die Antragserwiderung für den Landtag vom 8.8.2016 verwiesen.

Der Organstreitantrag der Antragsteller vom 20.5.2016 ist zurückzuweisen.



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