

**Beschlussempfehlung**

Hannover, den 20.01.2022

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen

**Verfassungsgerichtliches Verfahren**

**Organstreitverfahren**

der Mitglieder des Landtages Stephan Bothe und Peer Lilienthal,  
Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

Antragsteller,

gegen

1. die Präsidentin des Niedersächsischen Landtags, Frau Dr. Gabriele Andretta MdL,  
Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

Antragsgegnerin zu 1.,

und

2. den Niedersächsischen Landtag,  
vertreten durch die Präsidentin Frau Dr. Gabriele Andretta MdL,  
Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

Antragsgegner zu 2.,

– StGH 2/21 –

wegen Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte aus Artikel 19 Abs. 2 der Niedersächsischen  
Verfassung

- hier: Verfügungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 23.09.2021 und 17.11.2021 -

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt dem Landtag, in dem Verfahren für  
den Antragsgegner zu 2. wie folgt zu erwidern:

„Der Landtag beantragt, die gestellten Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.  
Zur Begründung wird auf den als Anlage beigefügten Schriftsatz Bezug genommen.“

Andrea Schröder-Ehlers  
Vorsitzende

In dem Organstreitverfahren (Az.: StGH 2/21) der Mitglieder des Niedersächsischen Landtags Stephan Bothe und Peer Lilienthal gegen 1. die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages und 2. den Niedersächsischen Landtag, vertreten durch die Präsidentin,

wird beantragt, die Anträge zurückzuweisen.

#### Begründung

I. Das von den Antragstellern eingeleitete Organstreitverfahren ist unzulässig.

Mit ihren in der Fassung des Schriftsatzes vom 13.10.2021 gestellten Anträgen rügen die Antragsteller zum einen die Verfassungswidrigkeit von § 31 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Niedersächsisches Abgeordnetengesetz - NAbgG) und begehren der Sache nach zum anderen die Feststellung, dass sie vom Landtag als parlamentarische Gruppe anzuerkennen und - vergleichbar mit den Fraktionen - mit eigenen Rechten auszustatten sind.

1. Die gestellten Anträge wahren nicht die zwingende gesetzliche Ausschlussfrist des § 30 NStGHG i. V. m. § 64 Abs. 3 BVerfGG, der zufolge der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden muss. Diese Frist war zum Zeitpunkt des Eingangs der Antragschrift beim Niedersächsischen Staatsgerichtshof am 22.09.2021 bereits verstrichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kommt es für den Fristbeginn entscheidend auf den Zeitpunkt an, zu dem die betreffende Maßnahme beim jeweiligen Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag (dazu BVerfGE 134, 141 [193] = NVwZ 2013, 1468 [1476]; BeckOK BVerfGG/Walter, 11. Ed., § 64 Rn. 38).

Sofern es sich bei der angegriffenen Maßnahme um ein Gesetz handelt, stellt das BVerfG grundsätzlich auf den Zeitpunkt seiner Verkündung ab, wobei im Falle einer Änderung des Gesetzes entscheidend ist, ob sich die Belastung aus der Änderung ergeben hat oder zumindest durch diese verstärkt wurde. Nur dann kommt es auf den Zeitpunkt der Verkündung des Änderungsgesetzes und nicht auf das ursprüngliche Gesetz an (vgl. zum Ganzen nur BVerfGE 114, 107 = NJW 2005, 2682 [2683] mwN).

Das BVerfG hat für Normen des Geschäftsordnungsrechts und mit ihnen nach ihrem Regelungszweck eng verbundene Normen des Abgeordnetengesetzes indes auch einen späteren Zeitpunkt als das Inkrafttreten für zulässig erachtet, wenn für den Antragsteller seine eigene Betroffenheit im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung noch nicht absehbar war (so BVerfGE 80, 188 [209 f.] = NJW 1990, 373: Eintritt der Fraktionslosigkeit als das die „aktuelle rechtliche Betroffenheit“ des Antragstellers auslösende Ereignis; zur Erstreckung auf das Abgeordnetengesetz vgl. BVerfGE 118, 277 [321 f.]).

Nach diesseits vertretener Rechtsauffassung ist für den Fristbeginn im Hinblick auf das Erfordernis einer aktuellen rechtlichen Betroffenheit spätestens auf den Zeitpunkt der Fraktionslosigkeit der Antragsteller abzustellen, weil mit diesem Ereignis die von den Antragstellern hier gerügten und ihnen bekannten Rechtsnachteile - insbesondere der Wegfall der Fraktionskostenzuschüsse - eingetreten sind. Die AfD hat ihren Fraktionsstatus im Niedersächsischen Landtag (spätestens) am 29.09.2020 verloren (s. dazu Pressemitteilung 116/2020 des Landtages vom 29.09.2020). Die Sechs-Monatsfrist endete damit gemäß § 188 Abs. 2 BGB spätestens mit Ablauf des 29.03.2021 (BeckOK BVerfGG/Walter, 11. Ed., § 64 Rn. 44). Die Kenntnisnahme der Antragsteller von einem Antrag vom 08.09.2021 im Thüringer Landtag ist für die Fristberechnung unbeachtlich.

2. Dessen ungeachtet sind zudem die zuletzt mit Schriftsatz vom 13.10.2021 gestellten Anträge gegen die Antragsgegnerin zu 1 unzulässig. Denn im Falle der Rüge der Verfassungswidrigkeit einer landesgesetzlichen Vorschrift oder Geschäftsordnungsvorschrift kann sich das Organstreitverfahren ausschließlich gegen den Landtag (Art. 42 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 NV) und nicht gegen dessen Präsidentin (Art. 18 NV) richten, weil der Landtag sowohl das NAbgG als auch die Geschäftsordnung beschlossen hat und ihm damit die streitgegenständlichen

Maßnahmen zuzurechnen sind (NStGH, Urteil vom 15 Januar 2019 - StGH 1/18, NVwZ-RR 2019, 578 [580] mwN; dazu auch Smollich in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 54 Rn. 9). Auch ein Anspruch auf Anerkennung als parlamentarische Gruppe kann nur gegenüber dem Landtag und nicht gegenüber der Landtagspräsidentin geltend gemacht werden.

- II. Das Organstreitverfahren ist zudem unbegründet.
1. Entgegen der Rechtsauffassung der Antragsteller besteht vorliegend kein verfassungsrechtlicher Anspruch gegenüber dem Niedersächsischen Landtag, den Zusammenschluss von fraktionslosen Abgeordneten als parlamentarische Gruppe anzuerkennen und mit eigenen Rechten auszustatten.

In Anbetracht des aus Art. 12 Satz 2 NV resultierenden freien Mandats steht Abgeordneten, die sich unterhalb der geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Fraktionsmindeststärke von 5 % der Mitglieder des Landtages (§ 2 Abs. 1 GO LT) zusammenschließen wollen, das Recht zu, sich zu gemeinsamer Arbeit zusammenzufinden (vgl. BVerfGE 84, 304 = NJW 1991, 2474 [2476] zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Wenngleich die Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 NV parlamentarische Gruppen nicht ausdrücklich erwähnt, wollte der Verfassungsgeber andere parlamentarische Zusammenschlüsse als die der Fraktion nicht ausschließen (dazu Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 19 Rn. 4 und 41 mwN; Hageböling, NV, 2. Aufl., Art. 19 Ziffer 1). Der Landtag kann deshalb einem Bündnis von fraktionslosen Abgeordneten einen besonderen Status einräumen, indem er es als parlamentarische Gruppe anerkennt und zugleich mit eigenen Rechten ausstattet (Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 19 Rn. 41). Eine dahingehende Verpflichtung des Landtages besteht indes nicht.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG verlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen, dass bei deren Bildung jedenfalls auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Parlament jeweils angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfielen. Sofern Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter diesen Voraussetzungen einen Sitz in einem Ausschuss erlangen, haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern. Gruppierungen von Abgeordneten, die nach dieser Maßgabe Mitglieder in die Ausschüsse entsenden, müssen vom Parlament als Gruppe anerkannt werden. Sie haben dann Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden (so ausdrücklich BVerfGE 84, 304 = NJW 1991, 2474 [2476]; vgl. auch BeckOK GG/Butzer, 49. Ed., Art. 38 Rn. 204 und 206).

Diese verfassungsgerichtlichen Voraussetzungen liegen hier aber nicht vor.

Unter Beachtung der vorgenannten Maßstäbe ist zum einen die jeweilige Ausschussgröße und zum anderen das vom Landtag angewendete Proportionalverfahren maßgeblich. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 GO LT haben die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 11 GO LT genannten ständigen Ausschüsse des Landtages jeweils 14 (stimmberechtigte) Mitglieder. Die Besetzung der Ausschüsse erfolgt gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 GO LT i. V. m. § 3 Abs. 2 Satz 2 GO LT nach dem Höchstzahlverfahren unter Beachtung der Fraktionsstärke; dies ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden (BVerfGE 96, 264 = NJW 1998, 3037 [3039]; ferner Ipsen, NV, Art. 20 Rn. 12 und Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 20 Rn. 28).

In Anbetracht der aktuellen Sitzverteilung der Fraktionen in der 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages (SPD: 54 Sitze, CDU: 50 Sitze, Grüne: 12 Sitze und FDP: 11 Sitze) ergibt sich bei Anwendung des Höchstzahlverfahrens die nachfolgende Sitzverteilung (und Reihung) für die Fraktionen in den ständigen Ausschüssen:

	<b>SPD</b>	<b>CDU</b>	<b>Grüne</b>	<b>FDP</b>
1.	<b>54</b> (1)	<b>50</b> (2)	<b>12</b> (9)	<b>11</b> (10)
2.	27 (3)	25 (4)		
3.	18 (5)	16,7 (6)		
4.	13,5 (7)	12,5 (8)		
5.	10,8 (11)	10 (12)		
6.	9 (13)	8,3 (14)		
Ausschusssitze	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Dementsprechend bedarf es unter Berücksichtigung der bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Plenum eines Zusammenschlusses von (gut) acht Abgeordneten, um ein stimmberechtigtes Mitglied in einen ständigen Ausschuss des Landtages zu entsenden. Bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Niedersächsischen Landtag jeweils angewendeten Proportionalverfahrens kann damit auf eine Gruppierung fraktionsloser Abgeordneter mit sechs oder weniger Abgeordneten kein mit Stimmrecht versehener Ausschusssitz entfallen. Damit besteht entgegen der Rechtsauffassung der Antragsteller für die Ausschussbesetzung keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter zu berücksichtigen, und zugleich kein Anspruch auf Anerkennung als Gruppe durch den Landtag.

2. Soweit die fraktionslosen Antragsteller zudem infolge der fehlenden Stimmberechtigung in den Ausschüssen einen Eingriff in das freie Mandat aus Art. 12 NV rügen, nehmen sie die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 NV nicht hinreichend in den Blick, der die Besetzung der Ausschüsse ausdrücklich in der Verfassung selbst regelt. Nach dieser Vorschrift müssen in den Ausschüssen die Fraktionen des Landtages ihrer Stärke entsprechend (sog. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschüssen), mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme (sog. Fraktions-Grundmandat), vertreten sein. Fraktionslose Mitglieder des Landtages sind gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 NV angemessen zu berücksichtigen. Die letztgenannte Vorschrift trägt der geltenden Rechtsprechung des BVerfG Rechnung, der zufolge ein fraktionsloser Abgeordneter Anspruch auf Mitwirkung in einem Ausschuss hat. Aus dieser Mitwirkungsbefugnis resultiert ein Rede- und Antragsrecht (s. dazu Art. 20 Abs. 2 Satz 3 NV). Verfassungsrechtlich nicht geboten ist demgegenüber ein Stimmrecht eines fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuss, weil die damit einhergehende Überproportionalität seiner Stimme praktisch kaum neutralisiert werden kann (BVerfGE 80, 188 = NJW 1990, 373 [376]; vgl. auch Ipsen, NV, Art. 20 Rn. 13; Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 20 Rn. 29 f.). Diesen Maßstäben trägt die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages mit § 11 Abs. 2 Satz 4 GO LT Rechnung.
3. Ob die geltenden Vorschriften des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes, insbesondere § 31 NAbgG (Zuschüsse an Fraktionen zur Deckung des allgemeinen Bedarfs), mit dem aus Art. 19 Abs. 2 Satz 2 NV resultierenden Finanzausstattungsanspruch auch fraktionsloser Oppositionsabgeordneter (Oppositionszuschlag) zu vereinbaren sind, kann hier im Ergebnis wegen der Unzulässigkeit des Antrags zu 1 dahinstehen.

(Verteilt am 21.01.2022)