

Beschlussempfehlung

Hannover, den 04.10.2023

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Kommunale Verfassungsbeschwerde

1. des Landkreises Diepholz,
Niedersachsenstraße 2, 49356 Diepholz
vertreten durch den Landrat Cord Bockhop
2. des Landkreises Emsland,
Ordeniederung 1, 49726 Meppen
vertreten durch den Landrat Marc-André Burgdorf
3. des Landkreises Friesland,
Lindenallee 1, 26441 Jever
vertreten durch den Landrat Sven Ambrosy
4. des Landkreises Nienburg/Weser,
Kreishaus am Schloßplatz, 31582 Nienburg
vertreten durch den Landrat Detlev Kohlmeier
5. des Landkreises Northeim,
Medenheimer Straße 6 - 8, 37154 Northeim
vertreten durch die Landrätin Astrid Klinkert-Kittel
6. des Landkreises Uelzen,
Albrecht-Thaer-Straße 101, 29525 Uelzen
vertreten durch den Landrat Dr. Heiko Blume
7. des Landkreises Vechta,
Ravensberger Straße 20, 49377 Vechta
vertreten durch den Landrat Tobias Gerdesmeyer
8. des Landkreises Wolfenbüttel,
Bahnhofsstraße 1, 38300 Wolfenbüttel
vertreten durch die Landrätin Christiana Steinbrügge

Beschwerdeführer

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Thomas Mann, Göttingen
- StGH 4/23 -

gegen § 182 Abs. 5 NKomVG, eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 22. September 2022 (Nds. GVBl. S. 588).

- hier: Verfügung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14.08.2023 -

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt dem Landtag, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Landtag nimmt im oben angeführten verfassungsgerichtlichen Verfahren - wie nachstehend - Stellung.

Christoph Plett
Vorsitzender

In der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Artikel 54 Nr. 5 Niedersächsische Verfassung, §§ 8 Nr. 10, 36 StGHG (Az.: StGH 4/23) gegen § 182 Abs. 5 NKomVG, eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 22. September 2022 (Nds. GVBl. S. 588), wird für den Niedersächsischen Landtag, vertreten durch die Präsidentin, wie folgt Stellung genommen:

I.

In der Beschwerdeschrift vertreten die Beschwerdeführer unter C. I. (S. 8 ff.) die Auffassung, das streitgegenständliche Gesetz zur Einfügung des § 182 Abs. 5 NKomVG sei formell verfassungswidrig, weil es unter Verstoß gegen die in Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung enthaltene Verpflichtung, den Niedersächsischen Landkreistag anzuhören, zustande gekommen sei. Diese Rechtsauffassung ist unzutreffend. Der Landtag hat sämtlichen kommunalen Spitzenverbänden vor der Verabschiedung des Gesetzes Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und damit die Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung beachtet; das angegriffene Gesetz ist daher formell ordnungsgemäß zustande gekommen.

Die von den Beschwerdeführern zur Begründung der formellen Verfassungswidrigkeit des § 182 Abs. 5 NKomVG vorgetragene Argumentation ist inhaltlich deckungsgleich mit dem Vortrag des Niedersächsischen Landkreistages (NLT) im Organklageverfahren (Az.: StGH 1/23) gegen den Niedersächsischen Landtag, mit dem der NLT die Verletzung seines vermeintlichen Anhörungsrechtes rügt (dort unter B. II., S. 28 ff. der Klageschrift). Dem ist der Landtag im dortigen Verfahren ausführlich entgegengetreten. Auf den betreffenden Teil der dortigen Klageerwiderung wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen (vgl. dazu die in der in der **Anlage** beigefügte Drucksache 19/1308 neu unter B., S. 11 ff.).

II.

Da schon eine Verletzung der Anhörungsverpflichtung nicht gegeben ist, wird lediglich ergänzend darauf hingewiesen, dass der Vortrag der Beschwerdeführer im Übrigen keine Begründung dazu enthält, warum in dem von ihnen behaupteten Verstoß gegen diese Verpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung, die (nur) gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden besteht, jeweils eine gleichzeitige Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung der beschwerdeführenden Landkreise liegen soll. Eine solche Verletzung ist aber gemäß Artikel 54 Nr. 5 Niedersächsische Verfassung Voraussetzung für den Erfolg der Verfassungsbeschwerden.

Der Vortrag der Beschwerdeführer geht (wohl) implizit davon aus, dass in jedem Verstoß gegen das Anhörungsgebot aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung stets bereits für sich genommen eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts jeder Kommune liegt, die durch die Regelung berührt wird. Diese Annahme widerspricht jedoch dem Willen des Gesetzgebers bei der Aufnahme des Anhörungsgebots in die Verfassung. Träfe die Rechtsauffassung der Beschwerdeführer zu, so hätte jede Verletzung des Anhörungsgebots im Fall der Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gemäß § 36 Abs. 4 i. V. m. § 34 Abs. 1 StGHG zwingend die Nichtigkeit des betroffenen Gesetzes zur Folge. Genau diese Folge wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber aber gerade vermeiden. Insoweit wird - wie entsprechend schon im Verfahren StGH 1/23 (vgl. Drs. 19/1308 neu, S. 3) - auf die Ausführungen des Abgeordneten Heinemann (CDU) im seinerzeit in der 96. Sitzung des Landtages der 13. Wahlperiode am 12. November 1997 erstatteten mündlichen Bericht über die Ausschussberatungen zu der Verfassungsänderung (Stenografischer Bericht, S. 9403 ff.) verwiesen:

„Schließlich wurde auch erörtert, welche Rechtsfolgen eine unterbliebene Anhörung haben solle. Der Ausschuss wie auch die angehörten Verbände sahen in der Regelung eine formelle Ordnungsvorschrift, die den Regeln für das landtagsinterne Beratungsverfahren entsprechen. Wenn es in dem einen oder anderen Fall einmal an der gebotenen Anhörung gefehlt hat, soll das also nicht zur Ungültigkeit des Gesetzes oder der Verordnung führen.“ (Stenografischer Bericht, S. 9405).

In der Antragserwiderung im Verfahren StGH 1/23 werden die mit diesem Teil des Berichts zusammengefassten Ausschussberatungen näher dargelegt; darauf wird verwiesen (vgl. Drs. 19/1308 neu unter A. I. 2., S. 3 ff.). Die Verletzung der Anhörungsverpflichtung soll somit nach dem eindeutig geäußerten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers für sich genommen nicht zur Nichtigkeit des in dem betroffenen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetzes führen.

Beachtet man diesen Willen, so kann ein Verstoß gegen Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung, selbst wenn ein solcher hier entgegen der vom Landtag vertretenen Auffassung vom Staatsgerichtshof angenommen werden würde, keine eigenständige Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts i. S. d. Artikels 54 Nr. 5 Niedersächsische Verfassung begründen.

III.

Soweit die Beschwerdeführer die materielle Verfassungswidrigkeit des § 182 Abs. 5 NKomVG behaupten, sieht der Landtag von einer Äußerung ab.

Von der Möglichkeit des Beitritts zum Verfahren gemäß § 36 Abs. 4 i. V. m. § 35 Abs. 3 StGHG wird derzeit kein Gebrauch gemacht.

Anlage

Unterrichtung

Hannover, den 03.05.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Verfassungsgerichtliches Verfahren - StGH 1/23

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen - Drs. 19/1254

Der Landtag hat in seiner 13. Sitzung am 03.05.2023 beschlossen, dass der Landtag beantragt, die gestellten Anträge zurückzuweisen.

^{*)} Die Drucksache 19/1308 - verteilt am 04.05.2023 - ist durch diese Fassung zu ersetzen. Es wurde eine Anlage ergänzt.

In dem Organstreitverfahren (Az.: StGH 1/23) des Niedersächsischen Landkreistages gegen den Niedersächsischen Landtag, vertreten durch die Präsidentin,

wird beantragt, den Feststellungsantrag als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen.

Begründung

A.

Der Antrag ist unzulässig.

I.

Der Antragsteller ist im Organstreitverfahren nicht parteifähig.

Gemäß Artikel 54 Nr. 1 Niedersächsische Verfassung entscheidet der Staatsgerichtshof über die Auslegung der Niedersächsischen Verfassung bei Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Der Antragsteller ist als kommunaler Spitzenverband unstreitig kein oberstes Landesorgan. Er ist aber entgegen der in der Antragsschrift vertretenen Auffassung auch kein „anderer Beteiligter“ i. S. d. Artikels 54 Nr. 1 Niedersächsische Verfassung. Die in Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung enthaltene Verpflichtung des Antragsgegners, die kommunalen Spitzenverbände zu hören, bevor durch Gesetz allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Landkreise unmittelbar berühren, stattet den Antragsteller im Verhältnis zum Antragsgegner nicht mit einem eigenen Recht aus, sodass ihm die Parteifähigkeit im Organstreitverfahren fehlt.

Der Antragsteller vertritt demgegenüber die Auffassung, bei Auslegung des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung werde man „in der Gesamtschau der Auslegungsergebnisse mit der wohl überwiegenden Meinung in der Literatur davon ausgehen müssen“, dass diese Vorschrift nicht nur eine Anhörungspflicht statuiert, sondern dem Antragsteller ein „verfassungsprozessual wehrfähiges Recht“ gewährt (S. 8 der Antragsschrift). Die Anwendung der herkömmlichen Auslegungsmethoden - insbesondere Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte und Regelungszweck (vgl. z. B. BVerfGE 147, 1 Rn. 58 ff.) - führt jedoch im Gegenteil zu dem Ergebnis, dass aus der Verpflichtung des Landtages zur Anhörung (auch) des Antragstellers kein subjektives verfassungsrechtliches Anhörungsrecht folgt, das im Organstreitverfahren geltend gemacht werden könnte. Die Auffassung des Antragstellers entspricht auch nicht der „wohl überwiegenden Meinung in der Literatur“. Soweit die Parteifähigkeit der kommunalen Spitzenverbände in der Fachliteratur überhaupt (knapp) angesprochen wird, wird sie verneint (so *Waechter*, in Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl., Artikel 57 Rn. 134) oder zumindest als fraglich erachtet (so *Hederich*, NdsVBl. 2005, 33, 36 f.).

1. Auszugehen hat die Auslegung vom Wortlaut des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung: „Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören.“

Dem Wortlaut nach wird somit allein eine objektiv-rechtliche Anhörungspflicht des Landtages („sind ... zu hören“) begründet; für ein daraus folgendes subjektiv-öffentliches Anhörungsrecht enthält der Wortlaut keine Anhaltspunkte (so auch *Waechter*, a. a. O., Artikel 57 Rn. 134). Dies behauptet auch der Antragsteller nicht. Er führt vielmehr lediglich aus, die von ihm vertretene These der Gewährung eines subjektiven Anhörungsrechts „scheitere“ nicht am Wortlaut. Eine enge Auslegung sei gerade für das Verfassungsrecht „nicht zwingend“, insbesondere stehe „eine objektiv formulierte Vorschrift nicht zwingend der Anerkennung eines aus dieser Norm folgenden subjektiven Rechts entgegen“ (vgl. S. 6 der Antragsschrift). Schon diese Formulierungen zeigen, dass der Wortlaut jedenfalls gegen das vom Antragsteller behauptete subjektive Anhörungsrecht spricht.

Die vom Antragsteller in Bezug auf den Wortlaut angestellten rechtsvergleichenden Erwägungen (S. 8 der Antragsschrift) ergeben nichts Abweichendes. Richtig ist lediglich, dass

Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung eine strikte Anhörungsverpflichtung enthält, während Artikel 83 Abs. 7 BayVerf („sollen“) und Artikel 91 Abs. 4 ThürVerf („grundsätzlich“) zulassen, im Ausnahmefall von der Anhörung abzusehen. Für die Begründung des behaupteten subjektiven Anhörungsrechts des Antragstellers ist dieser Unterschied unergiebig.

Da somit schon der Wortlaut gegen ein subjektives, organstreitfähiges Recht des Antragstellers spricht, so bedürfte es jedenfalls zumindest gewichtiger sonstiger Argumente, um in die Vorschrift ein solches ungeschriebenes Recht des Antragstellers hineinzulesen. Derartige Argumente lassen sich aber auch anhand der übrigen Auslegungsmethoden nicht gewinnen.

2. Die historische Auslegung bestätigt im Gegenteil die Verneinung eines subjektiven Rechts.

Hinsichtlich der Entstehungsgeschichte trägt der Antragsteller vor, diese sei zwar „ambivalent“, spreche aber „in der Gesamtschau ebenfalls dafür, dass Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung ein wehrfähiges subjektives Recht statuiert“. Als einziges Argument für diese Auffassung wird angeführt, dass einzelne Redner in der Plenardebatte im Rahmen der zweiten und dritten Beratung des Gesetzentwurfs teilweise von „Anhörungsrecht“ gesprochen haben (vgl. S. 7 f. der Antragschrift). Dieser umgangssprachlichen Verwendung des Begriffs im Rahmen einer politischen Debatte kommt jedoch keine derartige juristische Bedeutung für die Auslegung einer Verfassungsbestimmung zu. Der genauere Blick auf die Gesetzesberatung bestätigt vielmehr, dass der Gesetzgeber gerade kein zusätzliches eigenes, neben dem Recht der Kommunen auf kommunale Selbstverwaltung stehendes materielles Recht der Spitzenverbände auf Anhörung schaffen wollte.

- a) Dies wird zunächst durch die Beratungen des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung in der 96. Sitzung des Landtages der 13. Wahlperiode am 12. November 1997 (Stenografischer Bericht, S. 9403 ff.) belegt.

Im mündlichen Bericht des Abgeordneten Heinemann (CDU), den dieser erstattet hat, um gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 der damals geltenden Geschäftsordnung des Landtages die wesentlichen Gesichtspunkte wiederzugeben, die in der Ausschussberatung des Gesetzentwurfs zur Sprache kamen, kam der Berichterstatter auch auf die in den Beratungen diskutierten möglichen Rechtsfolgen einer unterbliebenen Anhörung zu sprechen:

„Schließlich wurde auch erörtert, welche Rechtsfolgen eine unterbliebene Anhörung haben sollte. Der Ausschuss wie auch die angehörten Verbände sahen in der Regelung eine formelle Ordnungsvorschrift, die den Regeln für das landtagsinterne Beratungsverfahren entsprechen. Wenn es in dem einen oder anderen Fall einmal an der gebotenen Anhörung gefehlt hat, soll das also nicht zur Ungültigkeit des Gesetzes oder der Verordnung führen.“ (Stenografischer Bericht, S. 9405).

Deutlich gegen die Annahme eines materiellen Rechts spricht die Einordnung der Anhörungsverpflichtung als „formelle Ordnungsvorschrift“. Zudem sollte nach dem Willen des federführenden Ausschusses und damit des Gesetzgebers, der sich diese Wertung mit der gegenüber der Empfehlung des federführenden Ausschusses unveränderten Beschlussfassung zu eigen gemacht hat, eine mögliche Verletzung der neuen Anhörungsverpflichtung als verfahrensrechtlicher Vorgabe auch kein Risiko für die Wirksamkeit des gleichwohl beschlossenen Gesetzes begründen. Dies spricht erst recht gegen ein (weitergehendes) materielles Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände.

Diese Einschätzung wird bestätigt durch den anschließenden Debattenbeitrag des Abgeordneten Oppermann, seinerzeit Sprecher der regierungstragenden SPD-Fraktion im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen:

„Nun zu dem Anhörungsrecht, das den Kommunen eingeräumt wird. Wir haben für dieses Anhörungsrecht eine enge Fassung gewählt. Wir wollen die Fähigkeit des Gesetz- und Ordnungsgebers, auf neue Situationen im Ausnahmefall auch ganz schnell zu reagieren, nicht einschränken. Die kommunalen Spitzenverbände haben also nicht die Möglichkeit, anzumelden, daß sie angehört werden wollen, und um drei Monate Frist zu

bitten, wenn eine Verordnung schnell geändert werden soll. Das ist nicht möglich. Dieses Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände ist kein materielles Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung und schon gar nicht der Einstieg in eine zweite kommunale Kammer auf Landesebene, die gelegentlich gefordert wird, sondern nur ein formelles Beteiligungsrecht - nicht mehr, aber auch nicht weniger.“ (Stenografischer Bericht, S. 9408).

Auch wenn der Abgeordnete juristisch ungenau von „Anhörungsrecht“ spricht, so bringt er doch eindeutig zum Ausdruck, dass „kein materielles Mitwirkungsrecht“ der kommunalen Spitzenverbände begründet werden sollte, dessen Verletzung sie im Organklageverfahren rügen könnten.

- b) Bestätigt wird dieses Ergebnis, wenn die Beratungen des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen ergänzend herangezogen werden.

- aa) Schon in der ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen in der 108. Sitzung am 16. Oktober 1997 erläuterte der Abgeordnete Oppermann den ergänzend zum ursprünglichen Gesetzentwurf vorgeschlagenen Entwurf eines neuen Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung und wies dabei dezidiert darauf hin, dass kein subjektives Recht der Spitzenverbände geschaffen werden solle:

„Die drei kommunalen Spitzenverbände sollten vor Erlass von Verordnungen und vor der Verabschiedung von Gesetzen angehört werden. Bei der Ausformulierung dieses Anhörungsrechtes solle nach Ansicht der SPD-Fraktion klargestellt werden, daß dieses Anhörungsrecht ein formales, aber kein materielles Beteiligungsrecht darstelle, [...]“ (Niederschrift, S. 16).

- bb) In der anschließenden 109. Sitzung des Ausschusses am 22. Oktober 1997 wurden die kommunalen Spitzenverbände zu der möglichen Neuregelung angehört. Einleitend führte wiederum der Abgeordnete Oppermann aus:

„Wir haben allerdings ein Problem mit der Beantwortung der Frage, welchen Charakter das kommunale Anhörungsrecht haben soll. Wir sind entschieden der Auffassung, daß es sich dabei nicht um ein materielles Beteiligungsrecht am Gesetzgebungsverfahren, sondern nur um ein formelles Anhörungsrecht handeln kann - nicht mehr und nicht weniger.“ (Niederschrift, S. 3).

Daraufhin antwortete der Landesgeschäftsführer des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NStGB) Dr. Haack:

„Es geht nicht darum, den Landtag in seinen Rechten zu beschneiden, bis hin zu der Frage, ob die nicht rechtzeitige Durchführung einer Anhörung Auswirkungen auf die Wirksamkeit von Rechtsetzungsakten haben kann. Der Gesetzgeber ist derjenige, der zu entscheiden hat.“ (Niederschrift, S. 4).

Im weiteren Verlauf der Anhörung nahm auch der Geschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages (NST) Dr. Schrödter zu den möglichen Folgen eines Verstoßes gegen die Anhörungsverpflichtung Stellung:

„Wir werden nicht nach Artikel 28 Grundgesetz beteiligt, sondern im Grunde genommen lediglich aufgrund einer verfahrensrechtlichen Regelung innerhalb der Verfassung. Das heißt, ein Verstoß würde bei der in Aussicht genommenen Formulierung wohl keine Unwirksamkeit des Gesetzes nach sich ziehen.“

[...]

Die Tendenz aber geht dahin, daß sich formelle Fehler nach Möglichkeit nicht auf die Wirksamkeit eines Gesetzes auswirken sollen, weil das zu einem Stillstand des Rechtsstaates führen würde. Insofern sind wir der Auffassung, daß sich die kommunalen Spitzenverbände oder eine Kommune selbst bei einem Verstoß gegen

die Maßgabe, eine Anhörung rechtzeitig durchzuführen, nicht mit Erfolg gegen ein Normsetzungsverfahren wehren könnten.“ (Niederschrift, S. 6 f.).

Herr Dr. Haack bestätigte diese Einschätzung:

„Ich stimme Herrn Dr. Schrödter darin zu, daß eine Verletzung solcher formalen Anhörungsrechte nicht zu einer Erschwerung des Verfahrens führen darf. Es dürfen keine Fallstricke in das Gesetzgebungsverfahren eingebaut werden mit der Folge, daß Gesetze dann, wenn nicht rechtzeitig angehört wird, unwirksam sind. Dann würde der Souverän Landtag durch eine formale Regelung blockiert werden. Ich vergleiche das Anhörungsrecht, das den Kommunen gewährt werden soll, mit dem landtagsinternen Entscheidungsverfahren darüber, welche Ausschüsse mit der Beratung von Gesetzentwürfen und Anträgen befaßt werden sollen.“ (Niederschrift, S. 7).

Auch der Abgeordnete Schröder der Grünen sprach sich anschließend gegen den materiellen Charakter der ins Auge gefassten Neuregelung aus:

„Wir sind uns darin einig, daß diese Bestimmung kein materielles Recht gewähren soll. Sie soll eine verfahrensrechtliche Ordnungsvorschrift sein, die an herausgehobener Stelle ein Anhörungsrecht gewährt, aber niemandem ermöglichen soll, sich auf eine Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung allein deshalb zu berufen, weil die Kommunen nicht gehört worden sind.“ (Niederschrift, S. 8).

- c) Aus diesen Beiträgen sowohl im Plenum als auch in den Ausschussberatungen wird deutlich, dass die an der Beratung beteiligten Abgeordneten nicht einmal das Risiko einer möglichen Nichtigkeit eines unter Verletzung des Anhörungsrechts verabschiedeten Gesetzes begründen wollten. In der Konsequenz wollten sie deshalb auch kein eigenes materielles Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände, sondern nur eine formelle Ordnungsvorgabe für das Gesetzgebungsverfahren schaffen. Dies wurde seinerzeit von den angehörten kommunalen Spitzenverbänden akzeptiert. Diese gingen selbst davon aus, dass die Anhörungsverpflichtung - im Übrigen trotz des regelmäßig missverständlich gebrauchten Begriffs des „Anhörungsrechts“ - im Ergebnis nur eine formale Ordnungsvorgabe sein sollte.

Die Entstehungsgeschichte des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung spricht somit ebenfalls eindeutig gegen die Annahme eines subjektiven Anhörungsrechts des Antragstellers.

3. Der Antragsteller bemüht weiterhin die systematische Auslegung zur Stützung seiner These eines verfassungsrechtlichen Anhörungsrechts. Zur Begründung wird dazu lediglich vorgetragen, die Verortung der Anhörungsverpflichtung innerhalb des Artikels 57 Niedersächsische Verfassung anstatt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Vierten Abschnitts der Verfassung über die Gesetzgebung (Artikel 41 ff. Niedersächsische Verfassung) spreche wegen des Zusammenhangs des Artikels 57 Niedersächsische Verfassung mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 Abs. 2 Grundgesetz aus systematischer Sicht dafür, dass auch Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung ein subjektives Recht der kommunalen Spitzenverbände „zur Effektuierung des Selbstverwaltungsrechts“ beinhalte (vgl. S. 7 der Antragsschrift). Warum aus dieser Stellung innerhalb der Verfassung folgen soll, dass Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung ein subjektives Recht enthält, das die Parteifähigkeit des Antragstellers im Organstreitverfahren begründet, erschließt sich nicht.

Der unbestrittene Zusammenhang mit dem Selbstverwaltungsrecht als „verfahrensrechtliche Absicherung der verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsposition der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren“ (so Nds. StGH, NdsVBl. 2001, S. 184, 185) gibt für die Annahme eines eigenen parteifähigen Rechts des Antragstellers im Organstreitverfahren nichts her. Das Organstreitverfahren dient der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen in einem Verfassungsrechtsverhältnis (vgl. BVerfGE 143, 1, 8, Rn. 29). Das kommunale Selbstverwaltungsrecht begründet aber kein solches Verhältnis zu den Verfassungsorganen,

sondern entfaltet, vergleichbar den Grundrechten, eine Schutzwirkung für die Kommunen vor Eingriffen in dieses Recht gerade gegenüber dem Gesetzgeber. Dementsprechend hat das BVerfG die Parteifähigkeit der Kommunen im Organstreitverfahren verneint, weil sie der Verfassungsrechtssphäre nicht angehören (vgl. BVerfGE 27, 240 ff. vgl. dazu auch unter 4.). Folgerichtig findet sich die Anhörungsverpflichtung auch (erst) im Siebenten Abschnitt der Verfassung über die Verwaltung und nicht im Vierten Abschnitt über die Gesetzgebung, der unmittelbar an die Regelungen über die Verfassungsorgane Landtag und Landesregierung anschließt und die verfassungsrechtliche Aufgabe des Landtages aus Artikel 7 Satz 2 Niedersächsische Verfassung regelt, die gesetzgebende Gewalt auszuüben. Dass die Anhörungsverpflichtung keine Aufnahme in die Regelungen über die Gesetzgebung gefunden hat, spricht damit eher gegen die Parteifähigkeit des Antragstellers im Organstreitverfahren.

4. Entgegen der Auffassung des Antragstellers steht auch eine teleologische Betrachtung der Vorschriften über das Organstreitverfahren in Artikel 54 Nr. 1 Niedersächsische Verfassung und die Anhörungsverpflichtung des Artikel 57s Abs. 6 Niedersächsische Verfassung der Annahme der Parteifähigkeit des Antragstellers entgegen.

- a) Zunächst wird vom Antragsteller „aus teleologischer Perspektive“ vorgetragen, die gewollte „prozedurale Schutzwirkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts“ müsse „nach Sinn und Zweck spiegelbildlich mit einem Recht der kommunalen Ebene auf Anhörung verbunden sein“, da die Erfüllung dieser Pflicht sonst nur „von der geeigneten Willensbildung des Landtages im Einzelfall“ abhängt (vgl. S. 8 der Antragschrift).

Eine weitere Begründung für die Notwendigkeit einer Spiegelbildlichkeit von Anhörungspflicht und -recht erfolgt nicht. Damit wird im Ergebnis die bloße Behauptung aufgestellt, jeder prozeduralen Schutzwirkung müsse notwendig ein entsprechendes subjektives Recht der geschützten Person oder des geschützten Interesses gegenüberstehen. Dies trifft nicht zu, vielmehr dienen gerade Verfahrensvorgaben häufig nur einer objektiven Verfahrenssteuerung und haben dann allenfalls reflexive Wirkung für die vom Verfahren Betroffenen (vgl. nur BVerfGE 31, 33, 39 f.). Wie bereits der Blick auf die Entstehungsgeschichte gezeigt hat, hat der Gesetzgeber bei Einführung der Anhörungspflicht solch einen bloßer Ordnungscharakter des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung beabsichtigt.

Ihre wesentliche Bedeutung erhält die Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung dementsprechend schon aus ihrer verfassungsrechtlichen Statuierung. Der Antragsgegner ist als gesetzgebende Gewalt gemäß Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz, Artikel 2 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Dementsprechend kommt der Antragsgegner dieser Verpflichtung durchgängig nach. Schon wegen dieser verfassungsrechtlichen Bindungswirkung genügt daher der vom Gesetzgeber beabsichtigte Charakter der Anhörungspflicht als formaler Ordnungsvorschrift dem Regelungsziel.

- b) Der Antragsteller vertritt zudem die Auffassung, seine Anerkennung als „anderer Beteiligter“ folge aus dem Zweck des Organstreitverfahrens. Ohne die Zuerkennung seiner Parteifähigkeit stünde die „Wehrhaftigkeit und Durchsetzung der Verfassungsordnung“ infrage (vgl. S. 20 der Antragschrift). Konflikte in dem der Anhörungsverpflichtung unterliegenden Bereich könnten dann durch den Gesetzgeber „durch bloße Machtausübung anstatt mithilfe eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens entschieden werden“ (vgl. S. 21 der Antragschrift). Dem ist jedoch nicht zu folgen.

- aa) Eine Anerkennung der Parteifähigkeit des Antragstellers als „anderer Beteiligter“ widerspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweck des Organstreitverfahrens.

- (1) Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Anwendungsbereich des Artikels 93 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz, der die Organklage auf Bundesebene regelt, soll der Kreis der Beteiligten im Verfassungsprozess begrenzt bleiben. Als Beteiligte kommen danach nur solche Inhaber von Staatsgewalt in Betracht, die „nach Rang und Funktion

obersten Bundesorganen“ gleichstehen (BVerfGE 27, 240, 244). Es sollen nur diejenigen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten „der Kognition des Bundesverfassungsgerichts“ unterworfen werden, „die sich in der eigentlichen Verfassungsrechtssphäre bewegen“ (BVerfGE 27, 240, 247). Deshalb setzt die Parteifähigkeit als anderer Beteiligter voraus, dass der Antragsteller eine „mit Verfassungsorganen vergleichbare organschaftliche Stellung hat“ und „integraler Bestandteil des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlichen geordneten politischen Lebens“ ist (vgl. BVerfGE 143, 1, 19, Rn. 56). Diese Rechtsprechung wurde vom BVerfG zu keiner Zeit aufgegeben, sodass unerfindlich bleibt, warum der Antragsteller sie als „frühere“ Rechtsprechung bezeichnet (vgl. S. 13 der Antragsschrift). Da Artikel 54 Nr.1 Niedersächsische Verfassung dem Organstreitverfahren des Grundgesetzes nachgebildet ist, gelten die genannten Erwägungen auch für den dort parallel verwendeten Begriff des „anderen Beteiligten“, sodass die Parteifähigkeit des Antragstellers zu verneinen ist. Entgegen den von ihm angestellten Erwägungen (vgl. S. 13 ff. der Antragsschrift) steht er den obersten Landesorganen nicht nach Rang und Funktion gleich; er gehört der verfassungsrechtlichen Sphäre im Sinn dieser Rechtsprechung nicht an.

Der Antragsteller begründet seine Zugehörigkeit zur Verfassungsrechtssphäre damit, dass seine Existenz auf dem verfassungsrechtlich durch Artikel 28 Abs.2 Grundgesetz, Artikel 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung geschützten Selbstverwaltungsrecht beruht (vgl. S. 17 f. der Antragsschrift). Dies trägt angesichts der Funktion der Anhörungspflicht nicht. Das in Artikel 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung verankerte Recht der Gemeinden und Landkreise, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu verwalten, besteht nur „im Rahmen der Gesetze“. Daher sollen die Interessen der Kommunen schon im Rahmen der Gesetzgebung berücksichtigt werden können. Die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände hat dabei praktische Gründe: Da die Anhörung sämtlicher betroffener Kommunen im Gesetzgebungsverfahren schwer bis überhaupt nicht möglich ist, müssen stattdessen die von ihnen zur Bündelung ihrer Interessen gegründeten Verbände angehört werden (so auch die Antragsschrift, S. 12). Dementsprechend dient die Anhörungsverpflichtung, wie der Antragsteller selbst ausführt, (nur) der „Effektuiierung des Selbstverwaltungsrechts“ der Kommunen (vgl. S. 7 der Antragsschrift). Sie hat als „verfahrensrechtliche Absicherung der verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsposition der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren“ (so Nds. StGH, NdsVBl. 2001, S. 184, 185) allein Komplementärfunktion zur Wahrung des den Verbandsmitgliedern zustehenden kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Die Kommunen wiederum sind aber, wie bereits angesprochen, als eigentlicher Inhaber des Selbstverwaltungsrechts nach der Rechtsprechung des BVerfG selbst keine möglichen anderen Beteiligten i. S. d. Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz. Sie sind damit auch im Organstreitverfahren gemäß Artikel 54 Nr. 1 Niedersächsische Verfassung nicht parteifähig, da sie mit einem obersten Landesorgan nach Rang und Funktion nicht vergleichbar sind (vgl. BVerfGE 27, 240, 244 f.) und nicht „im inneren Verfassungsrechtskreis“ mitwirken (vgl. nur *Bethge*, in Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGrundgesetz, § 63 Rn. 14). Erst recht fehlt die Parteifähigkeit daher dem Antragsteller, der selbst nicht Träger des Selbstverwaltungsrechts ist, sondern nur eine dienende Funktion für dessen Verwirklichung ausübt, ohne dass diese Funktion einen Selbstzweck zugunsten des Antragstellers begründet.

Die weiteren Ausführungen des Antragstellers zu seiner Zugehörigkeit zur „staatlichen“ Sphäre (vgl. S. 15 ff. der Antragsschrift) verkennen, dass selbst diese Zugehörigkeit zur Begründung der Parteifähigkeit nicht ausreichen würde. Das BVerfG verlangt für die Beteiligtenfähigkeit weitergehend die Zugehörigkeit zur „eigentlichen Verfassungsrechtssphäre“ (vgl. BVerfGE 27,

240, 247), weil das Organstreitverfahren als kontradiktorische Parteistreitigkeit ein Verfassungsrechtsverhältnis der am Verfahren Beteiligten voraussetzt (vgl. BVerfGE 143, 1, 8 Rn. 29). Hinzu kommt, dass der Antragsteller anders als seine Mitglieder keine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, sondern als privatrechtlich-organisierter Verband nicht einmal dem unmittelbar öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen ist. Die Berufung auf seine (privatrechtliche) Satzung (vgl. S. 16 f. der Antragsschrift) kann somit seine Parteifähigkeit nicht begründen.

Soweit sich der Antragsteller ergänzend auf seine Grundrechtsbindung beruft (vgl. S. 16 f. der Antragsschrift), so ist schon unklar, bei welcher Aufgabenerfüllung (vgl. dazu § 2 seiner Satzung) diese Bindung, die nur gegenüber Grundrechtsträgern Wirkung entfalten könnte, überhaupt von Bedeutung sein soll. Vor allem aber fehlt jeder inhaltliche Zusammenhang mit der Funktion der Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung. Zudem ist eine Gleichsetzung von Grundrechtsbindung einerseits und Zugehörigkeit zur verfassungsrechtlichen Sphäre als Voraussetzung zur Parteifähigkeit im Organstreitverfahren nicht nachvollziehbar und widerspricht der Intention der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Das wird auch daraus ersichtlich, dass die Kommunen an die Grundrechte und auch sonst gemäß Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz an Gesetz und Recht gebunden sind, ohne dass damit ihre Parteifähigkeit im Organstreitverfahren anerkannt worden ist.

- (2) Ergänzend behauptet der Antragsteller, seine Parteifähigkeit im Organstreitverfahren sei deshalb notwendig, weil die Möglichkeit der Mitgliedskommunen aus Artikel 54 Nr. 5 Niedersächsische Verfassung, bei Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung kommunale Verfassungsbeschwerden erheben zu können, zur Verteidigung der Verfassungsordnung „kein adäquater Ausgleich“ sei (S. 20 der Antragsschrift). Auch dies widerspricht der Rechtsprechung des BVerfG.

Das BVerfG hat die Parteifähigkeit der G 10-Kommission als „anderer Beteiligter“ im Organstreitverfahren gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz verneint. Die von der G 10-Kommission ausgeübte Kontrolltätigkeit dient nach der Urteilsbegründung zwar der prozeduralen Absicherung heimlicher staatlicher Überwachungsmaßnahmen und damit als „eine organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrung“ dem Grundrechtsschutz der von der Maßnahme betroffenen Personen. Gleichwohl kann diese in Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz angelegte Schutzdimension der Grundrechte nicht durch die G10-Kommission im Organstreitverfahren geltend gemacht werden. Vielmehr muss „die Rüge von Grundrechtsverletzungen in dieser Konstellation den Betroffenen vorbehalten bleiben“, und zwar im Weg der Individualverfassungsbeschwerde (vgl. näher BVerfGE 143, 1, 19, Rn. 57 ff.).

Diese Rechtsprechung ist auf die vorliegende Konstellation übertragbar. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die kommunalen Spitzenverbände anzuhören, dient ebenfalls nicht deren eigenem Schutz, sondern verfolgt den Zweck, das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Artikel 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren prozedural zu sichern. Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung ist somit - ebenso wie die Einbindung der G 10-Kommission zum Schutz des Grundrechts aus Artikel 10 Grundgesetz - eine „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrung“ zum Schutz des Selbstverwaltungsrechts (vgl. Nds. StGH, NdsVBl. 2001, S. 184, 185; Nds. StGH, NdsVBl. 2013, S. 187, 188). Das Selbstverwaltungsrecht ist zwar kein Grundrecht im eigentlichen Sinn, ist aber mit einem Grundrecht strukturell vergleichbar (vgl. *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 17. Aufl., Artikel 28 Rn. 23; ThürVerfGH, Ur. vom 12.10.2004 - 16/02, juris Rn. 108). Ebenso wie die Verletzung eines Grundrechts, zu dessen

Schutz die G10-Kommission tätig wird, von dem Betroffenen selbst im Weg der Individualverfassungsbeschwerde gerügt werden muss, muss die Rüge der Verletzung der Anhörungspflicht deshalb im Verfassungsprozess den betroffenen Kommunen als Rechtsträgern vorbehalten bleiben. Vergleichbar der Individualverfassungsbeschwerde steht ihnen dafür gemäß Artikel 54 Nr. 5 Niedersächsische Verfassung die (kommunale) Verfassungsbeschwerde zur Verfügung. In einem solchen Verfahren wäre dann zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Anhörungspflicht zu einer Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung geführt hat.

Dementsprechend hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Frage der Rechtzeitigkeit der Anhörung auch bisher allein im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde angesprochen und nur deswegen nicht näher erörtert, weil sich die Spitzenverbände auf das Verfahren eingelassen hatten (Nds. StGH, NdsVBl 2001, S. 184, 185). Auch der Verfassungsgerichtshof Thüringen hat entschieden, dass ein Verstoß gegen die vergleichbare Anhörungspflicht aus Artikel 91 Abs. 4 ThürVerf zum Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gemacht werden kann (ThürVerfGH, Urt. vom 12.10.2004 - 16/02, juris Rn. 108). Er hat eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts in diesem Verfahren schon deswegen bejaht, weil das dort unter Verletzung der Anhörungspflicht verabschiedete Gesetz seinem Inhalt nach in das Selbstverwaltungsrecht eingriff, ohne anschließend noch einen materiellen Verstoß des Gesetzes gegen die Selbstverwaltungsgarantie zu prüfen (vgl. dazu näher ThürVerfGH, Urt. vom 12.10.2004 - 16/02, juris Rn. 108 ff.).

- bb) Der Parteifähigkeit des Antragstellers zum Schutz der Verfassungsordnung bedarf es auch deswegen nicht, weil eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Einhaltung der Anhörungsverpflichtung durch das Normenkontrollverfahren gemäß Artikel 54 Nr. 3 Niedersächsische Verfassung ermöglicht wird. Bei Verletzung der Anhörungsverpflichtung besteht für den Gesetzgeber somit das (weitere) Risiko, dass ein solches Verfahren von der Landesregierung oder einem Fünftel der Mitglieder des Landtages eingeleitet wird. In diesem Verfahren kann verfassungsgerichtlich geklärt werden, ob eine Verletzung der Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung zur Nichtigkeit des so erlassenen Gesetzes führt, wie dies in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs angedeutet worden ist (vgl. Nds. StGH, NdsVBl. 2001, S. 184, 185).

Dass dieses Risiko vom Gesetzgeber berücksichtigt wird, zeigen z. B. die Gesetzgebungsverfahren zur Ermöglichung des Einsatzes von Videokonferenztechnik bei Sitzungen kommunaler Gremien. Auch dort hatten die kommunalen Spitzenverbände eine inhaltliche Stellungnahme mit der Begründung abgelehnt, in der zur Verfügung stehenden Zeit sei die erforderliche breite Meinungsbildung innerhalb der Mitgliedschaft nicht möglich. Dies führte unter Berücksichtigung entsprechender Hinweise des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes auf o. g. Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes dazu, dass der Gesetzgeber, ohne diesen Vortrag inhaltlich zu akzeptieren, zur Vermeidung eines verfassungsrechtlichen Risikos auf die Verabschiedung zunächst verzichtet hat (vgl. dazu die Gesetzgebungsverfahren; LT-Drs. 18/10045, S. 1; LT-Drs. 18/10330, S. 1).

Von der Möglichkeit einer „bloßen Machtausübung“ des Landtages für den Fall der Verneinung einer Parteifähigkeit des Antragstellers im Organstreitverfahren kann also auch im Hinblick auf die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle keine Rede sein.

5. Gegen die Annahme einer Parteifähigkeit des Antragstellers im Organstreitverfahren spricht schließlich auch der allgemeine Auslegungsgrundsatz, dass Ausnahmenvorschriften

grundsätzlich eng auszulegen sind (vgl. z. B. BVerfG, Urt. v. 06.12.2022 - 2 BvR 547/21, juris Rn. 174; BVerfG, Beschl. v. 29.05.2015 - 1 BvR 163/15; juris Rn. 21; OVG Lüneburg, NordÖR 2021, 233, 237).

Den kommunalen Spitzenverbänden wird durch die Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung eine Sonderstellung gegenüber sonstigen Interessenverbänden eingeräumt, da bei letzteren die Anhörung gemäß § 94 Abs. 6 GOLT im Ermessen des Antragsgegners bzw. seiner Ausschüsse steht. Damit werden die Kommunen und die zur Wahrnehmung ihrer Interessen konstituierten kommunalen Spitzenverbände gegenüber anderen Betroffenen und deren Interessenverbänden im Gesetzgebungsverfahren privilegiert (so auch die Antragsschrift, S. 29). Dies ist zwar verfassungsrechtlich nicht zwingend, kann aber damit begründet werden, dass die kommunalen Spitzenverbände „nicht reine Interessenvertreter sind, sondern gleichsam einen partikularen Gemeinwohlbelang geltend machen“, nämlich das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen (vgl. *Waechter*, a. a. O., Artikel 57 Rn. 12). Eine Auslegung des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung, die durch Zuerkennung einer aus der Anhörungsverpflichtung folgenden Parteifähigkeit im Organstreitverfahren über den Wortlaut hinaus zu einer noch weitergehenden Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände gegenüber den sonstigen Interessenverbänden führt, ist im Hinblick auf den Ausnahmecharakter des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung jedoch nicht zu rechtfertigen.

6. Abschließend bleibt festzuhalten, dass sämtliche Auslegungsmethoden entgegen der Auffassung des Antragstellers (vgl. S. 8 der Antragsschrift) sowohl je für sich betrachtet als auch dementsprechend in ihrer Gesamtschau zu dem Ergebnis führen, dass der Antragsteller im Organstreitverfahren gemäß Artikel 54 Nr. 1 Niedersächsische Verfassung nicht als anderer Beteiligter parteifähig ist, weil die Anhörungspflicht des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung für ihn kein eigenes verfassungsrechtlich einklagbares Anhörungsrecht begründet.

II.

Der Antrag ist auch deswegen unzulässig, weil die Antragsschrift zu der Frage der Passivlegitimation des Landtages keine Ausführungen enthält. Der Antragsteller muss aber schlüssig darlegen, dass der Antragsgegner die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss (vgl. nur BVerfGE 140, 115, 140, Rn. 61 m. w. N.).

Der Vortrag, dass der Landtag als oberstes Landesorgan parteifähig im Sinn Artikel 54 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung ist, reicht insoweit nicht aus. Die behauptete Rechtsverletzung, also die aus Sicht des Antragstellers fehlerhafte Anhörung, ist noch vom Landtag der 18. Wahlperiode in einem in dieser Wahlperiode abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren verursacht worden. Die Wahlperiode endete gemäß Artikel 9 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsische Verfassung mit der Konstituierung des Landtages der 19. Wahlperiode am 8. November 2022. Dass der nunmehr beklagte neu gewählte Landtag gleichwohl für die behauptete Rechtsverletzung die rechtliche Verantwortung trägt, ist trotz der personellen und sachlichen Diskontinuitäten mit keinem Wort begründet worden. Eine schlüssige Darlegung dieser Verantwortlichkeit wäre aber geboten gewesen. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass sogar die noch anhängigen Gesetzgebungsverfahren mit Ablauf der Wahlperiode erloschen sind, weil sie untrennbar mit den konkreten Mandatsträgern verbunden sind (vgl. nur *Soffner* in *Hannoverscher Kommentar*, 2. Aufl., Art. 9 Rn. 15).

Soweit das BVerfG in Bezug auf einzelne Abgeordnete oder Fraktionen unter bestimmten Voraussetzungen ein Fortbestehen von deren Parteifähigkeit als Antragsteller über das Ende der Wahlperiode hinaus angenommen hat, ist dies auf die Passivlegitimation nicht übertragbar. Zudem hat das BVerfG bei dieser Rechtsprechung auf die Organstellung zur Zeit der Antragstellung abgestellt (vgl. nur BVerfGE 140, 115, 138, Rn. 55). Vorliegend hat die Wahlperiode des 18. Landtages, dem die Rechtsverletzung vorgeworfen wird, und damit dessen Organstellung bereits vor der Antragstellung geendet.

III.

Zudem ist auch im Organstreitverfahren ein (fortbestehendes) Rechtsschutzbedürfnis Voraussetzung für die Sachentscheidung (vgl. nur BVerfGE 140, 115, 146, Rn. 80; Nds. StGH, NdsVBl. 2021, S. 367, 368). Die Darlegungen des Antragstellers (S. 24 f.) verhalten sich jedoch nicht näher dazu, warum trotz des bereits vor Antragstellung eingetretenen Endes der Wahlperiode, in der die behauptete Rechtsverletzung begangen wurde, ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage fortbesteht. Die behauptete Wiederholungsgefahr (vgl. S. 24 der Antragsschrift) kann jedenfalls unter Berufung auf nicht näher bezeichnete Äußerungen nicht näher bezeichneter Abgeordneter, die diese in dem in der vorigen Wahlperiode verabschiedeten Gesetzgebungsverfahren getätigt haben, nicht begründet werden (vgl. BVerfGE 140, 115, 147, Rn. 86).

B.

Der Antrag ist auch unbegründet. Der Antragsgegner hat die Pflicht, die kommunalen Spitzenverbände anzuhören, im Rahmen der Beratungen des Gesetzes zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes erfüllt. Daher ist die Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung nicht verletzt worden.

I.

Der Antragsteller bestreitet nicht, dass ihm in dem streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahren Gelegenheit gegeben worden ist, zu dem Gesetzentwurf einschließlich des dazu vorliegenden Änderungsvorschlages (Vorlage 1 zu Drs. 18/11618) Stellung zu nehmen. Er wurde zum einen mit E-Mail vom 1. September 2022 um schriftliche Stellungnahme bis spätestens 6. September 2022 um 16 Uhr gebeten. Zum anderen wurde dem Antragsteller mit E-Mail vom 7. September 2022 die Gelegenheit eingeräumt, am darauf folgenden Tag im Rahmen der Sitzung des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf und dem Änderungsvorschlag mündlich Stellung zu nehmen.

Damit ist der Antragsteller zweimal angehört worden, auch wenn er die Gelegenheit zu einer inhaltlichen Stellungnahme jeweils nicht wahrgenommen hat. Der Antragsgegner ist damit seiner Anhörungspflicht nachgekommen.

II.

Der Antragsteller begründet demgegenüber die behauptete Rechtsverletzung dahin gehend, aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung stehe ihm das Recht auf eine „ordnungsgemäße“ Anhörung zu. Dem werde nur Rechnung getragen, wenn auf die „Struktur und Funktion der kommunalen Spitzenverbände“ Rücksicht genommen und diesen daher „eine ausreichende Zeit zur internen Willensbildung“ eingeräumt werde (vgl. S. 28 der Antragsschrift). Diesen Anforderungen würden die vom Antragsgegner eingeräumten Möglichkeiten zur Stellungnahme nicht gerecht. Die gesetzten Fristen seien angesichts der Bedeutung der geplanten Änderung des § 182 Abs. 5 NKomVG zu kurz bemessen (S. 34 der Antragsschrift). Der Verstoß gegen das Anhörungsrecht sei deshalb „offensichtlich“ (S. 35 der Antragsschrift).

Diese rechtliche Einschätzung ist mit dem Regelungsgehalt des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung unvereinbar. Selbst wenn man zugunsten des Antragstellers unterstellen wollte, aus der Anhörungspflicht des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung ergebe sich ein korrespondierendes Anhörungsrecht, so ist dieses jedenfalls in dem streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahren gewahrt worden.

1. Die These des Antragstellers, eine Anhörung sei nur dann verfassungsgemäß, wenn ihm als kommunalem Spitzenverband vor Erarbeitung einer Stellungnahme stets ausreichend Zeit dafür bleibe, eine Willensbildung seiner Mitglieder herbeizuführen, die zuvor ihrerseits auch noch auf Arbeitsebene und politischer Ebene verbandseitig vorzubereiten sei, verkennt den Regelungszweck der Anhörungspflicht. Da sich schon ein Anhörungsrecht des Antragstellers

nicht aus dem Wortlaut des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung ableiten lässt (dazu A. I. 1.), so gilt dies erst recht für das vom Antragsteller behauptete weitergehende Recht auf eine von seinen Interessen determinierte „ordnungsgemäße“ Anhörung.

- a) Die dahin gehenden Darlegungen widersprechen eindeutig der Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers. Dort wurde das Risiko der Verzögerung eines Gesetzgebungsverfahrens durch mögliche Beteiligungserfordernisse innerhalb der Spitzenverbände ausführlich diskutiert. Diese Diskussion beruhte wesentlich auf der ursprünglich ins Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Fassung des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung, die zwar keine „ordnungsgemäße“, wohl aber eine „rechtzeitige“ Anhörung der kommunalen Spitzenverbände vorsah (vgl. die Anlage zur Niederschrift über die 108. Sitzung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen am 16. Oktober 1997).

Die Auffassung, dass die Einführung der Anhörungsverpflichtung auf keinen Fall Grundlage einer möglichen Verzögerung eines eilbedürftigen Gesetzgebungsverfahrens sein dürfe, wurde dabei schon zu Beginn der Beratungen im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen vom Abgeordneten Oppermann (SPD) herausgestellt:

„Bei der Ausformulierung dieses Anhörungsrechtes solle nach Ansicht der SPD-Fraktion klargestellt werden, [...] daß kein Anspruch darauf bestehe, den Prozeß der Normensetzung zu verzögern, indem z. B. darum gebeten werde, die Frist für die Gelegenheit zur Stellungnahme um ein oder zwei Monate zu verlängern. Parlament und Regierung müßten nämlich in der Lage sein, die ihnen verfassungsrechtlich zustehenden Möglichkeiten zu nutzen und in bestimmten Situationen auch ganz schnell Rechtsnormen zu verändern. [...] Auch für das Parlament könnten sich Fälle ergeben, in denen Gesetze binnen 14 Tagen geändert werden müßten. Dies sei auch durchaus möglich, indem der Gesetzentwurf unter Verzicht auf die erste Beratung den Ausschüssen im Vorwege überwiesen werde. Die Spitzenverbände müßten in einem solchen Fall darauf hingewiesen werde, innerhalb kürzester Zeit im Ausschuß Stellung zu nehmen.“ (Niederschrift der 108. Sitzung am 16. Oktober 1997, S. 16).

In der folgenden Sitzung des Ausschusses wurde zunächst eine mündliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durchgeführt. Dabei wurde u. a. die Frage der Notwendigkeit einer „rechtzeitigen“ Anhörung diskutiert. Dr. Haack (NStGB) und Dr. Schrödter (NST) sprachen sich insbesondere mit der Begründung für eine Beibehaltung des Erfordernisses der „rechtzeitigen“ Anhörung aus, damit könne eine ordnungsgemäße Meinungsbildung innerhalb der Verbände vor Abgabe der Stellungnahme abgesichert werden (vgl. die Niederschrift des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen vom 22. Oktober 1997, S. 4). Dem trat der Abgeordnete Oppermann unter dem Hinweis darauf entgegen, dass gegebenenfalls eine sofortige Stellungnahme notwendig sein könnte:

„Sie sind ja auch deshalb Spitzenverband, weil Sie jederzeit in der Lage sind, zu jedem Problem, das die Kommunen berühren könnte, Stellung zu nehmen. [...] Wenn Sie als kommunaler Spitzenverband aber dann, wenn innerhalb von 14 Tagen eine Verordnung geändert werden soll, zunächst die betroffenen Kommunen anhören müssen, was mindestens drei Wochen dauern würde, dann würde die Arbeit des Gesetzgebers unnötig verzögert. Der Staat darf durch das Anhörungsrecht nicht an einer raschen Normsetzung gehindert werden. Bei einer Eilbedürftigkeit wird es für Sie nur noch die Möglichkeit geben, auf ein Ihnen zugehendes Fax noch am selben Tag oder am Tag danach zu reagieren.“ (Niederschrift der 108. Sitzung am 16. Oktober 1997, S. 4).

Entsprechend argumentierte der Abgeordnete Schneider (CDU):

„Die Anhörung sollte so gründlich und ausführlich wie möglich durchgeführt werden. Eine Anhörung gelangt aber dann an ihre Grenzen, wenn der Gesetzgeber eine Norm beschleunigt setzen muß. Ich entnehme Ihren Äußerungen, daß zwischen Ihnen und uns Einigkeit darin besteht, daß zwar so ausführlich wie möglich angehört werden soll, aber

ohne daß das Ziel einer schnellen und fundierten Normsetzung konterkariert werden kann.“

Der Abgeordnete Voigtländer (SPD) wies im weiteren Verlauf der Beratungen auf die Gefahr der politischen Instrumentalisierung von Fristerfordernissen hin:

„Ich habe in Anhörungen den Eindruck gewonnen, daß Anzuhörende immer dann, wenn sie gegen Normsetzungen eintreten, die Auffassung vertreten, daß sie zu spät beteiligt worden sind. Insofern könnten auch die kommunalen Spitzenverbände dann, wenn ihnen Regelungen nicht gefallen, den Faktor „Zeit“ hervorheben.“

In der unmittelbar auf die Anhörung folgenden weiteren Beratung des Entwurfs sprach sich der Abgeordnete Oppermann im Rechtsausschuss erneut gegen die Aufnahme der Verpflichtung zur „rechtzeitigen“ Anhörung aus:

„Das Argument des Vertreters der kommunalen Spitzenverbände, wonach das Wort „rechtzeitig“ deshalb in Artikel 57 Abs. 6 beibehalten werden sollte, um bei den kommunalen Spitzenverbänden eine ordnungsgemäße Meinungsbildung zu gewährleisten, [...] habe sein ohnehin bereits vorhandenes Mißtrauen gegen die Verwendung dieses Begriffes noch verstärkt. Ein kommunaler Spitzenverband, [...] müsse in der Lage sein, jederzeit und in nahezu allen kommunalen Angelegenheiten im Namen seiner Mitglieder Stellungnahmen abzugeben. Wenn den kommunalen Spitzenverbänden tatsächlich die Möglichkeit eingeräumt würde, in langfristigen Verfahren zunächst ihre Mitglieder anzuhören, dann wären seines Erachtens Prozesse denkbar, die, wie Abg. Schröder (Bad Münder) zu Recht festgestellt habe, bereits den Keim von Streitigkeiten beinhalten. Das wolle die SPD-Fraktion verhindern.“ (Niederschrift, S. 12).

In der abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum begründete der Abgeordnete Heinemann (CDU) im mündlichen Bericht (vgl. dazu schon oben A. I. 3. a) die Streichung des Wortes „rechtzeitig“ aus dem ursprünglichen Entwurf wie folgt:

„Dem Wunsch der Spitzenverbände hätte es entsprochen, wenn ausdrücklich bestimmt worden wäre, daß die Spitzenverbände „rechtzeitig“ zu hören sind. Davon sah der Ausschuß jedoch ab. Die Vorschrift besagt schon, daß die Verbände vor der beabsichtigten Entscheidung zu hören sind; im Übrigen ergibt sich auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände nach Treu und Glauben, wann die Anhörung geboten ist. Steht die Regelung nicht unter Zeitdruck, so ist selbstverständlich auch den kommunalen Spitzenverbänden ausreichend Zeit zu lassen, sich ihren Willen zu bilden. Bei sehr eilbedürftigen Regelungen müssen sie aber - dies war die Meinung des Ausschusses - auch zu einer sofortigen Stellungnahme, gegebenenfalls ohne vorherige Beteiligung ihrer Mitglieder, bereit sein.“ (Stenografischer Bericht der 96. Sitzung des Landtages der 13. Wahlperiode am 12. November 1997, S. 9405).

Dieses zusätzliche Erfordernis der „rechtzeitigen“ Anhörung wurde somit im Ergebnis mit Zustimmung aller im Landtag vertretenen Fraktionen nicht übernommen, um sicherzustellen, dass die Anhörungsverpflichtung bei eilbedürftigen Gesetzgebungsverfahren schon dann erfüllt wird, wenn den kommunalen Spitzenverbänden kurzfristig die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird, auch wenn dann die Beteiligung der Verbandsmitglieder nicht mehr möglich sein sollte. Ein wesentlicher Zweck der Einbindung der kommunalen Spitzenverbände wurde vielmehr darin gesehen, auch im Eilfall noch Gelegenheit zu bieten, die kommunalen Interessen im Verfahren geltend machen zu können. Soweit sich der Antragsteller somit darauf beruft, die ihm für die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme eingeräumte Frist habe nicht ausgereicht, um bei seinen Mitgliedern ein Meinungsbild einzuholen (vgl. S. 34 der Antragschrift), so kann er damit schon deswegen nicht gehört werden. Im Übrigen räumt er an späterer Stelle in der Antragschrift selbst ein, dass ihm im Eilfall auch eine sehr kurzfristige Stellungnahme möglich ist (vgl. S. 41 der Antragschrift, dazu näher unter B. II. 2. d).

- b) Die Notwendigkeit, eine Mindestfrist für die Abgabe einer Stellungnahme einzuräumen, folgt auch nicht daraus, dass sich der Antragsgegner an den in § 31 Abs. 3 GGO für die

dort geregelte Verbandsanhörung durch die Landesregierung geregelten Fristen zu orientieren hätte (so aber wohl die Antragschrift, S. 30 f). Diese Vorschrift kann allenfalls für den Bereich des Regierungshandelns eine interne Bindungswirkung entfalten, nicht jedoch für das Gesetzgebungsverfahren im Landtag. Dies folgt schon aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Dementsprechend besteht die Anhörungsverpflichtung aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung für den Gesetzgeber auch unbeschadet einer zuvor auf Regierungsebene durchgeführten Anhörung. Gegen die Orientierung an § 31 Abs. 3 GGO spricht zudem, dass Gesetzentwürfe häufig dann gemäß § 22 Abs. 1 GOLT als Fraktionsentwürfe eingebracht werden, wenn wegen ihrer Dringlichkeit ein vorausgehendes zeitaufwändiges (weiteres) Anhörungsverfahren durch die Landesregierung vermieden werden soll; entsprechend wurde auch der streitgegenständliche Gesetzentwurf wegen seiner Eilbedürftigkeit durch die Fraktionen eingebracht.

- c) Mit der Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 16. Mai 2001 (Nds. StGH, NdsVBl. 2001, S. 184 ff.), auf die sich der Antragsteller beruft (vgl. dazu S. 34 f. der Antragschrift), lässt sich seine Auffassung ebenfalls nicht begründen. Zwar hat der Staatsgerichtshof in dieser Entscheidung angeführt, in dem damaligen Verfahren zum Erlass einer Verordnung habe die Landesregierung „dem verfassungsrechtlich verbürgten Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren nicht in vollem Umfange Rechnung getragen“, da es den Spitzenverbänden insbesondere wegen der innerhalb der etwa sechswöchigen Frist liegenden Weihnachtsfeiertage „nur schwer möglich“ gewesen sei, eine Stellungnahme vorzubereiten und abzugeben (Nds. StGH, NdsVBl. 2001, S. 184, 185).

Daraus ergeben sich aber für das vorliegende Verfahren keine rechtlichen Argumente zugunsten des Antragstellers. Zum einen erfolgte die damals bemängelte Anhörung nicht in einem Gesetzgebungsverfahren, sondern in einem Verfahren, das einen Erlass des Finanzministeriums betraf, sodass für diese Anhörung gegebenenfalls ergänzende Vorgaben der Landesregierung zu beachten waren. Vor allem aber hat der Staatsgerichtshof in der Entscheidung auch keine nähere Begründung für seine Einschätzung abgegeben, insbesondere hat er sich nicht mit der oben dargelegten Entstehungsgeschichte des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung auseinandergesetzt. Dafür bestand auch keine Veranlassung, denn die Annahme des Staatsgerichtshofs, dem Anhörungsrecht sei nicht in vollem Umfang Rechnung getragen worden, war nicht entscheidungserheblich. Zum einen hatten sich die kommunalen Spitzenverbände seinerzeit nicht auf eine Verletzung des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung berufen, zum anderen hat der Staatsgerichtshof in der Entscheidung auch eine rechtmäßig erfolgte Anhörung angenommen, weil sich die kommunalen Spitzenverbände durch Abgabe einer Stellungnahme auf das Verfahren eingelassen hatten.

2. Zwar muss der Antragsgegner somit bei der verfassungsrechtlich gebotenen Anhörung aus den dargelegten Gründen keine „Rücksicht auf die Struktur und Funktion der kommunalen Spitzenverbände nehmen und diesen ausreichende Zeit zur internen Willensbildung einräumen“. Er ist aber bei der verfahrensmäßigen Ausgestaltung dennoch nicht gänzlich frei, sondern muss sich an dem Zweck der Anhörungsverpflichtung orientieren, vor der Verabschiedung des Gesetzes eine Einbringung der kommunalen Interessen in das Verfahren zu ermöglichen. Insofern ist dem Antragsteller zuzugestehen, dass dabei grundsätzlich auch die „Schwierigkeit und der Umfang der Sachfragen des entsprechenden Gesetzes“ zu berücksichtigen sind (so S. 30 der Antragschrift). Dies geschieht in nicht unter besonderem Zeitdruck stehenden Gesetzgebungsverfahren auch regelmäßig durch Einräumung großzügiger Anhörungsfristen. Wie im Gesetzgebungsverfahren zur Aufnahme des Artikels 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung in die Verfassung mehrfach thematisiert worden ist, darf sich der Gesetzgeber jedoch auch an der Bedeutung und der gegebenenfalls damit im Zusammenhang stehenden Eilbedürftigkeit des betroffenen Regelungsvorhabens ausrichten; die Möglichkeit einer kurzfristigen Verabschiedung eines Gesetzes sollte durch die Anhörungsverpflichtung gerade nicht eingeschränkt werden.

Die im Rahmen der verfahrensleitenden Entscheidungen zu treffende Bewertung von Schwierigkeitsgrad, Gewicht und Eilbedürftigkeit des Vorhabens steht gemäß Artikel 7 Satz 2 Niedersächsische Verfassung allein dem Antragsgegner als gesetzgebender Gewalt zu (vgl. BVerfG, NVwZ 2017, 1108, 1110). Dabei sind selbstverständlich auch „politische Erwägungen“ zulässig (anders aber wohl S. 42 der Antragsschrift), denn das Anstellen solcher Erwägungen gehört zu den wesentlichen Aufgaben sowohl der Initianten eines Gesetzentwurfs als auch des Gesetzgebers selbst (vgl. BVerfG, NVwZ 2017, 1108, 1110). Dem Antragsteller steht deshalb hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs eines Gesetzgebungsverfahrens und dementsprechend auch für die Bestimmung des Zeitraums, der den kommunalen Spitzenverbänden für die Abgabe einer Stellungnahme zur Verfügung gestellt wird, ein verfassungsgerichtlich nur beschränkt überprüfbarer weiterer Beurteilungsspielraum zu (vgl. auch BVerfG, NVwZ 2017, 1108, 1110 zum Anspruch der Gesetzesinitianten auf Beratung und Beschlussfassung; BVerfG, U. vom 24. 1. 2023 – 2 BvF 2/18, juris Rn. 96; Nds. StGH, NdsVBl. 2016, S. 141, 144 zur „Unverzüglichkeit“ gemäß Artikel 24 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung).

Dessen Grenzen sind vorliegend nicht verletzt worden. Für eine willkürliche oder sonst missbräuchliche Handhabung der Anhörungsverpflichtung sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.

- a) Die vom Antragsteller beanstandeten Anhörungsfristen beruhten darauf, dass der Antragsgegner die in diesem Verfahren verabschiedete Regelung in Ausübung seiner Einschätzungsprärogative für erforderlich und eilbedürftig erachtet hat.

Diese Einschätzung ist im Hinblick auf Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung schon deswegen nicht zu beanstanden, weil die damaligen Regierungsfractionen der SPD und CDU mit der Einbringung des Änderungsvorschlages und anschließend auch der Gesetzgeber mit der Verabschiedung dieser Regelung durch die befristete Erweiterung der haushaltsrechtlichen Handlungsspielräume einem kommunalen Anliegen Rechnung getragen haben, und zwar einer Forderung des NST. Dieser hatte in seiner Presseinformation 22/2022 vom 22. August 2022 die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen „eindringlich“ aufgefordert, die zur Bewältigung der Corona-Krise entwickelten Instrumente zur Sicherung der kommunalen Haushalte zu erweitern, um die kommunalen Haushalte auch gegen die Folgen der Ukraine- und Energiekrise abzusichern, insbesondere im Energie- und Bausektor. Dementsprechend wurde im Änderungsvorschlag der Vorlage 1 zu Drs. 18/11618 ausgeführt: *„Mit der Änderung [...] werden diese Instrumentarien befristet bis zum 30 Juni 2024 auch für die Krisenbewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine zur Anwendung kommen.“* (vgl. den Schriftlichen Bericht, Drs. 18/11735, S. 1). Diese Auswirkungen waren zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens bereits spürbar. Insofern durfte der Antragsgegner im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz in Übereinstimmung mit dem in der mündlichen Anhörung wiederholten Wunsch des NST nach Verabschiedung im Septemberplenium (vgl. die Niederschrift der 150. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 8. September 2022, S. 24) dringenden Handlungsbedarf annehmen. Dieser wird auch vom Antragsteller nicht grundsätzlich bestritten; er hält nur die vom Gesetzgeber gewählte Lösung anders als der NST nicht für zweckmäßig. Diese inhaltliche Beurteilung ist jedoch für die Annahme der Eilbedürftigkeit der Regelung nicht von Belang. Die Beurteilung, ob und inwieweit eine zu beratende Regelung ihren Zweck erfüllt, steht allein dem Gesetzgeber zu.

- b) Die Eilbedürftigkeit ergab sich zudem aus dem nahenden Ende der Wahlperiode. Der letzte reguläre Tagungsabschnitt der vorigen Wahlperiode fand vom 21. bis zum 23. September 2022 statt. Von der Einbringung des Änderungsvorschlages am 1. September bis zur beabsichtigten Verabschiedung des Gesetzentwurfs standen somit lediglich drei Wochen zur Verfügung. Die Ausschussberatungen mussten dabei entsprechend den üblichen in zwei Wochen bis zur Sitzung des Ältestenrates am 14. September 2022 abgeschlossen werden, da in dieser Sitzung gemäß § 4 Satz 2 GO-LT die Tagesordnung für den letzten Tagungsabschnitt festgelegt wurde. In die Tagesordnung werden vom Ältestenrat grundsätzlich nur Gesetzentwürfe zur abschließenden Beratung im Plenum aufgenommen, zu denen die Ausschussberatungen

abgeschlossen sind und gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 GO-LT eine Beschlussempfehlung vorliegt. Der Verweis auf die erst nach der Sitzung des Ältestenrats terminierte (abgesagte) Sitzung des Innenausschusses am 15. September 2022 (vgl. dazu S. 42 f. der Antragsschrift) ist somit nicht zielführend.

- c) Der Antragsteller hat im Übrigen nicht schlüssig vorgetragen, warum es ihm - anders als dem NST und dem NStGB - nicht möglich war, bis zum 6. September 2022 schriftlich Stellung zu nehmen. Selbst wenn man noch zugestehen wollte, dass der NST als Initiant des Änderungsvorschlags hinsichtlich der notwendigen Zeit zur Vorbereitung einer solchen Stellungnahme anders zu beurteilen sein sollte als der Antragsteller (so S. 40 f. der Antragsschrift), so war jedenfalls der NStGB unstreitig in der Lage, sich innerhalb der Frist, nämlich am 5. September 2022, zu dem Änderungsvorschlag in der Sache (ablehnend) zu äußern. Er warnte vor einer künftigen finanziellen Belastung der Kommunen und verlangte statt der ins Auge gefassten Regelung deren finanzielle Entlastung (vgl. Vorlage 2 zu Drs. 18/11618).

Diese im damaligen Verfahren rechtzeitig abgegebene Einschätzung entspricht (noch immer) der aktuellen Auffassung des Antragstellers, wie sie in seiner Verbandszeitschrift von seinem Beigeordneten Freese dargestellt wird (vgl. Freese, NLT Information 1/2023, S. 4, 5). Warum es dem Antragsteller dennoch seinerzeit zeitlich nicht möglich gewesen sein soll, diese komprimierte Auffassung rechtzeitig zu bilden und schon im schriftlichen Anhörungsverfahren zu Gehör zu bringen, wird nicht nachvollziehbar begründet und erschließt sich auch sonst nicht. Die in Rede stehende Regelung des Änderungsvorschlages war leicht verständlich, zumal die vorbildgebende Vorschrift zur Bewältigung der Corona-Krise bereits praxiserprobt war, worauf Dr. Arning für den NST in der mündlichen Anhörung hingewiesen hat (vgl. die Niederschrift der 150. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 8. September 2022, S. 24). Für eine kurzfristige politische Einschätzung war deshalb hinreichend Zeit vorhanden. Dies gilt unabhängig von der Richtigkeit der Behauptung, dass der Antragsteller von der Initiative des NST, mit dem er seit Jahrzehnten intensiv in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zusammenarbeitet und regelmäßig auch gemeinsame Stellungnahmen im Rahmen von Anhörungen zur Gesetzesvorhaben abgibt, nicht vorab informiert war. Jedenfalls spätestens seit der Veröffentlichung der Forderung des NST in der bereits erwähnten Presseinformation vom 22. August 2022 hätte für den Antragsteller Anlass bestanden, sich mit dieser Forderung inhaltlich zu beschäftigen.

Der Antragsteller trägt zudem selbst vor, dass er den Verbandsmitgliedern durch sein geschäftsführendes Mitglied bereits vor Ablauf der Frist zur schriftlichen Stellungnahme seine „Ersteinschätzung“ zur Verfügung gestellt hat (vgl. S. 36 der Antragsschrift). Diese mit dem NStGB übereinstimmende Einschätzung hätte der Antragsteller, da eine Vorabeteiligung der Mitglieder - wie bereits dargelegt - nicht geboten war, durch sein geschäftsführendes Präsidium im Rahmen der Eilkompetenz gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 der Satzung auch in der Anhörung abgeben können, um dem Gesetzgeber seine ablehnende Haltung gegenüber dem Entwurf zu Gehör zu bringen.

- d) Erst recht spricht gegen eine Verletzung der Anhörungspflicht, dass der Antragsteller - anders als die beiden anderen Spitzenverbände - auch die Möglichkeit nicht wahrgenommen hat, an der zusätzlich anberaumten mündlichen Anhörung am 8. September teilzunehmen. Die Durchführung einer in Ergänzung einer schriftlichen Anhörung durchgeführten mündlichen Anhörung findet nur ausnahmsweise statt. Mit dieser den kommunalen Spitzenverbänden damit eröffneten Möglichkeit, zu deren Eröffnung der Antragsgegner angesichts der vorangegangenen schriftlichen Anhörung nicht aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung verpflichtet war, hat der Vorsitzende des Innenausschusses Adasch (CDU) der auch vom Antragsteller im Schreiben vom 6. September 2022 (Vorlage 3 zu Drs. 18/11618) thematisierten Bedeutung des Regelungsvorhabens besonders Rechnung getragen. Die Teilnahme an dieser Anhörung wurde zudem dadurch erleichtert, dass eine Zuschaltung per Videokonferenz ermöglicht wurde.

Gleichwohl hat der Antragsteller auch hier nicht einmal seine Ersteinschätzung zu Gehör gebracht, sondern durch sein Geschäftsführendes Präsidialmitglied die Teilnahme schon am Vortag der Sitzung unter Hinweis auf dessen Teilnahme an der gleichzeitig stattfindenden Tagung des Präsidiums des Deutschen Landkreistages abgesagt. Damit ist aber weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, warum der Antragsteller nicht von einer Person vertreten werden konnte, die nicht an dieser Präsidiumssitzung teilnahm, noch warum die Teilnahme an der Präsidiumssitzung nicht zur Abgabe einer Stellungnahme per Video durch das Geschäftsführende Präsidialmitglied kurzzeitig unterbrochen werden konnte.

- e) Die Behauptung des Antragstellers, es sei ihm nicht möglich gewesen, die zweifache Anhörungsmöglichkeit wahrzunehmen, wird zudem schon durch seinen eigenen Vortrag widerlegt. Er räumt nämlich selbst ein, dass es ihm „in Fällen echter Eilbedürftigkeit“ durchaus möglich ist, „flexibel“ zu agieren. In solchen Fällen „echter“ Eilbedürftigkeit haben dementsprechend die Spitzenverbände, wie der Antragsteller zugesteht, „ihre Stellungnahmen innerhalb einer Frist abgegeben, die mitunter weniger als 24 Stunden betrug“ (vgl. S. 41 der Antragsschrift). Damit setzt er sich in offenen Widerspruch zu seiner vorherigen Behauptung, eine Anhörungsfrist, die eine vorherige Beteiligung seiner Mitglieder nicht ermögliche, führe zur Verfassungswidrigkeit der Anhörung.

Aus Artikel 57 Abs. 6 Niedersächsische Verfassung kann offensichtlich nicht die Kompetenz des Antragstellers abgeleitet werden, statt des verfassungsmäßig gemäß Artikel 7 Satz 2 Niedersächsische Verfassung dazu berufenen Gesetzgebers über die „echte“ Eilbedürftigkeit von Gesetzen und damit selbst darüber zu entscheiden, in welchen Fällen ihm welche Anhörungsfrist zu gewähren ist. Hielte man dies für gerechtfertigt, bestünde die schon vom Abgeordneten Voigtländer aufgezeigte Gefahr (vgl. dazu oben unter B. II. 1 a), dass die Bewertung taktisch danach ausgerichtet wird, ob das Gesetzgebungsvorhaben befürwortet wird - dann nimmt er eine „echte“ Eilbedürftigkeit mit der Möglichkeit zur kurzfristigen Stellungnahme an - oder eben - wie vorliegend - nicht. Das über die Eilbedürftigkeit allein der Gesetzgeber zu befinden hat, zeigt sich vorliegend auch daran, dass sich vorliegend die gleichberechtigt zur Vertretung der kommunalen Interessen berufenen kommunalen Spitzenverbänden selbst untereinander nicht einig waren. Der NST hat den Gesetzgeber unter Hinweis auf die Dringlichkeit des Anliegens zum sofortigen Handeln aufgefordert hat, also aus seiner Sicht eine „echte“ Eilbedürftigkeit angenommen.

Mangels Entscheidungserheblichkeit erübrigt sich insofern eine nähere Auseinandersetzung mit den Ausführungen des Antragstellers, in denen dieser im Einzelnen darlegt, warum er die „vermeintliche parlamentsrechtliche Eilbedürftigkeit“ der Verabschiedung des § 182 Abs. 5 NKomVG vom „sachlichen Gegenstand her“ nicht für gegeben hält (dazu S. 42 ff. der Antragsschrift).

- f) Nur vorsorglich wird noch ergänzend darauf hingewiesen, dass der Antragsteller, so er denn tatsächlich seine Auffassung zu der geplanten Änderung hätte zu Gehör bringen wollen, dies auch noch bis zur abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum am 21. September 2022 durch Abgabe einer entsprechenden Stellungnahme hätte tun können, die dann als Vorlage zu dem Entwurf verteilt worden wäre. Die im Verfahren genannte Frist zur schriftlichen Stellungnahme, deren Einhaltung erbeten worden ist, ist keine rechtliche Ausschlussfrist. Sie verfolgt lediglich das Ziel, den kommunalen Spitzenverbänden zu ermöglichen, ihre Auffassung bereits im Rahmen der Ausschussberatungen so zeitig zu Gehör zu bringen, dass diese noch Einfluss auf die (für den Gesetzgeber nicht bindende) Beschlussempfehlung nehmen kann.