



WID - Im Fokus Nr. 17/18

Staatsgerichtshof Niedersachsen: Änderung der Besetzung des Rats der „Stiftung niedersächsischer Gedenkstätten“ verletzt Fraktion der AfD nicht in verfassungsmäßigen Rechten

Eine Änderung der Besetzungsregeln für den Stiftungsrat der „Stiftung niedersächsischer Gedenkstätten“, in deren Folge künftig nicht mehr jede Landtagsfraktion im Stiftungsrat vertreten ist, sondern nur noch vier nach dem Mehrheitsprinzip gewählte Abgeordnete, verletzt die Fraktion der AfD nicht in ihren verfassungsgemäßen Rechten. Dies hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof mit Urteil vom 15. Januar 2019 entschieden (Az.: StGH 1/18, vgl. auch Pressemitteilung vom 15. Januar 2019).

I. Gegenstand des Verfahrens

Das Land Niedersachsen errichtete im Jahr 2004 die **"Stiftung niedersächsische Gedenkstätten"**.¹ **Aufgabe der Stiftung** ist es, „die Gedenkstätten Bergen-Belsen und Wolfenbüttel sowie andere Orte der Verfolgung und des Terrors als Orte der Erinnerung an die Leiden der Opfer des Nationalsozialismus und als Orte des Lernens für künftige Generationen zu erhalten und zu gestalten.“ Daneben soll die Stiftung „die Gedenkstättenarbeit von Initiativen und Gedenkstätten in privater Trägerschaft in Niedersachsen fördern“ und „die Forschung in Bezug auf das historische Geschehen in den Jahren von 1933 bis 1945 und seine Folgen unterstützen.“ Auf diese Weise soll „das Wissen über das historische Geschehen im Nationalsozialismus, insbesondere über die Geschichte des Unrechts

und der Verfolgung auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen, im Bewusstsein der Menschen wachgehalten und weitergetragen werden.“²

Die „Stiftung niedersächsische Gedenkstätten“ wird durch eine **Geschäftsführerin oder einen Geschäftsführer** geleitet, die oder der **durch den Stiftungsrat berufen und überwacht** wird. Weitere **Aufgaben des Stiftungsrats** umfassen die Beschlussfassung über die Satzung der Stiftung, über ihren Haushalts- und Stellenplan, über ihre Geschäftsordnung und über ihre Entgeltordnung. Den **Vorsitz im Stiftungsrat** führt eine Vertreterin oder ein Vertreter des für die Gedenkstättenarbeit zuständigen Ministeriums. Neben je einer Vertreterin oder einem Vertreter aus zwei weiteren Ministerien und je einer Vertreterin oder eines Vertreters des Bundes und des Landesverbandes der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen und neben dem vorsitzenden Mitglied des Stiftungsbeirates gehören dem Stiftungsrat **Mitglieder des Landtags** an.³ Bis zum 9. März 2018 waren dies je eine **Vertreterin oder ein Vertreter jeder dem Niedersächsischen Landtag angehörenden Fraktion**.⁴

Im Februar 2018 **änderte** der Niedersächsische Landtag diese **Regelung**.⁵ Statt der bisherigen Entsendung einer Vertreterin oder eines Vertreters durch jede Fraktion sind **nunmehr** nur noch **vier Abgeordnete** Mitglied im Stiftungsrat.⁶ Sie werden **nach dem Mehrheitsprinzip gewählt**.⁷

¹ Gesetz über die "Stiftung niedersächsische Gedenkstätten" (GedenkStG) vom 18. November 2004 (Nds. GVBl. S. 494).

² § 2 Satz 1 GedenkStG.

³ § 6 GedenkStG.

⁴ § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GedenkStG a.F.

⁵ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die „Stiftung niedersächsischer Gedenkstätten“ vom 28. Februar 2018 (Nds. GVBl. S. 26).

⁶ § 6 Abs. 1 Satz 1 a. E. GedenkStG.

⁷ § 6 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GedenkStG.

Eine Vertretung jeder Fraktion im Stiftungsrat ist nicht mehr vorgesehen. Durch die Begrenzung der Anzahl der Abgeordneten im Stiftungsrat werde, so die Gesetzesbegründung, die Arbeitsfähigkeit des Gremiums dauerhaft gesichert. Gleichzeitig werde an dem bewährten Modell der Repräsentanz des Niedersächsischen Landtages im Stiftungsrat festgehalten, um die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Stiftung zu erhalten. Die Entsendung von vier Vertreterinnen und Vertretern des Landtags gewährleiste, dass in ausreichendem Maße ein Gegengewicht zu den vier durch die Exekutive entsandten Vertretern bestehe.⁸

Der **Niedersächsische Landtag wählte** im April 2018 **Mitglieder der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** als Vertreterinnen und Vertreter des Landtags in den Stiftungsrat. Als Stellvertreterinnen und Stellvertreter wurden ebenfalls Mitglieder der genannten Fraktionen gewählt. Die von der Fraktion der AfD als Mitglied und Stellvertreter vorgeschlagenen Abgeordneten fanden nicht die erforderliche Mehrheit.⁹

Die **Fraktion der AfD** rief daraufhin den Niedersächsischen Staatsgerichtshof an. Sie machte geltend, die Neuregelung verstoße gegen das demokratische Repräsentationsprinzip und den Grundsatz der Gleichheit der Fraktionen, weil sie die AfD-Landtagsfraktion von der Vertretung im Stiftungsrat willkürlich ausschließe.

II. Entscheidungsgründe

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof lehnte den Antrag auf Durchführung des Organstreitverfahrens **teilweise als unzulässig ab. Im Übrigen**, so der Staatsgerichtshof weiter, sei der Antrag **unbegründet**. Die Fraktion der AfD werde durch die geänderten Besetzungsregeln weder in ihrem „Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit“ aus Art. 19 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung (NV) verletzt, noch in ihrem sogenannten Recht auf spiegelbildliche Besetzung von Ausschüssen aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 NV.

1. Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit

Nach **Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV**, so der Niedersächsische Staatsgerichtshof, hätten die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, die die Regierung nicht stützen, das Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit. Die **Opposition sei wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen pluralen Demokratie** und bedürfe daher des Schutzes. Andererseits dürfe das **durch die Wahlentscheidung entstandene Stärkeverhältnis der Fraktionen nicht verfälscht** werden. Das **Recht auf Chancengleichheit** beinhalte demnach nur das **Recht, die politische Arbeit im Parlament in einem dem Stärkeanteil im Parlament entsprechenden Umfang und Gewicht umsetzen zu können**. Die geänderten Besetzungsregeln verletzen das so verstandene Recht auf Chancengleichheit der Fraktion der AfD weder in Bezug auf ihre Arbeit im Parlament, noch in Bezug auf ihr Wirken in der Öffentlichkeit.

a) Recht auf Chancengleichheit „im Parlament“

Das Recht auf Chancengleichheit „im Parlament“ beziehe sich vor allem auf das Rederecht, das Antragsrecht, das Auskunfts- und Aktenvorlagerecht, sowie das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergreifen. Diese **parlamentarischen Mitwirkungs- und Teilhaberechte der Fraktion** würden durch die neuen Besetzungsregeln nicht beschnitten. Das Recht auf Chancengleichheit „im Parlament“ verpflichte den Landtag nicht dazu, der Fraktion der AfD die Entsendung eines ihrer Mitglieder in den Stiftungsrat zu ermöglichen.

b) Recht auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“

Die Fraktion sei auch nicht in ihrem **Recht auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“** verletzt. Dieses Recht ziele in erster Linie darauf ab, den **Prozess der Willensbildung des Parlaments transparent** und für die Öffentlichkeit

⁸ Drs. 18/268 (LT Niedersachsen), S. 2.

⁹ PIProt. 18/12, S. 1022.

nachvollziehbar zu machen. Es verleihe den Fraktionen das Recht, den **eigenen Standpunkt** im Rahmen der **parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen**. Ein **Recht, sich unabhängig von dieser parlamentarischen Arbeit in der Öffentlichkeit zu präsentieren**, vermittele die Verfassungsnorm hingegen **nicht**. Das so verstandene Recht auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“ werde durch die Neuregelung nicht berührt. Es gebe den Oppositionsfraktionen lediglich das **Recht, die allen Fraktionen eingeräumten Rechte in gleicher Weise auszuüben**. Die neuen Besetzungsvorschriften sähen **für alle Fraktionen und alle Abgeordneten** des Landtags die **gleichen Möglichkeiten** vor, für die Wahl zu kandidieren und die erforderliche Mehrheit zu erringen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, die bisherigen Besetzungsregeln beizubehalten, existiere nicht.¹⁰

Die Möglichkeit der Vertreterinnen und Vertreter des Landtags, sich und die eigene Arbeit im Stiftungsrat zu präsentieren, betreffe – unabhängig von der Frage, ob der Stiftungsrat überhaupt öffentlich tage - ersichtlich nicht die die parlamentarische Tätigkeit einer Fraktion des Landtags und sei daher nicht am Recht auf Chancengleichheit zu messen.¹¹

2. Sogenanntes Recht auf spiegelbildliche Besetzung von Ausschüssen

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 NV sehe vor, dass die Fraktionen des Landtages in den Ausschüssen ihrer Stärke entsprechend, mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme, vertreten sein müssen. Die Vorschrift normiere den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder anerkannten **sogenannten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit**. Danach müsse grundsätzlich **jeder parlamentarische Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Parlaments** sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des gesamten Plenums widerspiegeln.¹²

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit finde seine Grundlage im **Recht eines jeden Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess**

der parlamentarischen Willensbildung. Seine Geltung sei damit **auf solche Gremien beschränkt**, die **in die Parlamentsarbeit eingebunden** seien. Bei der **Besetzung außerparlamentarischer Gremien** bedürfe es hingegen seiner Berücksichtigung nicht. Ein **solches außerparlamentarisches Gremium sei der Stiftungsrat der „Stiftung niedersächsischer Gedenkstätten“**. Er sei neben Vertreterinnen und Vertretern des Landtags überwiegend mit Dritten besetzt, die nicht dem Landtag angehörten und auf deren Auswahl der Landtag keinen Einfluss habe. Seine Aufgaben, die unter anderem in der Beschlussfassung über den Haushalts- oder Stellenplan und der Überwachung der Geschäftsführung bestünden, beschränkten sich auf reine Verwaltungsaufgaben, die sachlich keine Bezüge zu den Aufgaben des Parlaments aufwiesen.

III. Fazit

In seiner Entscheidung beschäftigt sich der Niedersächsische Staatsgerichtshof mit den **Rechten der Opposition** bei der **Besetzung außerparlamentarischer Gremien**. Ein Recht auf Berücksichtigung einer Fraktion bei der Besetzung eines außerparlamentarischen Gremiums, so der Niedersächsische Staatsgerichtshof, ergebe sich weder aus dem Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit, noch aus dem sogenannten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Der **Grundsatz der Chancengleichheit** beziehe sich **ausschließlich auf den parlamentarischen Willensbildungsprozess**. Er gewähre in Bezug auf die **Arbeit „im Parlament“** das Recht, die **Mitwirkungs- und Teilhaberechte im parlamentarischen Prozess entsprechend dem jeweiligen Stärkeanteil der Fraktion im Parlament** wahrzunehmen, in Bezug auf das **Wirken „in der Öffentlichkeit“** die **Befugnis, den eigenen Standpunkt im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen**. Ein Recht, sich unabhängig von dieser parlamentarischen Arbeit in der Öffentlichkeit zu präsentieren, vermittele die Verfassungsnorm hingegen nicht. Der **sogenannte Grundsatz der Spiegelbildlichkeit**, demzu-

¹⁰ Nds. StGH, Urt. v. 15.1.2019 – 1/18 -, Rn. 54-59 (juris).

¹¹ Nds. StGH, Urt. v. 15.1.2019 – 1/18 -, Rn. 61 (juris).

¹² Nds. StGH, Urt. v. 15.1.2019 – 1/18 -, Rn. 63f (juris).

folge grundsätzlich jeder parlamentarische Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Parlaments sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des gesamten Plenums widerspiegeln müsse, beziehe sich nur auf solche

Gremien, die in die Parlamentsarbeit eingebunden sind. Außerparlamentarische Gremien würden von ihm **nicht erfasst**.