

Gutachten zu den verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und geschäftsordnungsrechtlichen Grundlagen der konstituierenden Sitzung des 8. Thüringer Landtages

Prof. Dr. iur. habil. Michael Elicker

Hochschullehrer für Staats- und Verwaltungsrecht, Steuer- und Finanzrecht sowie Verfassungsgeschichte an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes

Die Tagesordnung der konstituierenden Sitzung ergibt sich in Thüringen aus NICHTS ANDEREM als aus § 1 bis § 3 GOLT:

„I. Konstituierung

§ 1

Erste Sitzung des Landtags

(1) Der Landtag tritt spätestens am 30. Tage nach der Wahl zusammen. Zu der ersten Sitzung wird der Landtag von der bisherigen Präsidentin beziehungsweise dem bisherigen Präsidenten einberufen.

(2) Die erste Sitzung des Landtags leitet das an Jahren älteste oder, wenn es ablehnt, das jeweils nächstälteste Mitglied des Landtags, bis die neu gewählte Präsidentin beziehungsweise der neu gewählte Präsident oder deren Stellvertretung das Amt übernimmt.

(3) Die Alterspräsidentin beziehungsweise der Alterspräsident ernennt zwei Abgeordnete zu vorläufigen Schriftführerinnen beziehungsweise Schriftführern und lässt die Namen der Abgeordneten aufrufen.

(4) Nach Feststellung der Beschlussfähigkeit wählt der Landtag die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten, die Vizepräsidentinnen beziehungsweise Vizepräsidenten und 18 Schriftführerinnen und Schriftführer und bildet einen Petitionsausschuss nach § 70 a.

§ 2

Wahl der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten und der Stellvertreterinnen beziehungsweise Stellvertreter

(1) Der Landtag wählt die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten und die Vizepräsidentinnen beziehungsweise Vizepräsidenten in besonderen Wahlgängen für die Dauer der Wahlperiode. Die Wahlen werden ohne Aussprache und geheim durchgeführt. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, können für weitere Wahlgänge neue Bewerberinnen beziehungsweise Bewerber vorgeschlagen werden.

(2) Die stärkste Fraktion schlägt ein Mitglied des Landtags für die Wahl zur Präsidentin beziehungsweise zum Präsidenten vor. Die anderen Fraktionen schlagen jeweils ein Mitglied des Landtags für die Wahl zur Vizepräsidentin beziehungsweise zum Vizepräsidenten vor, sodass jede Fraktion im Vorstand des Landtags mit einem Mitglied vertreten ist.

(3) Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident und die Vizepräsidentinnen beziehungsweise Vizepräsidenten können vom Landtag abberufen werden. Ein dahin gehender Antrag kann nur von einem Drittel der Abgeordneten schriftlich eingebracht werden. Die Entscheidung hierüber erfolgt nach frühestens zehn und spätestens 20 Tagen ohne Aussprache in geheimer Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtags.

(4) Scheidet ein Mitglied des Vorstands aus seiner Fraktion aus, so verliert es seine Mitgliedschaft im Vorstand. Der frei gewordene Sitz wird durch Nachwahl wieder besetzt.

§ 3

Wahl der Schriftführerinnen beziehungsweise Schriftführer

(1) Der Landtag wählt die Schriftführerinnen beziehungsweise Schriftführer in einem Wahlgang aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Fraktionen. Kommt ein solcher Vorschlag nicht zustande, werden diese nach den Grundsätzen von § 9 Abs. 2 und 3 gewählt.

(2) Die Schriftführerinnen beziehungsweise Schriftführer können vom Landtag, auch vorläufig, abberufen werden. Ein dahin gehender Antrag kann nur von einem Drittel der Abgeordneten schriftlich eingebracht werden. Die Entscheidung hierüber erfolgt ohne Aussprache in geheimer Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtags.“

Die den initialen Sitzungsteil unter Vorsitz des Alterspräsidenten betreffenden Teile der konstituierenden Sitzung sind durch Fettdruck hervorgehoben.

Diese **Tagesordnung gilt** trotz der ansonsten weithin anzunehmenden grundsätzlichen Diskontinuität des Geschäftsordnungsrechts in Thüringen **mit Gesetzeskraft auch für den neuen Landtag**. Das ergibt sich aus dem 1994 nach erheblichen Auseinandersetzungen in zwei Lesungen verabschiedeten, in dieser Form bundesweit einmaligen Thüringer Geschäftsordnungsgesetz (ThürGOG). Lediglich das Saarland kennt noch ein Gesetz über den Landtag, das aber das GO-Recht insgesamt weitestgehend gesetzlich kodifiziert, während sich das Thüringer Modell auf die Überwindung der Diskontinuität beschränkt:

„Gesetz über die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

(Thüringer Geschäftsordnungsgesetz - ThürGOG -)

Vom 19. Juli 1994

Zum 23.09.2024 aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe

§ 1

Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gilt solange fort, bis der Landtag eine neue Geschäftsordnung beschlossen hat.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

Kleiner Reader zum vorerwähnten ThürGOG, zugleich Vorgriff auf „Zu § 1 Abs. 2 letzter Hs. GOLT: Beschränkte Befugnisse des Alterspräsidenten“

Hier der Gesetzesentwurf mit Begründung:

*„Gesetz über die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
(Thüringer Geschäftsordnungsgesetz - ThürGOG -)*

Vom 19. Juli 1994 (GVBl. S. 911)

THÜRINGER LANDTAG

1. Wahlperiode

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktionen der CDU und F.D.P.

*Gesetz über die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
(Thüringer Geschäftsordnungsgesetz - ThürGOG -)*

Druck: Thüringer Landtag, 10. Juni 1994

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

*Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gilt solange fort,
bis der Landtag eine neue Geschäftsordnung beschlossen hat.*

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Für die Fraktion Für die Fraktion

der CDU: der F.D.P.:

Lothholz Dr. Kniepert

Begründung

Der Thüringer Landtag regelt seine Interna bislang nur durch die „Vorläufige Geschäftsordnung des Thüringer Landtags“ vom 25. Oktober 1990 (Beschuß zur Drucksache 1/2).

Nach Artikel 57 Abs. 5 der Verfassung des Freistaats Thüringen gibt sich der Landtag jedoch eine Geschäftsordnung.

*Eine Überarbeitung der Vorläufigen Geschäftsordnung erscheint gerade am Ende der Legislaturperiode als angebracht, um die Erfahrungen der vergangenen vier Jahre mit dem bisherigen Regelwerk in die Beratungen einfließen zu lassen. Die **Vergangenheit hat gezeigt, wie zeitintensiv die Verhandlungen verliefen.***

*Auch aus diesen Gründen erscheint ein Überleitungsgesetz als sinnvoll. **Ein neuer Landtag kann somit auf eine vorhandene Geschäftsordnung zurückgreifen,***

seine eigenen Erfahrungen bis zu einer eventuellen Änderung der Geschäftsordnung sammeln.

Mit dem Überleitungsgesetz steht dem Landtag bereits zu Beginn der neuen Legislaturperiode die Geschäftsordnung zur Verfügung.“

Hervorhebung der hier bedeutendsten Begründungsteile hinzugefügt.

Erste Lesung: Thüringer Landtag - 1. Wahlperiode - 121. Sitzung, 7. Juli 1994, 9414-9423

Zweite Lesung: Thüringer Landtag - 1. Wahlperiode - 119. Sitzung, 17. Juni 1994, 9210-9217

Die **Debatten** wurden **äußerst kontrovers** geführt.

- Sie bieten zugleich einen **Beleg dafür, dass die kontroverse, langwierige und verfassungsrechtlich äußerst problematische Beratung gerade auch der hier angestrebten Änderung der GOLT hinsichtlich des Vorschlagsrechts nicht unter Vorsitz des Alterspräsidenten** mit seinem naturgemäßen Defizit an demokratischer Legitimation **durchgeführt werden kann.**

Zu § 1 Abs. 1 GOLT: Setzung einer Tagesordnung mit GO-Änderung durch die Altpräsidentin?

Die Verfassung trifft keine Bestimmung darüber, wer den Tag des Zusammentritts festsetzt und das neue Parlament einberuft. Gemäß einer alten parlamentarischen Übung, die man jedenfalls für den Bund als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet, erfolgt beides im Bund und in vielen Ländern durch den Präsidenten des alten Parlaments - und zwar unabhängig davon, ob er selbst dem neuen angehört oder nicht. Dieser kann sich dabei nicht so sehr auf das ihm vom Altparlament verliehene Amt als vielmehr auf das Selbstversammlungsrecht des neugewählten Parlaments stützen, für das er materiell gewissermaßen in einer Art „Geschäftsführung ohne Auftrag“ handelt (vgl. § 1 Abs. 1 GOBT).

Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 104. EL April 2024, GG Art. 39 Rn. 46.

Andere bezeichnen das Tätigwerden als „gleichsam treuhänderisch“ aufgrund Verfassungsgewohnheitsrechts.

Huber/Voßkuhle/Schliesky Rn. MANGOLDT/KLEIN/STARK, GG, Artikel 39 Randnummer 26; MSW ParlamentsR-HdB/Payandeh § 7 Rn. 2; BK GG/Brockner Art. 40 Rn. 107 mwN.; BeckOK GG/Brockner, 58. Ed. 15.6.2024, GG Art. 39 Rn. 14.

Dabei wird betont, dass ebenso kraft Verfassungsgewohnheitsrechts nur Termin und Ort des Zusammentritts bestimmt werden.

Sachs/Magiera, SACHS, GG Artikel 39 Randnummer 21; Schmidt-Bleibtreu/Kluth Rn. 17; BK GG/Brockner Art. 40 Rn. 107.

Um mehr kann es auch angesichts der - wie gesehen - äußerst schwachen Legitimation der Altpräsidentin gegenüber dem neuen Landtag nicht gehen.

In Thüringen ist diese Rolle zwar durch § 1 Abs. 1 Satz 2 GOLT iVm § 1 ThürGOG gesetzlich festgeschrieben. Nicht weniger als dem Altpräsidenten des Deutschen Bundestages fehlt es der Altpräsidentin des Thüringer Landtages aber an demokratischer Legitimation gegenüber dem neuen Landtag. Daraus ergibt sich, dass die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 GOLT iVm § 1 ThürGOG sehr restriktiv auf das Wortlautnotwendige zu begrenzen ist. Die Setzung einer Tagesordnung gegenüber dem neuen Parlament kann von diesem Einberufungsauftrag nicht gedeckt sein, zumal noch nicht einmal einem gewählten Landtagspräsidenten diese Kompetenz zukommt. Nach § 21 Abs. 1 Satz 2 und 3 GOLT werden die Tagesordnungen vom Ältestenrat oder vom Vorstand aufgestellt.

Außerdem kann die Altpräsidentin selbstverständlich keine TO *contra legem* - gegen die mit Gesetzeskraft wirkenden Vorgaben des § 1 GOLT - setzen. Dort aber ist die Tagesordnung der konstituierenden Sitzung - gerade mit Rücksicht auf die noch nicht gebildeten Landtagsorgane und die noch mangelnde Handlungsfähigkeit des Plenums zu Beginn - jedenfalls bis zur Vollendung der Konstituierung verbindlich vorgegeben. Dort heißt es aber in Absatz 4: „**Nach Feststellung der Beschlussfähigkeit wählt der Landtag die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten.**“

Von einer Aussprache über Geschäftsordnungsangelegenheiten ist hier aus gutem Grund keine Rede. Nach Feststellung der Beschlussfähigkeit und der Wahl des Präsidenten ist der Thüringer Landtag nämlich Dank des § 1 ThürGOG bereits handlungsfähig und mithin konstituiert. Einer eingeschobenen Beschlussfassung zur GO bedarf es hierzu in Thüringen aufgrund des § 1 ThürGOG gerade nicht, so daß eine **Befassung mit der GO nicht in den aufgrund mangelnder demokratischer Legitimation sehr beschränkten Kompetenzbereich des Alterspräsidenten** fällt. Dieser hat, und das kommt in § 1 GOLT verfassungsadäquat zum Ausdruck, lediglich die Aufgabe, den Landtag so schnell wie möglich handlungsfähig zu machen und den Vorsitz an einen gewählten Präsidenten zu übergeben.

Zuallererst nach - oder schon mit - Feststellung der Beschlussfähigkeit einen Präsidenten zu wählen entspricht auch dem Verfassungstext: In Art. 57 ThürVerf heißt es in Absatz 1 zuallererst: „*Der Landtag wählt aus seiner Mitte den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Schriftführer.*“ Erst Absatz 5 besagt: „*Der Landtag gibt sich eine Geschäftsordnung.*“ Deutlicher noch wird es im Grundgesetz. In Artikel 40 Absatz 1 GG heißt es insoweit: „*Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung.*“ Das ist keine Zufälligkeit. Da der Landtag als handlungsfähiges

Staatsorgan erst konstituiert ist wenn der Landtagspräsident gewählt ist, muss die Wahl zum Präsidentenamt bereits in der konstituierenden Sitzung stattfinden.

MSW ParlamentsR-HdB/Blum § 21 Rn. 1.

Es ist dies zugleich eine verfassungsunmittelbare Forderung des Demokratieprinzips (Art. 44 Abs. 1, Art 45, Art 46 ThürVerf), nach dem es eines alsbaldigen Zusammentritts und der schnellstmöglichen Tätigkeitsaufnahme des gewählten Landtags auch deshalb bedarf, damit die im Wahlakt konstituierte demokratische Legitimation und neu bestimmte Zusammensetzung des Parlaments möglichst unmittelbar auch in der Verfassungswirklichkeit wirksam wird.

VerfGH Nordrhein-Westfalen BeckRS 2009, BECKRS Jahr 31763 = NWVBI 2009 185 (186); BeckOK GG/Brocke, 58. Ed. 15.6.2024, GG Art. 40 Rn. 5 ff.

Nach der Feststellung der Beschlussfähigkeit folgt daher unmittelbar die Wahl des Präsidenten (§1 Abs. 4 GOLT iVm § 1 ThürGOG: „**Nach Feststellung der Beschlussfähigkeit wählt der Landtag die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten.**“), zumal eine wirksame GO für den unmittelbaren Tätigkeitsantritt in Thüringen durch den Gesetzgeber garantiert wurde.

Sogar für den Bundestag, dessen GO vollständig der Diskontinuität unterliegt, wird formuliert: „*Der Alterspräsident ernennt nach der Eröffnung der Sitzung mindestens zwei Abgeordnete zu vorläufigen Schriftführern, führt den Namensaufruf der Abgeordneten durch und leitet die Wahl des Bundestagspräsidenten, der nach seiner Wahl den Vorsitz übernimmt (Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB III/Zeh § 53 Rn. 17).*“

BeckOK GG/Brocke, 58. Ed. 15.6.2024, GG Art. 39 Rn. 15.

Eine möglichst rasche Herstellung der Funktionsfähigkeit des Landtags ist erforderlich. und nach ganz herrschender Meinung ist die Wahl des neuen Präsidenten notwendiger Bestandteil der Konstituierung,

Bieler/Poschmann/Schulte, in Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2023, Art. 57 Rn. 12, Hervorhebung im Original.

in Thüringen aber jedenfalls nicht eine Neufassung der Geschäftsordnung!

Zu § 1 Abs. 2 letzter Hs. GOLT: Beschränkte Befugnisse des Alterspräsidenten

Wörtlich heißt es im größten und aktuellsten Kommentar zur ThürVerf:

*„Die **Aufgabe des Alterspräsidenten** in der ersten Sitzung ist nach der Geschäftsordnung des Landtags darauf beschränkt, diese zu leiten, bis der neue Präsident gewählt ist und das Amt übernimmt, § 1 Abs. 2 GO. Über die Sitzungsleitung in der konstituierenden Sitzung hinausgehende Befugnisse und Kompetenzen stehen dem Alterspräsidenten hingegen nicht zu. Aus dieser engen zeitlichen und inhaltlichen Begrenzung der Aufgaben und der spezifischen Rolle des Alterspräsidenten durch Verfassung und Geschäftsordnung sowie der hervorgehobenen Bedeutung der Wahl des Präsidenten wird ersichtlich, dass der Verfassungs- und der Geschäftsordnungsgeber von einer Verpflichtung des Landtags in seiner ersten Sitzung einen Präsidenten zu wählen, ausgegangen sein müssen.“*

Bieler/Poschmann/Schulte, in Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2023, Art. 57 Rn. 14, Hervorhebung im Original.

Gänzlich parallel hierzu heißt es im führenden Grundgesetz-Kommentar:

„Aufgabe des Alterspräsidenten

*Der Alterspräsident (§ 1 Abs. 3 GOBT) pflegt die Sitzungen mit einer Ansprache zu eröffnen. Dem Alterspräsidenten obliegt die **Ernennung von Mitgliedern des Bundestages zu vorläufigen Schriftführern** (§ 1 Abs. 3 Satz 1 GOBT), die ihm von den Fraktionen vorgeschlagen werden. Diese konstituieren sich bereits vor dem Zusammentritt des neuen, also noch während der Wahlperiode des alten Bundestages, um ihre Funktionen möglichst schnell aufnehmen zu können (wie zB die Wahl des Fraktionsvorstands, die Bestimmung der in die Ausschüsse des Bundestages zu entsendenden Mitglieder usw.). Der Wahl der Schriftführer folgen der **Namensaufruf der Mitglieder** des Bundestages (§ 1 Abs. 3 Satz 2 GOBT) und – nach Feststellung der Beschlussfähigkeit – die **Wahl des Präsidenten des Bundestages** (§ 1 Abs. 4 GOBT). Hat diese Wahl stattgefunden und hat der Gewählte die Wahl angenommen, übergibt ihm der Alterspräsident den Vorsitz. Ist dann auch noch die Wahl der Stellvertreter des Präsidenten und der Schriftführer erfolgt (§ 1 Abs. 4 GOBT), ist die Konstituierung des Bundestages vollzogen.*

***Danach** ist die – ggf. vorläufige – **Geschäftsordnung zu beschließen**, wobei regelmäßig die Geschäftsordnung des alten Bundestages übernommen wird. **Gewichtigere Änderungen der Geschäftsordnung** – wie zB die Einfügung des § 126a GOBT zu Beginn der 18. Wahlperiode durch Beschluss vom 3. April 2014 (BGBl I S. 534) – **erfolgen regelmäßig zu einem späteren Zeitpunkt nach Beratung durch den Geschäftsausschuss.**“*

Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 104. EL April 2024, GG Art. 39 Rn. 51 mit zahlr. Nachw., Hervorhebungen hinzugefügt.

Umso weniger kann in Thüringen die Sitzungsleitung in langwierigen, kontroversen und verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaften Bestrebungen zur Änderung der GOLT Aufgabe des Alterspräsidenten sein. Nach Feststellung der Beschlussfähigkeit und der Wahl des Präsidenten ist der Thüringer Landtag nämlich dank des § 1 ThürGOG bereits handlungsfähig. Einer Beschlussfassung zur GO bedarf es hierzu in Thüringen dank § 1 ThürGOG gerade nicht, so daß eine **Befassung mit der GO nicht in den aufgrund mangelnder demokratischer Legitimation sehr beschränkten Kompetenzbereich des Alterspräsidenten** fällt. Dieser hat, und das kommt in § 1 GOLT verfassungsadäquat zum Ausdruck, lediglich die Aufgabe, den Landtag so schnell wie möglich handlungsfähig zu machen und den Vorsitz an einen gewählten Präsidenten zu übergeben.

Zu § 1 Abs. 3 GOLT: Ernennung vorläufiger Schriftführer

Üblicherweise werden die an Lebensjahren jüngsten Abgeordneten in der konstituierenden Sitzung zu vorläufigen Schriftführern ernannt. Zusätzlich können - ohne dass es hier erwähnt ist - Wahlhelfer ernannt werden, um die Präsidentenwahl zu erleichtern.

Der Aufruf der Namen der Abgeordneten ist in der Vergangenheit zur Zeitersparnis wiederholt mit dem Namensaufruf zur Präsidentenwahl kombiniert worden, um Zeit zu sparen. Ob das in der diesmal gegebenen Konstellation tunlich ist, ist jedoch zweifelhaft.

Zu § 2 Abs. 1 Satz 4 GOLT: Ausschließliches Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion für die Präsidentenwahl

Vorab: Das ausschließliche Vorschlagsrecht zum Amt des Präsidenten geht aufgrund dieser Regelung grundsätzlich nicht verloren.

Das Vorschlagsrecht liegt beider stärksten Fraktion gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 GOLT. Diese Bestimmung entspricht dem allgemeinen Parlamentsbrauch im Bund und in den Ländern.

Bieler/Poschmann/Schulte, in Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2023, Art. 57 Rn. 19.

Die verfassungsunmittelbare Verbindlichkeit dieses Vorschlagsrechts in dem Sinne, daß das Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion nicht durch Änderung der Geschäftsordnung beseitigt werden könnte, hat der Bericht der externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung bestätigt.

LT-Drs.6/ 4040, S.22. Zu weiteren Argumenten siehe unten.

Kein Wegfall des ausschließlichen Vorschlagsrechts ab dem 3. Wahlgang

„Wird der vorgeschlagene Kandidat nicht gewählt, kann die vorschlagsberechtigte stärkste Fraktion grundsätzlich jedes weitere Fraktionsmitglied mindestens zweimal zur Wahl stellen (§ 2 Abs. 1 Satz 4 GO-LT).“

Bieler/Poschmann/Schulte, in Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2023, Art. 57 Rn. 20.

Dann wird es zwar hochspekulativ in unserem großen neuen Kommentar, aber es bleibt ersichtlich, dass man beim dritten Wahlgang noch weit von einem Mißbrauch mit der - spekulativ! - möglichen Folge einer Freigabe des Vorschlagsrechts entfernt ist: *„Allerdings steht das Vorschlagsrecht unter dem auch hier beachtlichen, allgemein gültigen Prinzip der (Intra-)Organ-*

*treue, was insbesondere bedeutet, dass es nicht mißbräuchlich ausgeübt werden darf. Die vorschlagsberechtigte Fraktion ist daher gehalten, für das Amt des Präsidenten **geeignete und konsensfähige Kandidaten** aufzustellen. Nicht ausdrücklich geregelt ist, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen das Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion nicht mehr exklusiv besteht ..., wird man konkurrierende Wahlvorschläge dann als zulässig erachten müssen, wenn die stärkste Fraktion bei ihren Wahlvorschlägen gegen das Prinzip der (Intra-)Organtreue verstoßen sollte. ...“*

Organtreue ist freilich gerade unter politischen Wettbewerbern eine sehr zweiseitige Angelegenheit. Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 9/20) sieht denn auch bei vielen erfolglosen Kandidaturen zu einem Präsidentenamt keinen solchen Mißbrauch, keinen Verstoß gegen eine Intra-Organtreue und keine Änderung des ausschließlichen Vorschlagsrechts - und dies angesichts einer insofern inhaltsgleichen Regelung des § 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (im Folgenden: GOBT). Dieser sieht für die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter (Vizepräsidenten), die gemeinsam das Präsidium bilden und auch Mitglieder im Ältestenrat sind, folgende Regelung vor:

„(1) Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) in besonderen Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.

*(2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhält. **Ergibt sich im ersten Wahlgang keine Mehrheit, so können für einen zweiten Wahlgang neue Bewerber vorgeschlagen werden.** Ergibt sich auch dann keine Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages, findet ein dritter Wahlgang statt. Bei nur einem Bewerber ist dieser gewählt, wenn er die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Bei mehreren Bewerbern kommen die beiden Bewerber mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl; gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los durch die Hand des amtierenden Präsidenten.*

(3) Weitere Wahlgänge mit einem im dritten Wahlgang erfolglosen Bewerber sind nur nach Vereinbarung im Ältestenrat zulässig. Werden nach erfolglosem Ablauf des Verfahrens nach Absatz 2 neue Bewerber vorgeschlagen, ist neu in das Wahlverfahren gemäß Absatz 2 einzutreten.“

Hervorhebung hinzugefügt.

Hierzu führt das Gericht aus:

*„37 Der Anspruch einer Fraktion auf Mitwirkung und Gleichbehandlung mit den anderen Fraktionen bei der Besetzung des Präsidiums aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG steht mit Blick auf Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG unter dem Vorbehalt der Wahl. Er ist darauf beschränkt, dass eine Fraktion einen Kandidaten für die Wahl vorschlagen kann und dass die freie Wahl ordnungsgemäß durchgeführt wird. **Gelingt die Wahl nicht, bleibt die Stellvertreterposition unbesetzt, solange nicht ein von der zu vertretenden***

Fraktion einzubringender neuer Personalvorschlag die erforderliche Mehrheit erreicht. Das in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 GO-BT vorgesehene **Vorschlags- und Wahlrecht sichert hinreichend das Mitwirkungsrecht** aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und bringt dieses in einen angemessenen Ausgleich zu der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG....

45 Die Beziehung zwischen dem Bundestag und den Fraktionen ist in der Geschäftsordnung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen ausgeformt. Der Umgang miteinander richtet sich nach deren Vorschriften in Ansehung des Grundsatzes der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung (vgl. BVerfGE 1, 144 <149>; 80, 188 <229>; 84, 304 <332>; 96, 264 <285>; 154, 1 <13 Rn. 29>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 61, 92). Es bestehen keine Hinweise auf eine **gleichheitswidrige Handhabung des Vorschlagsrechts der Antragstellerin** oder auf eine unfaire oder illoyale Durchführung der Wahlvorgänge und damit auch keine Anhaltspunkte für eine verfassungswidrige Auslegung und Anwendung des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 GO-BT durch den Antragsgegner. Für eine weitergehende Anwendung des Grundsatzes der Organtreue ist daneben kein Raum.“

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. März 2022- 2 BvE 9/20 -, Rn. 1-46, BVerfGE 160, 411-426, Hervorhebungen hinzugefügt.

Auch hier erweisen sich die von der Gegenseite zurechtgelegten Thesen als unhaltbar. Die Regelung, nach der in einem weiteren Wahlgang neue Bewerber vorgeschlagen werden können, modifiziert ersichtlich nicht die ausschließliche Wahlvorschlagsberechtigung, sondern stellt eine Abgrenzung zu anderen (Aus-)Wahlverfahren dar, bei denen die Kandidatenanzahl schrittweise verringert wird.

Dazu Köhler, die Stellung der Parlamentspräsidenten, Berlin 2000, S. 22.

Die Zahl der Wahlgänge auf Vorschlag der ausschließlich vorschlagsberechtigten stärksten Fraktion ist beim hier behandelten, im Bund und in Thüringen geltenden Verfahren nicht begrenzt.

Köhler, die Stellung der Parlamentspräsidenten, Berlin 2000, S. 22.

Auslegung der GOLT im Streitfall über den Fortbestand des ausschließlichen Vorschlagsrechts

Die Auslegung der Geschäftsordnung hat in § 121 GOLT eine ausdrückliche Regelung erfahren. Sie obliegt während der Sitzung dem (amtierenden) Präsidenten, gilt indes insoweit nur für den Einzelfall.

Vgl. zum Bund: Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 104. EL April 2024, GG Art. 40 Rn. 34-75

§ 121 GOLT lautet:

„Auslegung der Geschäftsordnung im Einzelfall

(1) Während einer Sitzung auftauchende Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet die Präsidentin beziehungsweise der Präsident.

(2) Erheben mindestens zehn Abgeordnete oder eine Fraktion Einspruch gegen die Entscheidung, beschließt nach Prüfung durch den Justizausschuss der Landtag.“

Eine - PRÄSENTE - Prüfung durch den Justizausschuss wird in der konstituierenden Sitzung nicht in Betracht kommen. Die Bildung des Justizausschusses liegt nicht in der Zuständigkeit des Alterspräsidenten. Die zurückliegende, noch dazu falsche Auslegungsentcheidung genügt den Anforderungen nicht.

Ausschließliches Vorschlagsrecht gilt nach richtiger Auffassung sogar verfassungsunmittelbar, kann auch aus diesem Grunde nicht enden

Ob das - ausschließliche - Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion über die einfachgesetzliche Anordnung durch § 2 Abs. 1 Satz 4 GOLT iVm § 1 ThürGOG hinaus auch verfassungsrechtlich abgesichert ist, wird lebhaft diskutiert. Die besseren Gründe sprechen dafür. Diese hindern entsprechend auch eine ausdrückliche Änderung der ausschließlichen Vorschlagsberechtigung nach § 2 Abs. 1 Satz 4 GOLT in einem späteren Verfahren oder eine - präsente - Interpretation des § 2 Abs. 1 Satz 4 GOLT in der konstituierenden Sitzung im Sinne einer „Freigabe“ des Vorschlagsrechts:

Für Thüringen hat die verfassungsunmittelbare Verbindlichkeit dieses Vorschlagsrechts erkannt wie gesehen bereits der Bericht der externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung.

LT-Drs.6/ 4040, S.22.

Wahlvorschlagsberechtigt für das Amt des Parlamentspräsidenten ist nach allgemeiner Ansicht sogar bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung die stärkste Fraktion. Für den Bund wird dies begründet aus Verfassungsgewohnheitsrecht, Parlamentsgewohnheitsrecht oder als auf parlamentarischer Übung beruhend.

Achterberg ParlamentsR 190 f.; MSW ParlamentsR-HdB/Blum § 21 Rn. 2; BK-GG/Brocker GG Art. 40 Rn. 142; v. Münch/Kunig/Groh GG Art. 40 Rn. 5; Friauf/Höfling/Lang GG Art. 40 Rn. 12; Dreier/Morlok GG Art. 40 Rn. 24; BeckOK GG/Schwarz, 58. Ed. 15.6.2024, GOBT § 2 Rn. 7; Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 104. EL April 2024, GG Art. 40 Rn. 98; Austermann JuS 2018, JUS Jahr 2018 Seite 760 (761) mwN.

Gleichwohl wird ein verfassungsrechtlicher Anspruch der stärksten Fraktion für die Bundesebene zuweilen verneint, weil sich eine ausreichende Übung in der Überzeugung einer Rechtspflicht nicht feststellen lasse.

Schmidt-Bleibtreu/Kluth Rn. 55; RBS Parlamentarische Praxis-HdB § 2 Anm. I 1 c; BK GG/Brocker Rn. 142; Brocker, BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 58. Edition Stand: 15.06.2024, Rn 9.

Für Thüringen ist eine solche Übung in der für den Freistaat Verfassungstradition bildenden Zeit seit 1990 aber durchaus festzustellen: Der Landtag hat seither diese Übung begründet, der er in der Überzeugung folgt, so verfahren zu müssen (*opinio necessitatis*).

Speziell im Falle Thüringens spricht für die Unverrückbarkeit des ausschließlichen Vorschlagsrechts auch der systematische Zusammenhang, nach dem der Präsident und die Vizepräsidenten ihre Ämter verlieren, wenn sie ihre (die vorschlagsberechtigten!) Fraktion verlassen. Diese Ämter sind sodann aufgrund neuerlichen Vorschlags der jeweils hierzu berechtigten Fraktion durch Nachwahl neu zu besetzen, § 2 Abs 4 iVm § 5 Abs 1 GOLT. Hierin drückt sich zugleich eine systematische Spiegelung der unmittelbar verfassungsrechtlichen Anforderungen aus:

Das ausschließliche Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion lässt sich nämlich verfassungsrechtlich aus dem demokratischen **Mehrheitsprinzip und zugleich aus dem Gedanken des Minderheitenschutzes** erklären:

Die Legitimation des Parlaments leitet sich aus den demokratischen Wahlen ab, in denen die Parteien – durch Art. 21 GG beauftragt – eine tragende Rolle spielen sollen. Deshalb soll die Person, die das Parlament gegenüber dem Wahlvolk repräsentiert, derjenigen Partei angehören, der die Wähler die meisten Sitze im Parlament zugesprochen haben - **und zwar im „Urzustand“ vor einer künstlichen Aggregation durch Koalitionsbildungen.**

Köhler Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten, Berlin 2000, S. 24; BeckOK Verfassung Hessen/Langner, 1. Ed. 1.12.2023, HessVerf Art. 84 Rn. 67; Meyn JZ 1977, 167 (168).

Zugleich geht es bei der Wahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten um die Wahrung eines minderheitenschützenden Fraktionsproporz. Freilich wird eine exakte Spiegelbildlichkeit insofern nicht zu erreichen sein. Die gleichwohl von der GOLT umgesetzte „Querschnittsbesetzung“ ist aber einerseits eine - minderheitenschützende - Anlehnung an das Spiegelbildlichkeitsprinzip und dient durch das „Grundmandat“ auch insofern dem Minderheitenschutz, als der so zusammengesetzte Vorstand interfraktionelle Verständigung ermöglichen und im Landtag zu treffende Entscheidungen und Organisationsmaßnahmen, mit Bezug auf das parlamentarische Geschehen oder Angelegenheiten der Verwaltung, auf eine breitere Basis stellen soll.

BK GG/Brockner GG Art. 40 Rn. 188; BeckOK Verfassung Hessen/Langner, 1. Ed. 1.12.2023, HessVerf Art. 84 Rn. 68.

Die Fraktionen sollen nach Erkenntnis des BVerfG in die Leitungsstrukturen eingebunden werden, um so den innerparlamentarischen Interessenausgleich bei der Ausgestaltung der Arbeitsabläufe ebenso zu gewährleisten wie die Funktionsfähigkeit des Parlaments sicherzustellen.

BVerfG NVwZ 2022, 629 Rn. 108; BVerfGE 160, 368 (401 ff.); BeckOK GG/Schwarz, 58. Ed. 15.6.2024, GOBT § 2 Rn. 7.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in einer aktuellen Vizepräsidenten-Entscheidung näher ausgeführt:

*„Danach kommt der **Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts bei der Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten auf die jeweilige Fraktion** eigenständige Bedeutung zu. Die Erreichung der mit dem Grundmandat des § 2 I 2 GO-BT verbundenen **Transformations- und Verständigungsziele** ist davon abhängig, dass der jeweilige Bundestagsvizepräsident **vom Vertrauen der von ihm vertretenen Fraktion getragen ist**. Nur dann kann das mit dem „Grundmandat“ verbundene Ziel der Optimierung der Arbeitsabläufe des Parlaments und der Erhöhung der Akzeptanz der getroffenen Organisationsentscheidungen in den jeweiligen Fraktionen*

einen Widerspruch zu § 1 Abs. 4 GO-LT und erforderte daher eine Abweichung von der Ge

bestmöglich erreicht werden. Für das Gelingen interfraktioneller Verständigungen und die Herstellung innerfraktioneller Akzeptanz für die in der Parlamentsleitung erzielten Kompromisse braucht der jeweilige Bundestagsvizepräsident die Unterstützung und das Vertrauen seiner Fraktion. Dem wird Rechnung getragen, wenn allein diese wahlvorschlagsberechtigt ist, wobei es in ihrem eigenen Interesse liegt, sich um einen mehrheitsfähigen Vorschlag zu bemühen (vgl. Schneider/Zeh/Steiger, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 25 Rn. 8).“

BVerfG Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20, Rn. 108, Hervorhebungen hinzugefügt.

Der Versuch einer selbsternannten Koalition, die Fraktion, die vom Wähler mit den meisten Stimmen bedacht worden ist, durch das Usurpieren von dessen Wahlvorschlagsrecht gänzlich aus den Leitungsstrukturen des Parlaments auszuschließen und ihr weder den Präsidenten noch einen Vizepräsidenten zuzubilligen, wird somit von der Verfassung ersichtlich nicht gebilligt.