

Beschlussempfehlung

Hannover, den 17.02.2022

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Organstreitverfahren

der Mitglieder des Landtages Dana Guth, Jens Ahrends und Stefan Wirtz,
Hannah-Arendt-Platz 1, 30159 Hannover,

Antragsteller,

gegen

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

Antragsgegner,

- StGH 3/21 -

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages
wegen Verstoßes gegen Artikel 7 und 19 der Niedersächsischen Verfassung

- hier: Verfügungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 11.11.2021 und 29.12.2021 -

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

„Der Landtag beantragt, die gestellten Feststellungsanträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Zur Begründung wird auf den als Anlage beigefügten Schriftsatz Bezug genommen.“

Andrea Schröder-Ehlers
Vorsitzende

In dem Organstreitverfahren (Az.: StGH 3/21) der Mitglieder des Niedersächsischen Landtags Dana Guth, Jens Ahrends und Stefan Wirtz gegen den Niedersächsischen Landtag, vertreten durch die Präsidentin,

wird beantragt, die gestellten Feststellungsanträge zurückzuweisen.

Begründung

I. Das von den Antragstellern eingeleitete Organstreitverfahren ist unzulässig.

Mit ihren Anträgen begehren die Antragsteller die Feststellung, dass die aktuelle Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages im Hinblick auf fraktionslose Abgeordnete nicht mit Art. 7 und 19 der Niedersächsischen Verfassung (NV) zu vereinbaren ist (Antrag zu 1), dass von ihnen dargelegte Ergänzungen der Geschäftsordnung mit Art. 7 und 19 NV zu vereinbaren sind (Antrag zu 2) und dass die zukünftige Aufgabenerfüllung des Landtages und der Landesregierung insbesondere dann als rechtlich unwirksam anzusehen ist, wenn es den fraktionslosen Abgeordneten weiterhin verwehrt bleibt, die gesetzgebende Gewalt auszuüben und über den Landeshaushalt zu beschließen (Antrag zu 3).

1. Sämtliche Anträge wahren schon 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 11.11.2021 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).

Grundsätzlich stellt das BVerfG dabei auf den Zeitpunkt der Verkündung eines Gesetzes ab. Für Normen des Geschäftsordnungsrechts und mit ihnen nach ihrem Regelungszweck eng verbundene Normen des Abgeordnetengesetzes hat es 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 sämtliche Anträge im Hinblick auf den Fristbeginn und das Erfordernis einer aktuellen rechtlichen Betroffenheit spätestens auf den Zeitpunkt der Fraktionslosigkeit der Antragsteller abzustellen. Zum einen sind mit diesem Ereignis die von den Antragstellern hier gerügten und ihnen bekannten Rechtsnachteile für fraktionslose Abgeordnete eingetreten. Zum anderen hätte ab diesem Zeitpunkt ein verfassungsrechtlicher Anspruch der fraktionslosen Antragsteller auf Anpassung der Geschäftsordnung bestehen und geltend gemacht werden können.

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). Da es sich um eine zwingende gesetzliche Ausschlussfrist handelt, die keiner Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zugänglich ist (s. nur BeckOK BVerfGG/Walter, 11. Ed., § 64 Rn. 34 mwN), waren etwaige Vorschläge der Antragsteller gegenüber dem Ältestenrat für die Fristberechnung unbeachtlich.

Insbesondere für den Fristbeginn des Antrags zu 2 kann nach hiesiger Rechtsauffassung auch nicht auf ein mögliches späteres Unterlassen der Antragsgegnerin bzw. des Ältestenrats abgestellt werden. Denn die Sechs-Monatsfrist des § 30 NStGHG i. V. m. § 64 Abs. 3 BVerfGG war bereits zum Zeitpunkt des nachweislich erfolgten Schreibens der Antragsteller an den Ältestenrat vom 31.05.2021 verstrichen, mit der Folge, dass die geltende Geschäftsordnung

von den Antragstellern zu diesem Zeitpunkt nicht mehr erfolgreich gerügt werden konnte. Wenn die bereits abgelaufene Frist bei Einbringung von Änderungsvorschlägen zur Geschäftsordnung aber wieder neu in Gang gesetzt werden könnte, würde dies der ratio legis der Fristenregelung in § 64 Abs. 3 BVerfGG (Rechtssicherheit und Rechtsfrieden) zuwiderlaufen.

2. Bei dem Antrag zu 3 handelt es sich außerdem nicht um einen tauglichen Antragsgegenstand in einem Organstreitverfahren. Das Organstreitverfahren ist seinem Wesen nach ein kontradiktorisches Verfahren, mit dem eine konkrete Maßnahmenkontrolle erfolgt (BeckOK BVerfGG/Walter, 11. Ed., § 64 Rn. 27; siehe auch Smollich in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 54 Rn. 5). Der Antrag zu 3 zielt aber auf die Feststellung einer rechtlichen Unwirksamkeit der zukünftigen Aufgabenerfüllung des Landtages und der Landesregierung ab. Eine konkrete Maßnahme des Antragsgegners wird damit gerade ersichtlich nicht angegriffen. Hinzu kommt, dass sich das hiesige Organstreitverfahren nicht gegen die Landesregierung richtet. Darüber hinaus fehlt es im Hinblick auf den Antrag zu 3 auch gemäß § 12 Abs. 1 NSTGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG an einer hinreichenden Substantiierung der Antragsteller, dass ihnen die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt verwehrt sei (vgl. dazu nur BeckOK BVerfGG/Scheffczyk, 11. Ed., § 23 Rn. 7).

II. Das Organstreitverfahren ist zudem unbegründet.

Die von den Antragstellern gerügten Vorschriften der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages stehen in Einklang mit der Niedersächsischen Verfassung.

Im Einzelnen:

1. Der behauptete Verstoß von § 22 Abs. 1 GO LT gegen Art. 42 Abs. 3 NV vermag nicht zu überzeugen.

Gemäß Art. 42 Abs. 3 NV können Gesetzentwürfe u. a. aus der Mitte des Landtages eingebracht werden. Dieses Initiativrecht wird durch die Geschäftsordnungsvorschrift des § 22 Abs. 1 GO LT dahin gehend konkretisiert, dass die Einbringung durch eine Fraktion oder durch mindestens zehn Mitglieder des Landtages erfolgen muss. Die damit einhergehende Einschränkung der Betätigungsmöglichkeit für einzelne Abgeordnete ist aber verfassungsrechtlich unbedenklich, weil der Wortlaut des Art. 42 Abs. 3 NV gerade kein Initiativrecht eines einzelnen Abgeordneten zu vermitteln vermag und sich die Vorschrift des § 22 Abs. 1 GO LT unzweifelhaft im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages bewegt (Mehde in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 42 Rn. 24 mwN; vgl. zu Art. 76 Abs. 1 GG: BeckOK GG/Dietlein, 49. Ed., Art. 76 Rn. 7). Zugleich dient die Konkretisierung in der Geschäftsordnung aber auch der Funktionsfähigkeit des Parlaments, weil ein geringeres Quorum zu einer Überhäufung des Landtages mit von vornherein aussichtslosen Gesetzesvorlagen führen könnte (dazu Sachs/Mann, GG, 9. Aufl., Art. 76 Rn. 10).

2. Darüber hinaus bewegen sich die in der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages vorgesehenen Quoren für die Einbringung von Änderungs- und Entschließungsanträgen zu Gesetzentwürfen (§ 23 Abs. 2 Satz 3 GO LT), die Einbringung selbstständiger Anträge (§ 38 Abs. 1 GO LT), eine Große Anfrage an die Landesregierung (§ 45 Abs. 1 GO LT), kleine Anfragen für die Fragestunde (§ 47 Abs. 1 Satz 1 GO LT) und die Befragung des Ministerpräsidenten (§ 47 a Abs. 2 Satz 1 GO LT) im Rahmen des dem Landtag insoweit zustehenden weiten Gestaltungsspielraums (dazu BVerfGE 80, 188 = NJW 1990, 373 [375]), der seinerseits auch die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte limitiert (BeckOK GG/Brockner, 49. Ed., Art. 40 Rn. 38).

Aus dem Recht auf innerparlamentarische Chancengleichheit des Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV folgt (auch i. V. m. Art. 7 NV) lediglich, dass alle innerparlamentarischen Rechte strikt am Grundsatz formaler Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse auszurichten sind (Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 19 Rn. 47 mwN). Die Antragsteller lassen insoweit außer Acht, dass die Chancengleichheit im Sinne des Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV nur das Recht einräumt, die politische Arbeit im Parlament in dem Umfang und mit dem Gewicht vertreten und umsetzen zu können, wie es dem jeweiligen Stärkeanteil im Parlament entspricht. Die Chancengleichheit garantiert mithin eine rechtlich abgestufte Gleichheit bei der Zuteilung von

Mitwirkungs- und Teilhaberechten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit (so ausdrücklich NStGH, Urteil vom 15. Januar 2019 - StGH 1/18, NVwZ-RR 2019, 578 [581]).

3. Soweit die fraktionslosen Antragsteller zudem eine fehlende Stimmberechtigung in den Ausschüssen 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 (sogenannter Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschüssen), mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme (sogenanntes 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 verfassungsrechtlichen Maßstäben trägt die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages mit § 11 Abs. 2 Satz 4 GO LT Rechnung.

4. Auch die von den Antragstellern geltend gemachte fehlende Beteiligungsmöglichkeit fraktionsloser Abgeordneter im Ältestenrat begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Gemäß Art. 20 Abs. 3 Satz 2 NV i. V. m. Art. 20 Abs. 2 NV ist der Ältestenrat ebenfalls spiegelbildlich zum Landtag zusammengesetzt. Nach § 3 Abs. 1 GO LT gehören ihm 14 stimmberechtigte Abgeordnete sowie die Landtagspräsidentin und die Vizepräsidenten mit beratender Stimme (§ 3 Abs. 3 GO LT) an. Seine Besetzung erfolgt gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 GO LT nach dem Höchstzahlverfahren unter Beachtung der jeweiligen Fraktionsstärke. Fraktionen, auf die kein stimmberechtigtes Mitglied des Ältestenrats entfällt, können zudem ein zusätzliches Mitglied mit beratender Stimme benennen (§ 3 Abs. 2 Satz 6 GO LT [Grundmandatsklausel]). Die entsprechende Anwendbarkeit von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 NV (angemessene Berücksichtigung fraktionsloser Abgeordneter bei der Ausschussbesetzung) verschafft einem fraktionslosen Abgeordneten indes keinen Anspruch auf eine beratende Mitgliedschaft im Ältestenrat, solange er bereits Mitglied eines Ausschusses i. S. v. Art. 20 Abs. 1 und 2 NV ist. Andernfalls bestünde im Ältestenrat eine sachlich nicht gerechtfertigte Überprivilegierung fraktionsloser Abgeordneter (Ipsen, NV, Art. 20 Rn. 16; zustimmend Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 20 Rn. 46).

5. Angesichts der Verfassungskonformität der von den Antragstellern gerügten Geschäftsordnungsvorschriften erübrigen sich die von ihnen erstrebten Änderungen der GO LT. Für sie besteht - ungeachtet eines fehlenden praktischen Bedürfnisses für dahin gehende Änderungen der Geschäftsordnung - keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit.
6. Soweit die Antragsteller darüber hinaus meinen, ihnen stünde ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Anerkennung als parlamentarische Gruppe zu, die vom Landtag mit eigenen Rechten auszustatten sei (S. 3 der Antragsschrift), ist ein solcher vorliegend zu verneinen.

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 dahin gehende 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:

	SPD	CDU	Grüne	FDP
1.	54 (1)	50 (2)	12 (9)	11 (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	6	6	1	1

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 drei Abgeordneten kein mit Stimmrecht versehener Ausschusssitz entfallen.

Damit besteht für die Ausschussbesetzung keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter zu berücksichtigen und zugleich kein Anspruch auf Anerkennung als Gruppe durch den Landtag.