



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 36/24

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem einstweiligen Anordnungsverfahren

1. der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Prof. Dr. Mario Voigt, MdL,

2. des Herrn Andreas Bühl, MdL,
zu 1. und 2.: Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragsteller,

zu 1. und 2. bevollmächtigt:
Prof. Dr. Philipp Austermann,
c/o Fraktion der CDU im Thüringer Landtag,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

beigetreten:

1. SPD-Fraktion im Thüringer Landtag,

vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Lutz Liebscher, MdL,

2. Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Christian Schaft, MdL,

3. BSW-Fraktion im Thüringer Landtag,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzende,
Katja Wolf, MdL,

zu 1. bis 3.: Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt

Beteiligte,

gegen

den Alterspräsidenten des Thüringer Landtags,
Herrn Jürgen Treutler, MdL,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragsgegner,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,
vertreten durch den Alterspräsidenten,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch die Thüringer Ministerin für Migration, Justiz und Verbraucher-
schutz,

Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

wegen

Verpflichtung des Alterspräsidenten des Thüringer Landtags

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. von der Weiden, den Vizepräsidenten Dr. Schmidt und die Mitglieder Burkert, Geibert, Dr. Hinkel, Prof. Dr. Ohler, Petermann und Wittmann sowie das stellvertretende Mitglied Reiser-Uhlenbruch

am 27. September 2024 **beschlossen**:

- 1. Der Antragsgegner wird verpflichtet, bei der Fortsetzung der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags den Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen, daran anknüpfend die Feststellung über die Beschlussfähigkeit des Landtags zu treffen und sodann die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 im Plenum zur Abstimmung zu stellen.**
- 2. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.**
- 3. Der Freistaat Thüringen hat den Antragstellern die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

Gründe

I.

1. Die Antragstellerin zu 1. ist eine Fraktion im 8. Thüringer Landtag; der Antragsteller zu 2. ist Abgeordneter des 8. Thüringer Landtags und gehört der Antragstellerin zu 1. an (nachfolgend gemeinsam „die Antragsteller“). Der Antragsgegner ist der Alterspräsident des 8. Thüringer Landtages.

Mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehren die Antragsteller unter anderem, den Antragsgegner zu verpflichten, die Beschlussfähigkeit des 8. Thüringer Landtages festzustellen und den Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen sowie die Anträge der Antragstellerin zu 1. und der Beteiligten zu 3. – der Fraktion des „Bündnisses Sahra Wagenknecht“ – zur Änderung der Geschäftsordnung hinsichtlich des Vorschlagsrechts für die Wahl des Landtagspräsidenten für alle Fraktionen bereits ab dem 1. Wahlgang zur Abstimmung zu stellen und hiernach zu verfahren.

Am 19. September 2024 reichten die Antragstellerin zu 1. und die Beteiligte zu 3. einen Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages ein (LTD Drucks 8/7). Der Änderungsantrag lautet wie folgt:

„Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in der Fassung ihrer Bekanntmachung vom 15. Mai 2024 (vergleiche Drucksache 8/10000 - korrigierte Fassung -) wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

“(1) Der Landtag wählt aus seiner Mitte die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten für die Dauer der Wahlperiode. Die Wahl wird ohne Aussprache und geheim durchgeführt. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, so gilt § 46 Abs. 3 Satz 2 bis 5 entsprechend.”

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

“(2) Der Landtag wählt aus seiner Mitte die Vizepräsidentinnen beziehungsweise Vizepräsidenten in besonderen Wahlgängen für die Dauer der Wahlperiode. Jede Fraktion kann eines ihrer Mitglieder für die Wahl zur Vizepräsidentin beziehungsweise zum Vizepräsidenten vorschlagen, sodass jede Fraktion im

Vorstand des Landtags mit einem Mitglied vertreten sein soll. Das Vorschlagsrecht entfällt, wenn eine Fraktion im Ergebnis der Wahl gemäß Absatz 1 die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten stellt; der Wahlvorschlag dieser Fraktion für die Wahl einer Vizepräsidentin beziehungsweise eines Vizepräsidenten ist gegenstandslos. Die Wahl wird 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 derselben Fraktion vorgeschlagen werden."

Unter dem 19. September 2024 lud die Präsidentin des 7. Thüringer Landtages sämtliche in den 8. Thüringer Landtag gewählten Abgeordneten zur konstituierenden Landtagssitzung ein. Die Neufassung der Einladung lautet in den ersten fünf Tagesordnungspunkten auszugsweise wie folgt:

„1. Eröffnung durch die Alterspräsidentin bzw. den Alterspräsidenten

2. Ernennung von vorläufigen Schriftführerinnen beziehungsweise Schriftführern

3. Aufruf der Namen der Abgeordneten und Feststellung der Beschlussfähigkeit

4. Änderung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, Antrag der Fraktionen der CDU und des BSW – Drucksache 8/7 –

5. Wahl der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten des Landtags, Wahlvorschlag der Fraktion der AfD – Drucksache 8/.. –

Im Anschluss an die Wahl der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten des Landtags: Amtsübernahme durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags“

Am 26. September 2024 trat der am 1. September 2024 gewählte 8. Thüringer Landtag um 12:00 Uhr zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Der Antragsgegner eröffnete die Sitzung des 8. Thüringer Landtages, stellte die Anzahl der Fraktionsmitglieder fest und nannte die Namen der Fraktionsvorsitzenden sowie der parlamentarischen Geschäftsführer. Im Anschluss bat der Antragsteller zu 2. den Antragsgegner, die Beschlussfähigkeit des 8. Thüringer Landtages festzustellen. Der Antragsgegner kam dem nicht nach, unterbrach die Sitzung und teilte nach einer Beratung mit den Parlamentarischen Geschäftsführern mit, dass er nun seine Rede halten dürfe. Nach dem Ende der Rede des Antragsgegners erinnerte der Antragsteller zu 2. erneut an seinen gestellten Antrag zur Beschlussfähigkeit und bat um dessen Behandlung. Im

weiteren Verlauf unterbrach der Antragsgegner mehrfach die Sitzung, ohne dem Antrag des Antragstellers zu 2. nachzukommen. Nachdem die Fraktionen Gelegenheit zur Äußerung erhalten hatten, teilte der Antragsgegner mit, dass er sich der von der Fraktion der AfD geäußerten Rechtsauffassung anschließe. Dem Thüringer Landtag sei es solange verwehrt, über die Ausgestaltung der Tagesordnung abzustimmen, bis die Wahl des Landtagspräsidenten abgeschlossen sei. Der Antragsteller zu 2. kündigte hierauf an, den Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Thüringer Verfassungsgerichtshof zu beantragen. Der Antragsgegner unterbrach die Sitzung mit der Ankündigung, diese am 28. September 2024 fortzusetzen.

Die Antragsteller haben am 26. September 2024 beim Thüringer Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Sie machen geltend, der Landtag habe nach Art. 57 Abs. 5 ThürVerf sowohl das Recht als auch die Pflicht, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Seine Geschäftsordnungsautonomie umfasse nicht nur die generelle Organisation des Verfahrens, sondern auch den konkreten Ablauf der Plenar- und Ausschusssitzungen. Der konkrete Sitzungsablauf, einschließlich der Tagesordnung, liege in den Händen des Landtags. Die Tagesordnung könne zu Beginn jeder Sitzung mit einfacher Mehrheit geändert werden. Dieses Recht sowie die parlamentarischen Antrags- und Mitwirkungsrechte der Antragsteller aus Art. 53 Abs. 2 i. V. m. Art. 58 ThürVerf verletze der Antragsgegner, indem er sich weigere, entsprechend der Tagesordnung zu verfahren und über die beantragte Änderung der Geschäftsordnung abstimmen zu lassen. Die Geschäftsordnungsautonomie gelte auch im Hinblick auf die konkrete Verfahrensausgestaltung bei Plenarsitzungen. Diese beinhalte auch die zeitliche Dimension der Verfahrensgestaltung. Soweit das Thüringer Geschäftsordnungsgesetz eine Weitergeltung der Geschäftsordnung des vorherigen Landtags anordne, handele es sich lediglich um ein „Angebot“ an den neu gewählten Landtag. Er könne jederzeit davon abweichen. Die Aufgabe des Antragsgegners erschöpfe sich darin, bis zur Wahl des Landtagspräsidenten durch die Sitzung zu führen. Er dürfe weder die Geschäftsordnung noch die Tagesordnung selbst festlegen. Die Sitzung habe er neutral und unparteiisch zu leiten. Der von der Antragstellerin zu 1. und der Beteiligten zu 3. eingebrachte Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung sei auch nicht verfassungs- oder geschäftsordnungswidrig. Er bewege sich in den weit

gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen der Geschäftsordnungsautonomie. Er beschränke weder die verfassungsrechtlichen Rechte der Abgeordneten noch der einzelnen Fraktionen noch des Landtags in seiner Gesamtheit. Art. 57 Abs. 1 ThürVerf spreche ausdrücklich davon, dass der Landtagspräsident aus der Mitte des Landtags gewählt werde. Ein Vorschlagsrecht für sämtliche Fraktionen sei hiervon gedeckt. Bei dem bisherigen Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion handele es sich lediglich um eine Regelung auf der Ebene der Geschäftsordnung, hingegen nicht um eine Vorgabe der Verfassung. Ebenso ergebe sich aus der Verfassung keine Pflicht, zuerst einen Landtagspräsidenten zu wählen, bevor über Änderungen der Geschäftsordnung abgestimmt werden könne.

Die Antragsteller beantragen:

1. Der Alterspräsident des 8. Thüringer Landtages, Abg. Jürgen Treutler, wird verpflichtet, gemäß Punkt 3 der neu gefassten Tagesordnung vom 19. September 2024, welche die bisherige Landtagspräsidentin allen gewählten Mitgliedern des 8. Thüringer Landtages übersandte, zu verfahren, die Beschlussfähigkeit festzustellen und den Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen.
2. Der Alterspräsident des 8. Thüringer Landtages, Abg. Jürgen Treutler, wird verpflichtet, die Tagesordnung in der neuen Fassung vom 19. September 2024, wie sie die bisherige Landtagspräsidentin allen gewählten Mitgliedern des 8. Thüringer Landtages übersandte, festzustellen.
3. Der Alterspräsident des 8. Thüringer Landtages, Abg. Jürgen Treutler, wird sodann verpflichtet, gemäß Punkt 4 der neu gefassten Tagesordnung vom 19. September 2024, welche die bisherige Landtagspräsidentin allen gewählten Mitgliedern des 8. Thüringer Landtages übersandte, zu verfahren und den Antrag der Fraktionen der CDU und des „Bündnisses Sahra Wagenknecht“ auf Änderung der Geschäftsordnung des Landtages vom 19. September 2024 auf Landtagsdrucksache Nr. 8/7 im Landtag unverzüglich aufzurufen und zur Abstimmung zu stellen.

-
4. Der Alterspräsident des 8. Thüringer Landtages, Abg. Jürgen Treutler, wird sodann verpflichtet, gemäß Punkt 5 der neu gefassten Tagesordnung vom 19.09.2024, welche die bisherige Landtagspräsidentin allen gewählten Mitgliedern des 8. Thüringer Landtages übersandte, zu verfahren und die Wahl der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten zu eröffnen. Dabei ist er verpflichtet, Wahlvorschläge aller Fraktionen zuzulassen, sofern der Landtag zuvor dem Antrag der Fraktionen der CDU und des „Bündnisses Sahra Wagenknecht“ zugestimmt hat.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge als unzulässig zu verwerfen.

Die Anträge seien unzulässig. Es fehle insbesondere am erforderlichen Rechtsschutzinteresse. Der Antragsgegner habe die Anträge der Antragsteller zu einem späteren Zeitpunkt zulassen wollen. Er habe bereits zur Abarbeitung des 2. Tagesordnungspunktes (Ernennung vorläufiger Schriftführer) angesetzt. Ebenso habe er erklärt, dass zu einem späteren Zeitpunkt über die Änderung der Geschäftsordnung abgestimmt werden könne. Eine endgültige Vereitelung des Rechts, Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen, sei damit nicht verbunden. Die Antragsteller handelten daher rechtsmissbräuchlich. Anträge zur Geschäftsordnung seien erst nach abgeschlossener Konstituierung möglich. Die Konstituierungsphase sei abschließend durch § 1 der Geschäftsordnung vorgegeben. Ferner sei die vorläufige Tagesordnung durch die Präsidentin des 7. Thüringer Landtags aufgestellt worden. Hierzu fehle ihr die Befugnis. Im Übrigen gehe es allein um die Auslegung von Geschäftsordnungsrecht.

Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind die Fraktion der SPD, die Fraktion DIE LINKE und die Fraktion des „Bündnisses Sahra Wagenknecht“ als Beteiligte zu 1. bis 3. beigetreten.

II.

Die Entscheidung ergeht nach § 26 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz – ThürVerfGHG) ohne mündliche Verhandlung.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1, § 8 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG unter Mitwirkung des stellvertretenden Mitglieds Reiser-Uhlenbruch an Stelle des verhinderten Mitglieds Prof. Dr. Klafki.

III.

Nach § 26 Abs. 1 ThürVerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist aus dem im Tenor ersichtlichen Umfang zulässig, im Übrigen ist er unzulässig.

Ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz setzt nicht voraus, dass das Hauptsacheverfahren bereits anhängig gemacht wurde (ThürVerfGH, Beschluss vom 6. März 2013 – VerfGH 25/12 –, juris Rn. 14 m. w. N.). Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 26 ThürVerfGHG kann auch im Vorfeld eines noch zu erhebenden Hauptsacheverfahrens gestellt werden, sofern ein solches nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juni 2005 – 2 BvQ 18/05 –, BVerfGE 113, 113 [120] = juris Rn. 24).

a) Die Antragsteller sind antragsbefugt. Die Antragstellerin zu 1. ist als Fraktion des Thüringer Landtags durch die Thüringer Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet (vgl. Art. 58 und Art. 59 Abs. 2 ThürVerf). Sie ist nach § 38 i.V.m. § 11 Nr. 3

ThürVerfGHG beteiligtenfähig und kann im Wege der Prozessstandschaft eine Verletzung der Rechte des Landtags nach § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG geltend machen (ThürVerfGH, Urteil vom 2. Februar 2011 – VerfGH 20/09 –, LVerfGE 22, 537 [542] = juris Rn. 28). Der Antragsteller zu 2. verfügt als Abgeordneter über die Rechte, die Ausfluss des freien Mandats aus Art. 53 Abs. 1 und 2 ThürVerf sind.

b) Der Zulässigkeit steht keine Verfristung entgegen. Im Verfahren der einstweiligen Anordnung gibt es keine Antragsfrist. Sofern sich der Antragsgegner darauf beruft, das Thüringer Geschäftsordnungsgesetz finde seit dem Jahr 1994 unverändert Anwendung, führt dies nicht zur Unzulässigkeit des Antrags. Die Antragsteller machen eine Verfassungswidrigkeit des Thüringer Geschäftsordnungsgesetzes nicht geltend. Sie vertreten die Auffassung, das Gesetz stehe der Änderung der Geschäftsordnung nicht entgegen.

c) Eine ordnungsgemäße Vollmacht bezüglich des Bevollmächtigten der Antragsteller liegt vor (§ 17 Abs. 4 ThürVerfGHG).

d) Die Anträge sind zulässig, soweit sie zum Gegenstand haben, den Antragsgegner zu verpflichten,

- den Namensaufruf der Mitglieder des Landtags durchzuführen (Antrag zu 1.),
- die Beschlussfähigkeit des Landtags festzustellen (Antrag zu 1.) und
- die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 („Neufassung der Einladung zur 1. Plenarsitzung“) zur Abstimmung durch das Plenum zu stellen, die ein notwendiger Verfahrensschritt für die darüber hinaus beantragte Feststellung der Tagesordnung ist (Antrag zu 2.).

Hinsichtlich dieser Antragsgegenstände besteht ein Rechtsschutzinteresse der Antragsteller. Der Antragsgegner hat es in der 1. Sitzung des Thüringer Landtags am

26. September 2024 trotz mehrfacher Anträge der Antragsteller abgelehnt, die Beschlussfähigkeit des Landtags festzustellen (die den vorherigen Namensaufruf der Mitglieder des Landtags zur Voraussetzung hat). Der Antragsgegner hat es außerdem abgelehnt, über die Tagesordnung durch das Plenum abstimmen zu lassen. Er hat die Rechtsauffassung vertreten, dass der Landtag erst nach der Wahl des Präsidenten (Art. 57 Abs. 1 ThürVerf) in der Lage sei, Beschlüsse zu fassen.

Diese durch den Antragsgegner vorzunehmenden Verfahrenshandlungen sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Landtag seine Geschäftsordnungsautonomie, wozu die Festlegung der Tagesordnung gehört, realisieren und darüber entscheiden kann, mit welchen weiteren Beratungsgegenständen in welcher Reihenfolge er sich in seiner konstituierenden Sitzung befasst. Aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags (vgl. hierzu die nachfolgenden Ausführungen unter 3 b) können Abgeordnete bereits zu Beginn der Konstituierung beanspruchen, dass über einen hierauf gerichteten Antrag abgestimmt wird. Die Auffassung des Antragsgegners, dass er ein Bestimmungsrecht über den Zeitpunkt der Abstimmung über einen solchen Antrag hat, würde die Geschäftsordnungsautonomie des Landtags aushöhlen.

e) Soweit die Antragsteller die Verpflichtung des Antragsgegners beantragen,

- die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 („Neufassung der Einladung zur 1. Plenarsitzung“) bereits festzustellen (Antrag zu 2.),
- den unter Ziffer 4 der vorläufigen Tagesordnung enthaltenen Antrag der Fraktionen der CDU und des BSW zur Änderung der Geschäftsordnung (LTDrucks 8/7) zur Abstimmung zu stellen (Antrag zu 3.) und
- für den Fall, dass die unter Ziffer 4 der vorläufigen Tagesordnung beantragte Änderung der Geschäftsordnung durch den Landtag beschlossen worden ist,

bei der daran anschließenden Wahl des Landtagspräsidenten (Ziffer 5 der vorläufigen Tagesordnung) Wahlvorschläge sämtlicher Fraktionen zuzulassen (Antrag zu 4.),

fehlt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis.

Diese Anträge antizipieren bereits eine bestimmte Willensbildung des Landtags. Eine Feststellung der Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 würde voraussetzen, dass das Plenum des Landtags bereits eine entsprechende Willensbildung vollzogen hätte. Diese Willensbildung hat bisher nicht stattgefunden. Sie kann erst erfolgen, wenn der Antragsgegner die vorläufige Tagesordnung zur Abstimmung durch das Plenum stellt. Gleiches gilt für die hieran anknüpfenden Anträge bezüglich der Abstimmung über Ziffer 4 der vorläufigen Tagesordnung sowie die Zulassung von Wahlvorschlägen im Rahmen der Wahl des Landtagspräsidenten gemäß Ziffer 5 der vorläufigen Tagesordnung. Die Abgeordneten sind in der Ausübung ihres Mandats frei (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Die Entscheidung darüber, in welcher Fassung die Tagesordnung beschlossen wird, und gegebenenfalls die Beschlüsse zu den Punkten 4 und 5 der vorläufigen Tagesordnung, obliegen allein dem Plenum des Landtags im Rahmen seiner Parlamentsautonomie (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91 –, BVerfGE 102, 224 [234 ff.] = juris Rn. 45 ff.).

f) Soweit die Anträge zulässig sind, liegt zwar eine Vorwegnahme der Hauptsache vor.

Diese Vorwegnahme ist jedoch ausnahmsweise zulässig, weil mit der Konstituierung eine Entscheidung in der Hauptsache zu spät käme und den Antragstellern in anderer Weise gebotener und ausreichender Rechtsschutz nicht gewährt werden könnte (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 29. Mai 2006 - VerfGH 20/06 -, juris Rn. 31). Nach dem erfolgten Namensaufruf der Mitglieder des Parlaments, der Feststellung der Beschlussfähigkeit und der Abstimmung über die Tagesordnung im Rahmen der konstituierenden Sitzung bestünde zu einem späteren Zeitpunkt kein Raum mehr für eine Wiederholung dieser Verfahrensschritte. Daher dürfen die Antragsteller ausnahmsweise vorbeugenden Rechtsschutz begehren (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 21.

Dezember 2018 – VerfGH 32/18 –, juris Rn. 22; Beschluss vom 14. Oktober 2020 – VerGH 106/20 –, ThürVBI 2021, 121 [123] = juris Rn. 30).

g) Die Anträge sind entgegen der Auffassung des Antragsgegners nicht rechtsmissbräuchlich. Für einen Rechtsmissbrauch bestehen keinerlei tatsächliche Anhaltspunkte. Denn der Antragsgegner hat in der 1. Sitzung des Thüringer Landtags am 26. September 2024 geäußert, dass die Wahl des Landtagspräsidenten unmittelbar nach der Feststellung der Beschlussfähigkeit zu erfolgen habe. Seiner Ansicht nach sei zum Zeitpunkt der Stellung der Anträge zur Geschäftsordnung eine Beschlussfähigkeit des Landtags nicht festgestellt und es seien weder eine Abstimmung über die Auslegung der Geschäftsordnung noch über die Tagesordnung selbst möglich und zulässig.

2. Die Verfahrensbeitritte der Beteiligten zu 1. bis 3. – die SPD-Fraktion, die Fraktion DIE LINKE und die Fraktion des BSW im Thüringer Landtag – sind zulässig. Sie haben als Fraktionen des Thüringer Landtags die gleiche organschaftliche Stellung wie die Antragstellerin zu 1. (§ 40 Abs. 1 ThürVerfGHG).

3. Die Anträge sind – soweit sie zulässig sind – auch begründet.

Bei der Frage nach der Erforderlichkeit einer vorläufigen Regelung ist ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt in besonderer Weise für Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz innerhalb eines Organstreitverfahrens, da dann im Erlass einer einstweiligen Anordnung ein Eingriff des Verfassungsgerichtshofs in die Kompetenz eines anderen Staatsorgans liegt (ThürVerfGH, Beschluss vom 29. Mai 2006 – VerfGH 20/06 –, juris Rn. 39; Urteil vom 25. Mai 2000 – 6/00 EA –, LKV 2000, 450 [451] = juris Rn. 35; ständige Rechtsprechung des ThürVerfGH; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 25. März 2003 – 2 BvQ 18/03 –, BVerfGE 108, 34 [41] = juris Rn. 26 m. w. N.). Die Autonomie eines jeden Verfassungsorgans und der Grundsatz der gegenseitigen Respektierung oberster Staatsorgane erfordern, dass sich der Verfassungsgerichtshof bei Eingriffen in die Entscheidungsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht des Parlaments – jedenfalls im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung – Zurückhaltung und Selbstbeschränkung auferlegt (ThürVerfGH, Beschluss vom 21. Juni

2016 – VerfGH 31/16 –, ThürVBI 2016, 289 [290] = juris Rn. 21; BayVerfGH, Entscheidung vom 11. Juli 1996 – Vf. 81-IVa-96 –, NVwZ-RR 1997, 203 [203] = juris Rn. 35).

Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 ThürVerfGHG bleiben die Gründe, die für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht. Etwas anderes gilt nur, wenn das Hauptsacheverfahren von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre. In den übrigen Fällen sind die Nachteile, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, die Maßnahme später aber für verfassungswidrig erklärt wird, gegen die Folgen abzuwägen, die entstehen, wenn die Anordnung erlassen wird, die Maßnahme sich im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig erweist (st. Rspr. des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 24. Juni 2020 – VerfGH 17/20 –, juris Rn. 70 f.; Beschluss vom 14. Oktober 2020 – VerfGH 106/20 –, ThürVBI 2021, 121 [123] = juris Rn. 33).

Darüber hinaus ist einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung aber auch dann stattzugeben, wenn ein Antrag in der Hauptsache zulässig und offensichtlich begründet wäre und die Rechtsverletzung bei Verweigerung des einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2020 – VerfGH 106/20 –, ThürVBI 2021, 121 [123] = juris Rn. 34 f.; Beschluss vom 13. Mai 2021 – VerfGH 18/21 eAO –, juris Rn. 47).

Auch von anderen Landesverfassungsgerichten wird teilweise die offensichtliche Begründetheit der Hauptsache in die Betrachtung einbezogen (bei „überschlägiger Prüfung“: BayVerfGH, Entscheidung vom 8. Mai 2020 – Vf. 34-VII-20 –, juris Rn. 15; grundsätzlich für Organstreitverfahren: LVerfG M-V, Beschluss vom 24. September 2015 – 5/15 –, LVerfGE 26, 240 [246] = juris Rn. 25; für Organstreitverfahren: SächsVerfGH, Beschluss vom 13. Dezember 2007 – Vf. 149-I-07 (eA) –, juris Rn. 9). Vom Bundesverfassungsgericht werden die Erfolgsaussichten in der Hauptsache teilweise bei Vorwegnahme der Hauptsache in Betracht gezogen, insbesondere wenn die behauptete Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung damit zu spät käme (für Verfassungsbeschwerden: BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –,

BVerfGE 111, 147 [153] = juris Rn. 14; vgl. auch für summarische Prüfung bei einem völkerrechtlichen Vertrag: BVerfG, Beschluss vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 132, 195 [233] = juris Rn. 88).

Ein Hauptsacheverfahren wäre vorliegend zulässig und offensichtlich begründet.

Der Antragsgegner hat die Rechte der Antragsteller und der Beteiligten zu 1. bis 3. aus Art. 53 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf i. V. m. Art. 58 ThürVerf dadurch verletzt, dass er nicht – wie durch die Antragsteller in der konstituierenden Sitzung des Landtags beantragt – den Namensaufruf der Abgeordneten durchgeführt, nicht hieran anknüpfend die Beschlussfähigkeit des Landtags festgestellt und schließlich die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 nicht zur Abstimmung durch das Plenum gestellt hat. Es besteht mithin nicht lediglich Streit über die Verletzung von Vorschriften der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (ThürGOLT).

Der Alterspräsident ist nicht berechtigt, den beantragten Namensaufruf der Abgeordneten, daran anknüpfend die Feststellung der Beschlussfähigkeit des Landtags und schließlich die Abstimmung des Plenums über die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 zu verweigern.

a) Das Amt des Alterspräsidenten wird durch die Thüringer Verfassung nicht vorgegeben. § 1 Abs. 2 ThürGOLT beschreibt das Amt des Alterspräsidenten als „das an Jahren älteste“ Mitglied des Landtags.

Das Amt des Alterspräsidenten entspringt allein der Notwendigkeit, dass ein neu gewähltes Parlament noch über keine Leitungsorgane verfügt und sich zunächst eine Binnenorganisation geben muss. Das Amt des Alterspräsidenten hat daher die Funktion eines vorläufigen Leitungsorgans (Köhler, ZParl 1991, 177 [177]). Bei der Eröffnung der konstituierenden Sitzung eines neu gewählten Parlaments durch den Alterspräsidenten handelt es sich um einen Parlamentsbrauch (Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 39 Rn. 48; Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 138 m. w. N.; Limanowski, VBIBW 2023, 56 [56];

zur rechtlichen Einordnung dieser Tradition: Payandeh, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 7 Rn. 9).

Der Anknüpfung an das Lebensalter liegt die historisch überkommene Erwartung zugrunde, dass das Lebensalter und die diesem zugeschriebene Würde Garantien für die der Amtsführung nötige Autorität darstellen (zum historischen Hintergrund siehe Köhler, ZParl 1991, 177 [177 f.] m. w. N. einschließlich der Kritik an diesem Merkmal). Inzwischen stellen jedoch die Geschäftsordnungen einiger Länderparlamente und auch des Bundestages nicht mehr auf das Lebensalter, sondern das Dienstalter als maßgebliches Anknüpfungskriterium ab (zum Beispiel: Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt; vgl. Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 138 m. w. N.). In der Freien und Hansestadt Bremen wird hingegen traditionell durch interfraktionelle Abstimmung bestimmt, wer die erste Sitzung der neuen Bürgerschaft leitet (vgl. Haberland, in: Fischer-Lescano, Verfassung Bremen, Art. 81 BremVerf, Rn. 9). Letztlich ist es eine Entscheidung im Rahmen des Selbstorganisationsrechts des Parlaments, welcher Abgeordnete die konstituierende Sitzung eröffnen soll (vgl. auch Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 39 Rn. 15; Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 140).

Das Amt des Alterspräsidenten ist allein durch seine funktionelle Notwendigkeit geprägt, das Verfahren bis zur Wahl des Landtagspräsidenten durchzuführen und das Amt an den gewählten Präsidenten zu übergeben (vgl. StGH BW, Urteil vom 19. März 2021 – 1 GR 93/19 –, LVerfGE 32, 3 [16 f.] = juris Rn. 85).

Darüber hinausgehende Befugnisse hat der Alterspräsident nicht. Er ist weder demokratisch legitimiert – er übt seine Funktion nicht aufgrund eines Wahlakts aus – noch ist eine bestimmte Qualifikation Voraussetzung für dieses Amt. Der Alterspräsident ist, anders als der Landtagspräsident, gerade nicht oberster Repräsentant des Landtags. Er hat allein eine „dienende Aufgabe“ gegenüber dem Parlament, indem er die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit des neu gewählten Landtags herbeiführt. Aus dieser Stellung folgt insbesondere, dass er weder zu einer Entscheidung über die Auslegung der Geschäftsordnung befugt ist noch Anträge des Plenums ablehnen darf.

b) Notwendiger Bestandteil der Konstituierung eines neu gewählten Parlaments ist, dass es eine Entscheidung über seine Geschäftsordnung trifft (vgl. Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 135; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 39 Rn. 22; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 39 Rn. 51; a. A. Brocker, in: BeckOK GG, Art. 39 Rn. 11, wonach die Konstituierung bereits mit dem Abschluss des Namensaufrufs der Abgeordneten abgeschlossen sei).

Die parlamentarische Geschäftsordnung sichert das geordnete Funktionieren des Parlaments im Staats- und Verfassungsleben. Sie regelt das Verfahren für die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte (BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144 [148] = juris Rn. 21) und ist daher unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Abgeordnete ihr freies Mandat aus Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf auch tatsächlich und effektiv wahrnehmen können. Gemäß Art. 53 Abs. 2 ThürVerf hat jeder Abgeordnete das Recht, im Landtag das Wort zu ergreifen, Anfragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Damit Abgeordnete diese und weitere durch die Verfassung garantierten Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können, bedarf es verfahrensausgestaltender Regelungen durch eine Geschäftsordnung.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Geschäftsordnung des Bundestages ausgeführt: „Die Geschäftsordnung des Bundestages ist eine autonome Satzung. Ihre Bestimmungen binden nur die Mitglieder des Bundestages. Sie gelten nur für die Dauer der Wahlperiode des Bundestages, der die Geschäftsordnung beschlossen hat, obwohl es möglich und sogar in der Praxis die Regel ist, dass der nächste Bundestag die in Kraft befindliche Geschäftsordnung des früheren Parlamentes übernimmt“ (BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144 [148] = juris Rn. 20).

Diese Geschäftsordnungsautonomie ist zentraler Ausdruck der Parlamentsautonomie (BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1977 – 2 BvR 705/75 –, BVerfGE 44, 308 [314 f.] = juris Rn. 23 ff.; Urteil vom 16. Juli 1991 – 2 BvE 1/91 –, BVerfGE 84, 304 [321 f.] = juris Rn. 94 ff.; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [348] = juris Rn. 115). Parlamentsautonomie bedeutet damit vor allem das Recht und die Pflicht des Parlaments, selbst „das Ideal seines guten Funktionierens zu definieren“ (Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40

Rn. 84 m. w. N.). Sie unterliegt aufgrund der Parlamentsautonomie des jeweils gewählten Parlaments verfassungsrechtlich der Diskontinuität (BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144 [148] = juris Rn. 20; VerfGH RP, Urteil vom 23. Januar 2018 – VGH O 17/17 –, NVwZ-RR 2018, 546 [553] = juris Rn. 104; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG Art. 40 Rn. 17; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 40 Rn. 22; Austermann, JuS 2018, 760 [761] m. w. N.). Die Diskontinuität gewährleistet, dass der Landtag bzw. Bundestag der jeweiligen Legislaturperiode seine Geschäftsordnungsautonomie allein für sich in Anspruch nehmen kann. Er vermag keine Regelungen zu treffen, die über seine eigene Existenz hinausgehen (vgl. Limanowski, VBIBW 2023, 56 [59] m. w. N.). Kein Parlament kann das spätere durch parlamentarische Interna binden (Dette, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 50 Rn. 10). Ferner hat die Diskontinuität zur Folge, dass bei dem erstmaligen Zusammentritt eines neu gewählten Parlaments außer der Verfassung noch keine organisations- und verfahrensrechtlichen Regelungen existieren, die die Grundlage für dessen Konstituierung und auch dessen weitere Arbeit bilden könnten (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144 [148] = juris Rn. 20 ff.; ganz h. M. vgl. Köhler, ZParl 1991, 177 [180] m. w. N. sowie Limanowski, VBIBW 2023, 56 [59]).

Aus diesem Grund ist es beispielsweise bei der jeweiligen Konstituierung des Bundestages üblich, dass diejenige Person, die den Vorsitz in der konstituierenden Sitzung führt, den Anwesenden zu Beginn der Sitzung mitteilt, dass bis zur Beschlussfassung über eine (neue) Geschäftsordnung vorläufig nach der Geschäftsordnung des letzten Bundestages verfahren wird. Das wird regelmäßig ohne Widerspruch hingenommen und damit die Geschäftsordnung stillschweigend gebilligt (vgl. Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 142; vgl. auch Köhler, BayVBl. 1993, 680 [681] zum Bayerischen Landtag).

c) Zu Beginn der konstituierenden Sitzung des 8. Thüringer Landtags galt die Geschäftsordnung des 7. Thüringer Landtags fort.

aa) Der Alterspräsident war bereits nach Maßgabe dieser fortgeltenden Geschäftsordnung des 7. Thüringer Landtags nicht berechtigt, den beantragten Namensaufruf der

Abgeordneten, daran anknüpfend die Feststellung der Beschlussfähigkeit des Landtags und schließlich die Abstimmung des Plenums über die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 zu verweigern.

Unter Anwendung der fortgeltenden Geschäftsordnung hat der Alterspräsident zu fragen, ob der vorläufigen Tagesordnung – hier die vorläufige Tagesordnung in der Fassung vom 19. September 2024 („Neufassung der Einladung zur 1. Plenarsitzung“) – widersprochen wird (§ 21 Abs. 2 Satz 1 ThürGOLT). Erfolgt kein Widerspruch, so gilt die Tagesordnung als festgestellt (§ 21 Abs. 2 Satz 2 ThürGOLT). Wird hingegen der vorläufigen Tagesordnung widersprochen, stellt das Plenum des Landtags die Tagesordnung fest (§ 21 Abs. 3 Satz 1 ThürGOLT). Die Feststellung der Tagesordnung obliegt mithin nicht dem Alterspräsidenten, sondern dem Plenum. Dies entspricht insoweit der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments. Das Parlament entscheidet im Rahmen seiner autonomen Willensbildung selbst, über welche Gegenstände es berät. Ein Prüfungs- oder gar Absetzungsrecht des Alterspräsidenten ist damit unvereinbar. Der Parlamentsautonomie unterfällt auch die Entscheidung darüber, zu welchem Zeitpunkt sich das Parlament mit Anträgen befasst. Im Hinblick auf diese zeitliche Autonomie ist es vorliegend nicht entscheidungserheblich, ob der Antragsgegner möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt eine Befassung des Plenums mit den gestellten Anträgen beabsichtigt hatte.

Da allein dem Plenum die Feststellung der Tagesordnung obliegt, spielt es – anders als der Antragsgegner meint – vorliegend keine Rolle, dass die vorläufige Tagesordnung vom 19. September 2024 von der Präsidentin des 7. Thüringer Landtags übermittelt worden ist.

Sofern der Antragsgegner Bedenken gegen Ziffer 4 der vorläufigen Tagesordnung hegt, ist er aufgrund der Parlamentsautonomie verpflichtet, einen Beschluss des Plenums hierüber herbeizuführen.

bb) Etwas anderes würde sich auch nicht aus § 1 Abs. 4 ThürGOLT ergeben. Hiernach wählt der Landtag nach Feststellung seiner Beschlussfähigkeit die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten. Diese Regelung steht einer Beratung und Beschlussfassung über den Antrag der Fraktionen der CDU und des BSW zur Änderung der

Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (LTDrucks 8/7) vor der Wahl des Präsidenten nicht entgegen.

Eine Änderung der Geschäftsordnung ist bereits in der Konstituierungsphase des Landtags (1) und noch vor der Wahl des Präsidenten möglich (2).

(1) Eine Entscheidung des neu gewählten Thüringer Landtags über eine Geschäftsordnung kann bereits in der Konstituierungsphase erfolgen.

(a) Gemäß Art. 50 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf endet die (vorangegangene) Wahlperiode mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags. Bei diesem erstmaligen Zusammentritt befindet sich der Landtag in seinem „Naturzustand“. Zur Herstellung seiner Arbeitsfähigkeit muss er sich zunächst eine eigene Organisation geben (Köhler, ZParl 1991, 177 [177] m. w. N.).

Die Konstituierungsphase wird in der Thüringer Verfassung nicht ausdrücklich beschrieben (vgl. Dette, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 50 Rn. 15). Die zwingenden Elemente der Konstituierung ergeben sich aus dem Zweck der Sitzung, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments als Gesamtorgan herzustellen (vgl. Haug, in: Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 30 BWVerf, Rn. 26). Zudem lassen sich ihr Inhalt und ihr Ablauf auch partiell aus dem Zusammenspiel einer Reihe von Bestimmungen der Verfassung des Freistaats Thüringen ableiten: Der Landtag wählt aus seiner Mitte den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Schriftführer (Art. 57 Abs. 1 ThürVerf). Er gibt sich eine Geschäftsordnung (Art. 57 Abs. 5 ThürVerf). Ferner ist der Landtag beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf). Zudem bestellt der Landtag in seiner konstituierenden Sitzung einen für die Angelegenheiten der Europäischen Union zuständigen und beschließenden Ausschuss (Art. 62a Satz 1 ThürVerf).

(b) Die aus dem Grundsatz der Diskontinuität resultierenden Verfahrensschritte der (konkludenten) Anwendung der bisherigen Geschäftsordnung sowie der Beschluss einer neuen Geschäftsordnung können im Freistaat Thüringen aufgrund § 1 des Thüringer Geschäftsordnungsgesetzes (ThürGOG) vom 19. Juli 1994 (ThürGVBl. S. 911)

entfallen. Dieses formelle und damit im Rang unter der Thüringer Verfassung stehende Gesetz ordnet an, dass die Geschäftsordnung des Landtags solange fortgilt, bis der Landtag eine neue Geschäftsordnung beschlossen hat. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dass ein Überleitungsgesetz sinnvoll sei, weil damit zeitintensive Verhandlungen über die Geschäftsordnung vermieden werden könnten. Einem neuen Landtag stehe hierdurch bereits zu Beginn der Legislaturperiode eine Geschäftsordnung zur Verfügung (LTDrucks 1/3456, S. 2).

Das Thüringer Geschäftsordnungsgesetz dient der bloßen Arbeitserleichterung eines neu gewählten Landtags. Es ist weder sein Zweck noch wäre es aufgrund seines Ranges unterhalb der Verfassung in der Lage, die durch die Thüringer Verfassung gewährleistete Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie zu beschränken (vgl. auch Linck/Hopfe, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 50 Rn. 40). Daraus folgt, dass ein neu gewählter Landtag nach wie vor dieselben Konstituierungshandlungen durchlaufen kann, die er auch ohne das Bestehen des Thüringer Geschäftsordnungsgesetzes zu durchlaufen hätte. Der Beschluss einer neuen Geschäftsordnung ist damit nach wie vor eine Verfahrenshandlung, die ein neu gewählter Thüringer Landtag im Rahmen seiner Konstituierung vornehmen kann. Die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Konstituierungsbestandteile – zu denen auch die Entscheidung des Landtags gehört, welche Verfahrensregeln er sich gibt – werden durch das Thüringer Geschäftsordnungsgesetz nicht beschnitten.

(2) Die Thüringer Verfassung trifft keine Regelung zur Reihenfolge der einzelnen Konstituierungshandlungen. Die Verfassung gibt insbesondere nicht vor, dass die Wahl des Landtagspräsidenten noch vor dem Beschluss einer Geschäftsordnung zu erfolgen hat. Die Abgeordneten haben demnach das Recht, auch in der konstituierenden Sitzung über die Tagesordnung zu bestimmen und dabei sowohl die Gegenstände als auch die Reihenfolge der Tagesordnung festzulegen. Damit ist eine Debatte und Beschlussfassung über eine Änderung der Geschäftsordnung bereits vor der Wahl des Landtagspräsidenten zulässig.

(a) Aus der Reihenfolge der einzelnen Bestimmungen der Thüringer Verfassung, die einen Bezug zur Konstituierung des Landtags aufweisen, lässt sich nicht ableiten, dass

vor der Wahl des Landtagspräsidenten eine Änderung der Geschäftsordnung unzulässig ist.

Die Bestimmung zur Beschlussfähigkeit des Landtags findet sich in Art. 61 Abs. 1 ThürVerf. Hingegen sind die Wahlen des Präsidenten, der Vizepräsidenten, der Schriftführer und die Geschäftsordnung bereits in Art. 57 ThürVerf geregelt. Das Vorliegen der Beschlussfähigkeit ist jedoch dennotwendig eine Voraussetzung, die bereits vor jeglichen Wahlakten und sonstigen Entscheidungen des Landtags gegeben und damit festgestellt sein muss.

(b) Auch die Binnenstruktur des Art. 57 ThürVerf gebietet nicht, die Wahl eines Präsidenten vor dem Beschluss über eine Geschäftsordnung durchzuführen. Zwar ist die Wahl des Präsidenten in Absatz 1 der Verfassungsbestimmung, die Regelung zur Geschäftsordnung hingegen erst in deren Absatz 5 enthalten. Hieraus lässt sich aber keine zwingende Reihenfolge ableiten. Die Absätze 2 bis 4 des Art. 57 ThürVerf enthalten Regelungen zu den Aufgaben und Befugnissen des Präsidenten, die sich vornehmlich auf die Zeit nach Abschluss der Konstituierung beziehen. Beispielsweise leitet der Präsident die Sitzungen des Landtags nach Maßgabe der Geschäftsordnung (Art. 57 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf), obgleich sich die Rechtsgrundlage für den Beschluss einer Geschäftsordnung erst in Art. 57 Abs. 5 ThürVerf findet.

(c) Unter der Prämisse des Grundsatzes der Diskontinuität, dass ein neu gewählter Landtag zunächst nicht über eine Geschäftsordnung als Arbeitsgrundlage verfügt, wäre es – sofern es das Thüringer Geschäftsordnungsgesetz nicht gäbe – notwendig, sich bereits unmittelbar nach dem namentlichen Aufruf der Mitglieder und der Feststellung der Beschlussfähigkeit des neu gewählten Landtags eine neue Geschäftsordnung als weitere Arbeitsgrundlage zu geben (in diesem Sinne wohl ebenso: Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 137 ff.; ferner: Haug, in: Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 30 BWVerf, Rn. 26) oder die bisherige Geschäftsordnung konkludent zu übernehmen. Das bedeutet, dass auch vor der Durchführung der Wahl des Landtagspräsidenten nach Art. 50 Abs. 1 ThürVerf Anträge zur Geschäftsordnung gestellt werden können (vgl. auch Leunig, ZParl 2023, 554 [556]; beispielsweise wurden in den konstituierenden Sitzungen des

10. und 11. Bundestages noch vor der Wahl des Bundestagspräsidenten Geschäftsordnungsdebatten geführt, vgl. die Plenarprotokolle 10/1 [S. 3 ff.] und 11/1 [S. 1 f.] des Deutschen Bundestages).

Der beispielsweise im Bundestag beschrittene Weg, dass zu Beginn der Sitzung mit konkludentem Einverständnis des Plenums zunächst die bisher geltende Geschäftsordnung Anwendung findet, ist letztlich nichts anderes als eine konkludente Beschlussfassung über eine temporäre Anwendung des bisherigen Geschäftsordnungsrechts.

(d) Aus alledem folgt, dass der unter Ziffer 4 der vorläufigen Tagesordnung vorgesehene Antrag der Fraktionen der CDU und des BSW zur Änderung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (LTDrucks 8/7) hinsichtlich seiner Stellung vor Ziffer 5 der Tagesordnung – der Wahl der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten des Landtags – einen in der Reihenfolge zulässigen Tagesordnungspunkt darstellt. Die Geschäftsordnung darf bereits vor der Wahl der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten geändert werden. Dies folgt auch aus dem Recht zur Selbstorganisation der Legislative. Der Landtag ist bereits in der Phase der Konstituierung beschlussfähig.

Im Hinblick darauf kann sich der Antragsgegner nicht erfolgreich darauf berufen, er habe § 1 ThürGOLT ohne „in irgendeiner Weise überschießende Auslegungen etc. angewendet“.

d) Der Inhalt des Antrags der Fraktionen der CDU und des BSW zur Änderung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (LTDrucks 8/7) ist mit der Verfassung vereinbar. Eine Nichtbehandlung des Antrags durch den Antragsgegner kommt unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt in Betracht.

Gegenstand des Antrags ist insbesondere die Änderung von § 2 ThürGOLT. Nach der bisherigen Regelung schlägt die stärkste Fraktion ein Mitglied des Landtags für die Wahl zur Präsidentin beziehungsweise zum Präsidenten vor (§ 2 Abs. 2 Satz 1 ThürGOLT). Der Änderungsantrag sieht hingegen vor, dass der Landtag die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlperiode wählt.

Diese Änderung verstößt weder gegen Bestimmungen der Thüringer Verfassung noch gegen verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht. Ein ausschließlicher Anspruch der stärksten Fraktion im Thüringer Landtag zur Unterbreitung von Vorschlägen (exklusives Vorschlagsrecht) für die Wahl des Landtagspräsidenten oder gar einen Anspruch dieser Fraktion auf die Wahl einer von ihr vorgeschlagenen Person (Benennungsrecht oder Besetzungsrecht) für dieses Amt ergibt sich weder aus geschriebenem (aa) noch aus ungeschriebenem (bb) Verfassungsrecht.

aa) Gemäß Art. 57 Abs. 1 ThürVerf wählt der Landtag aus seiner Mitte den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Schriftführer.

(1) Dem Wortlaut („wählt“) ist unmittelbar das zwingende Erfordernis einer Wahl zu entnehmen (zur Wahl als rechtliche Verpflichtung vgl. Bieler/Poschmann/Schulte, in: Dressel/Poschmann [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 57 Rn. 11 m. w. N.). Dies steht einem Anspruch auf „Wahl“ eines bestimmten Kandidaten entgegen. Dem Begriff der Wahl wohnt inne, eine Entscheidung treffen zu dürfen, d. h. sich auch gegen einen Kandidaten entscheiden zu können. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl (vgl. Art. 46 Abs. 1 ThürVerf sowie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) steht einer Verengung dieser Entschließungsfreiheit entgegen (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 – 2 BvR 134/76 –, BVerfGE 47, 253 [282] = juris Rn. 62). Eine echte Wahl liegt nur dann vor, wenn sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht gewährleistet sind und die Wahl frei ist. Die Freiheit der Wahl würde untergraben, wenn keine Auswahlmöglichkeiten und ein faktischer Zwang zur Zustimmung bestünde (Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 56 f. m. w. N.). Die Wahl wäre ihres Sinns entleert, wenn eine Fraktion das Recht auf ein bestimmtes Wahlergebnis hätte (BVerfG, Urteil vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21 –, Rn. 118, abrufbar unter www.bverfg.de).

Darüber hinaus steht die Formulierung „aus seiner Mitte“ ebenfalls einem ausschließlichen Vorschlagsrecht einer bestimmten Fraktion entgegen. Daraus ist gerade nicht zu entnehmen, dass das Vorschlagsrecht Beschränkungen dergestalt unterliegt, dass lediglich eine bestimmte, namentlich die stärkste Fraktion Wahlvorschläge unterbrei-

ten dürfte. Zwar dürfte die Formulierung „aus seiner Mitte“ vornehmlich darauf abzielen, dass allein Mitglieder des Landtags (und nicht Außenstehende) in das Präsidentenamt gewählt werden können (zum Bundestagspräsident vgl. Brocker in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 141 m. w. N.). Gleichwohl läge keine Wahl mehr „aus seiner Mitte“ vor, wenn der Kreis derjenigen, die Vorschläge für mögliche Kandidaten unterbreiten dürfen, von vornherein begrenzt wäre. Für eine derartige Begrenzung bietet der Wortlaut des Art. 57 Abs. 1 ThürVerf keine Anknüpfungspunkte.

(2) Die Entstehungsgeschichte der Thüringer Verfassung spricht ebenfalls gegen ein ausschließliches Vorschlags- bzw. Besetzungsrecht. Aus der Verfassungsgenese ergibt sich, dass der Verfassungsgeber keiner bestimmten Fraktion einen Anspruch oder ein ausschließliches Vorschlagsrecht bezüglich des Amtes des Parlamentspräsidenten einräumen wollte. Die Besetzung dieses Amtes sollte vielmehr einem demokratischen Entscheidungsprozess überlassen werden.

(a) Die jeweiligen Vorentwürfe der Fraktionen zur Thüringer Verfassung sahen übereinstimmend vor, dass der Landtagspräsident vom Landtag gewählt wird (vgl. Thüringer Landtag [Hrsg.], Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991 – 1993, Dokumentation, S. 149). Sie gingen damit übereinstimmend ebenso von dem Erfordernis eines Wahlakts aus.

(b) Der Vorentwurf der CDU-Fraktion sah zusätzlich noch vor, dass das Präsidium des Landtags aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und drei weiteren vom Landtag zu wählenden Mitgliedern zu bestehen habe, sodass sich die Sitzverhältnisse im Landtag wie bei der Bildung von Ausschüssen widerspiegeln (vgl. Thüringer Landtag [Hrsg.], Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991 – 1993, Dokumentation, S. 149 [Art. 53 Abs. 7 des Vorentwurfs]). Der Vorentwurf der Fraktion der LL/PDS sah ferner vor, dass jede Fraktion oder Parlamentariergruppe, der der Präsident nicht angehört, einen Vizepräsidenten stellt (vgl. LTDrucks 1/678, S. 27 [Art. 60 Abs. 1 Satz 2 des Vorentwurfs]). Die Vorentwürfe der übrigen Fraktionen enthielten keine derartigen Bestimmungen.

Der Wahlmodus des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Schriftführer wurde am 10. April 1992 in der 12. Sitzung des Unterausschusses des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses (VerfUA) ausführlich erörtert. Der Abgeordnete Geißler (Bündnis 90/Grüne) schlug vor, dass jede Fraktion einen Anspruch auf einen Präsidiumssitz haben solle (vgl. Protokoll des VerfUA, S. 11 f.). Er vertrat die Auffassung, dass jede Fraktion das Recht haben müsse, im Präsidium präsent zu sein. Dies wurde insbesondere vom Abgeordneten Enkelmann (SPD) kritisch gesehen: Er führte aus, es sei „jedesmal neu und aufgrund des Wahlergebnisses möglich, hier interparlamentarisch zu einer Lösung zu kommen“. Ein Präsidium, das zwingend aus Vertretern sämtlicher parlamentarischen Gruppen bestehe, unterscheide sich kaum noch vom Ältestenrat (vgl. Protokoll des VerfUA, S. 13 f.). Der Abgeordnete Dr. Pietzsch (CDU) wandte noch ein, dass es sich bei der Wahl des Präsidiums um eine reine Personenwahl handele: „Sollte von einer kleinen Fraktion jemand im Landtag so viel Reputation haben, dass die anderen Fraktionen der Meinung sind, der sollte Vizepräsident werden oder gar Präsident, dann [sei das] (...) möglich“. Es sei gerade nicht Inhalt des Verfassungsentwurfs, „dass nur aus der stärksten Fraktion oder aus der Koalition oder von der stärksten Fraktion und der Opposition (...) gewählt werden muss“ (vgl. Protokoll des VerfUA, S. 15). Schließlich empfahl der Unterausschuss, die Problematik nochmals im Verfassungsschuss zu erörtern (Thüringer Landtag [Hrsg.], Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991 – 1993, Dokumentation, S. 151).

Der Verfassungsausschuss lehnte in seiner 9. Sitzung vom 27. Juni 1992 schließlich einen derartigen Anspruch ab (vgl. Protokoll des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses, S. 111 bis 113). Es verblieb bei dem Vorschlag des Unterausschusses des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses: „Der Landtag wählt aus seiner Mitte den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Schriftführer. Der Präsident und die Vizepräsidenten bilden das Präsidium.“, wobei der zweite Satz schließlich auf Anregung der Landtagsverwaltung (vgl. das Protokoll der 19. Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 16. März 1993, S. 85) gestrichen wurde (vgl. auch Bieler/Poschmann/Schulte, in: Dressel/Poschmann [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 57 Rn. 4).

(3) Die systematische sowie verfassungsvergleichende Interpretation der Norm stützt dieses Ergebnis.

(a) Die in Art. 57 Abs. 1 ThürVerf verwendete Formulierung „aus seiner Mitte“ findet sich ebenfalls im fünften Abschnitt („Die Gesetzgebung“) des Zweiten Teils der Thüringer Verfassung. In Art. 81 Abs. 1 ThürVerf ist bestimmt, dass Gesetzesvorlagen „aus der Mitte des Landtags“ eingebracht werden können. Inhaltsgleiche Bestimmungen finden sich außerdem im Grundgesetz (Art. 76 Abs. 1 GG) und in nahezu sämtlichen Landesverfassungen (vgl. Art. 71 BayVerf; Art. 59 Abs. 2 VvB; Art. 75 Verf Bbg; Art. 123 Abs. 1 BremVerf; Art. 48 Abs. 1 HambVerf; Art. 117 HessVerf; Art. 55 Abs. 1 Satz 1 Verf M-V; Art. 42 Abs. 3 NdsVerf; Art. 65 Verf NRW; Art. 108 Verf RP; Art. 70 Abs. 1 SächsVerf; Art. 77 Abs. 2 Verf LSA). Die Formulierung „aus der Mitte“ wird bei sämtlichen dieser Bestimmungen jeweils dahingehend verstanden, dass jedenfalls eine Fraktion entsprechende Gesetzesvorlagen einreichen kann (vgl. Fibich, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 81 Rn. 14 f.; Poschmann/Hyckel, in: Dressel/Poschmann [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 81 Rn. 8; jeweils m. w. N.; ferner: Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 76 Rn. 46; Mann, in: Sachs, GG, Art. 76 Rn. 9; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Art. 76 Rn. 54). Daher spricht die in Art. 57 Abs. 1 ThürVerf verwendete Formulierung „aus seiner Mitte“ ebenfalls dafür, dass jede Fraktion des Thüringer Landtags Vorschläge für die Wahl des Landtagspräsidenten unterbreiten kann.

Zwar hat die Formulierung „aus der Mitte“ in Art. 81 Abs. 1 ThürVerf eine andere Funktion als in Art. 57 Abs. 1 ThürVerf. Art. 81 Abs. 1 ThürVerf beschreibt den Kreis derjenigen, die Gesetzesvorlagen einreichen dürfen. Art. 57 Abs. 1 ThürVerf zielt hingegen auf eine zu wählende Person ab. Es sind jedoch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass den in Art. 57 Abs. 1 und Art. 81 Abs. 1 ThürVerf verwendeten Formulierungen ein verschiedener Bedeutungsgehalt zukommen soll.

(b) Das Grundgesetz enthält mit Art. 40 Abs. 1 Satz 1 eine zu Art. 57 Abs. 1 ThürVerf gleichartige Norm. Gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG wählt der Bundestag seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer.

(aa) Bei der Auslegung dieser bundesrechtlichen Verfassungsbestimmung geht eine weit überwiegende herrschende Meinung davon aus, dass eine – namentlich die stärkste – Fraktion im Bundestag keinen Rechtsanspruch auf Stellung des Parlamentspräsidenten hat (Brocke, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 40 Rn. 9 sowie in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 142; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 93; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 40 Rn. 7; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 40 Rn. 1; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 40 Rn. 5; Lang, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 12; Gröpl, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, Art. 40 Rn. 2; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 40 Rn. 55; Burghart, in: Leibholz/Rinck, GG, Art. 40 Rn. 81; jeweils m. w. N.). Als zentrales Argument für diese Auffassung wird vor allem das ausdrückliche Erfordernis einer Wahl angeführt; es steht dem Rechtsanspruch einer einzelnen Fraktion entgegen (a. A. Achterberg, Parlamentsrecht, S. 67; Austermann JuS 2018, 760 [761]; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, S. 50 Rn. 119; Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 21 Rn. 2; Bollmann, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, S. 138 f.; Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, § 11 Rn. 10; im Wesentlichen jeweils unter Verweis auf Gewohnheitsrecht).

(bb) Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht zur Frage des Vorschlagsrechts und der Wahl im Rahmen des Art. 40 GG ausgeführt, dass das Recht zur gleichberechtigten Berücksichtigung einer Fraktion bei der Besetzung des Präsidiums insofern unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten steht und daher nur verwirklicht werden kann, wenn die von dieser Fraktion vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten die erforderliche Mehrheit erreichen. Das Grundgesetz sieht ausdrücklich eine Wahl vor und gerade kein von einer Wahl losgelöstes Besetzungsrecht der Fraktionen. Weitere ausdrückliche verfassungsrechtliche Vorgaben für diese Wahl bestehen nicht. Die Ausgestaltung des Wahlverfahrens stellt sich daher als eine innere Angelegenheit des Parlaments dar, die dieses im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom regeln kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [219] = juris Rn. 104; Urteil vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91 –, BVerfGE 102, 224 [235 f.] = juris Rn. 42 ff.; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11

–, BVerfGE 130, 318 [348] = juris Rn. 115; Urteil vom 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 [396] = juris Rn. 80).

Dabei ist die Wahl nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG frei. Wahlen zeichnen sich gerade durch die Wahlfreiheit aus, wenngleich die Wählbarkeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, BVerfGE 143, 22 [33] = juris Rn. 28). Der mit einer Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Kandidatin gäbe. Die freie Wahl entspricht dem freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG üben die Abgeordneten des Bundestages ihr Mandat in Unabhängigkeit aus, sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06 –, BVerfGE 118, 277 [324] = juris Rn. 206; Beschluss vom 17. September 2013 – 2 BvE 6/08 –, BVerfGE 134, 141 [172] = juris Rn. 93).

Zu den Statusrechten des Abgeordneten gehört auch das Stimmrecht und insbesondere das Recht, sich an Wahlen zu beteiligen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [218] = juris Rn. 102; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [342] = juris Rn. 104; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [150 f.] = juris Rn. 92). Hierzu gehört auch das Recht, Personalvorschläge im Rahmen von Wahlen zu unterbreiten (BVerfG, Urteil vom 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 [391 ff.] = juris Rn. 66 ff.). Bestandteil dieser Wahlfreiheit ist auch, an Organisationsentscheidungen des Parlaments mitzuwirken, insbesondere durch Beteiligung an Wahlakten innerhalb des Parlaments (BVerfG, Urteil vom 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 [384] = juris Rn. 50; Urteil vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21 –, Rn. 92, abrufbar unter www.bverfg.de). Daher kommen keine Maßnahmen in Betracht, die dazu führen würden, dass einzelne Abgeordnete unmittelbar oder mittelbar verpflichtet wären, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenzulegen oder zu begründen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, BVerfGE 143, 22 [35] = juris

Rn. 34; Beschluss vom 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, BVerfGE 160, 411 [420 f.] = juris Rn. 29 ff.).

Insbesondere gilt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit – wonach grundsätzlich jeder Ausschuss des Parlaments ein verkleinertes Abbild des Plenums sein muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [222] = juris Rn. 114; Urteil vom 16. Juli 1991 – 2 BvE 1/91 –, BVerfGE 84, 304 [323 f.] = juris Rn. 100) – nicht für Gremien und Funktionen, die lediglich organisatorischer Art sind und daher nicht dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme an den dem Parlament und der Verfassung übertragenen Aufgaben unterliegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [280] = juris Rn. 69; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [151 f.] = juris Rn. 94; Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvE 1/20 –, BVerfGE 154, 1 [12] = juris Rn. 29). Das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) begründet folglich für sich genommen keinen Anspruch auf Zugang zu Leitungssämtern, bei denen es nicht zur inhaltlichen Vorformung der parlamentarischen politischen Willensbildung kommt. Die Wahl von Präsident und Stellvertretern kann nicht im Sinne des Benennungsrechts, sondern als Recht jeder Fraktion, einen Abgeordneten zur Wahl zu stellen, verstanden werden (BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, BVerfGE 160, 411 [423 f.] = juris Rn. 39 f.; Urteil vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21 –, Rn. 96 f., abrufbar unter www.bverfg.de).

(c) Auch hinsichtlich inhaltsgleicher Bestimmungen zur Wahl des Parlamentspräsidenten in den Verfassungen anderer Länder wird weit überwiegend davon ausgegangen, dass ein Anspruch einer Fraktion auf ausschließliche Benennung oder gar auf Wahl eines bestimmten Kandidaten nicht besteht (vgl. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Art. 20 BayVerf, Rn. 5; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 69 Verf Bbg, Ziff. 2.1; Brocker, in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 18 HambVerf, Rn. 12; Hollo, in: Butzer et al., Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Art. 18 NdsVerf, Rn. 15; Langner, in: Ogorek/Poseck, BeckOK Verfassung Hessen, Art. 84 HessVerf, Rn. 67, 70; Kober, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verfassung für das

Land Nordrhein-Westfalen, Art. 38 Verf NRW, Rn. 4; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 38 Verf NRW, Rn. 11; Tebben, in: Classen/Sauthoff, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 29 Verf M-V, Rn. 2; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 85 Verf RP, Rn. 20; Schulte/Kloos, in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaats Sachsen, Art. 47 SächsVerf, Rn. 1; Waak, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 20 SchlHVVerf, Rn. 13).

(4) Schließlich stehen auch Funktion und Aufgaben des Landtagspräsidenten sowie die Bedeutung seines Amtes einem solchen Anspruch entgegen.

(a) Die zentrale Aufgabe des Landtagspräsidenten besteht darin, durch die operative Handhabung der Geschäftsordnung die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtags und damit die effektive Wahrnehmung des individuellen Mandats seiner Mitglieder zu sichern (VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, NVwZ 2003, 75 [76] = juris Rn. 26; LVerfG M-V, Urteil vom 23. Januar 2014 – 3/13 –, LVerfGE 25, 367 [373] = juris Rn. 30). Er führt unter anderem die Geschäfte des Landtags (Art. 57 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf) und leitet dessen Sitzungen (Art. 57 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf). Ferner fungiert er als Schnittstelle zur Landesregierung. Darüber hinaus weist ihm die Verfassung des Freistaats Thüringen die Aufgabe zu, die vom Landtag beschlossenen Gesetze auszufertigen (Art. 85 Abs. 1 ThürVerf; ausführlich zu den Aufgaben des Landtagspräsidenten: Linck, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 57 Rn. 8 ff.). Er trägt damit die vorrangige Verantwortung für den störungsfreien Ablauf der Arbeit des Parlaments (BVerfG, Urteil vom 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 [402] = juris Rn. 98).

Damit können ohne die Besetzung des Präsidentenamtes weder Gesetze verkündet noch die Kontrollfunktion des Landtags gegenüber der Landesregierung effektiv wahrgenommen werden. Der Landtag als Organ ist erst dann voll handlungsfähig, wenn der Landtagspräsident gewählt ist (vgl. Langner, in: Ogorek/Poseck, BeckOK Verfassung Hessen, Art. 84 HessVerf, Rn. 51, 65).

Die Funktionsfähigkeit des Landtags kann im Übrigen auch für die Funktionsfähigkeit der weiteren Verfassungsorgane bedeutsam sein: Ohne einen funktionsfähigen Landtag können beispielsweise keine Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf und damit keine Bildung einer neuen Landesregierung erfolgen. Zudem kommt ohne einen funktionsfähigen Landtag auch keine (Nach-)Wahl von Mitgliedern und Stellvertretern des Verfassungsgerichtshofs zustande (§ 3 ThürVerfGHG).

Schließlich hat der Landtagspräsident das Parlament in seiner Gesamtheit – und nicht etwa nur die Anliegen einer parlamentarischen Minderheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 115 [116] = juris Rn. 4) – zu vertreten und ist zu einer unparteiischen Amtsführung verpflichtet (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [227] = juris Rn. 125; Urteil vom 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 [402] = juris Rn. 98; vgl. auch Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 40 Rn. 5).

(b) Die Wahl des Präsidenten ist ein zwingendes Element der Konstituierung des Parlaments (h. M. vgl. Linck/Hopfe, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 57 Rn. 15a m. w. N.; Hölscheidt, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Rn. 135, 148; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 39 Rn. 22; weitere Nachweise bei: Bieler/Poschmann/Schulte, in: Dressel/Poschmann [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 57 Rn. 12).

(c) Aus dieser besonderen Bedeutung des Landtagspräsidenten folgt, dass er einer entsprechenden Legitimation bedarf, die durch Wahlvorschläge „aus der Mitte“ des Landtags und den erforderlichen Wahlakt hergestellt wird. Der Präsident benötigt das Vertrauen des Parlaments, um das Organ nach außen zu vertreten, seine Würde und seine Rechte zu wahren, seine Verhandlungen „gerecht und unparteiisch“ zu leiten und die Ordnung im Hause zu wahren (vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 40 Rn. 98). Er muss über eine breite Vertrauensgrundlage im Parlament verfügen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, BVerfGE 160, 368 [402] = juris Rn. 98; Wilrich, DÖV 2002, 152 [158]).

Dieses Maß an Legitimation würde durch ein auf eine einzelne Fraktion beschränktes Vorschlagsrecht oder gar einen Anspruch dieser Fraktion auf „Wahl“ einer bestimmten Person nicht gewährleistet. Der mit einer Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl einer bestimmten Kandidatin oder eines bestimmten Kandidaten gäbe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 –, BVerfGE 143, 22 [33] = juris Rn. 28; Beschluss vom 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, BVerfGE 160, 411 [420 f.] = juris Rn. 29 ff.).

Nach alledem ergibt sich aus Art. 57 Abs. 1 ThürVerf weder ein ausschließliches Vorschlagsrecht einer einzelnen Fraktion noch ein Recht auf Wahl einer bestimmten Kandidatin oder eines Kandidaten.

bb) Ein Anspruch auf ein ausschließliches Vorschlagsrecht für das Amt des Landtagspräsidenten oder ein Anspruch dieser Fraktion auf die Wahl einer von ihr vorgeschlagenen Person für dieses Amt ergibt sich schließlich nicht aus Verfassungsgewohnheitsrecht.

(a) Die Bildung von Gewohnheitsrecht erfordert, dass eine über längere Zeit „geübte Staatspraxis“ vorliegt, die zur Überzeugung der Beteiligten als rechtlich verbindlich angesehen wird (vgl. Bollmann, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, S. 138; Lohse, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, § 38 Rn. 34 m. w. N.; Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, § 11 Rn. 8 m. w. N.; Wolff, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, S. 438 ff., der jedenfalls einen Zeitraum von 50 Jahren als ausreichend erachtet; siehe im Übrigen v. Arnould in v. Münch/Kunig, GG, Art. 54 Rn. 4 zu den ungeschriebenen Verfassungskompetenzen des Bundespräsidenten im Hinblick auf einen Zeitraum von 70 Jahren; zum Gewohnheitsrecht im Allgemeinen: BVerfG, Beschluss vom 8. Januar 1959 – 1 BvR 296/57 –, BVerfGE 9, 109 [117] = juris Rn. 21; Beschluss vom 28. Juni 1967 – 2 BvR 143/61 –, BVerfGE 22, 114 [121] = juris Rn. 25; Beschluss vom 15. Januar 2009 – 2 BvR 2044/07 –, BVerfGE 122, 248 [269] = juris Rn. 62).

(b) Im Falle der Wahl des Präsidenten des Thüringer Landtags kann offen bleiben, ob sich überhaupt eine solche „geübte Staatspraxis“ etabliert hat.

Bezüglich der Wahl des Bundestagspräsidenten wird dies teilweise unter Verweis auf die seit 1920 praktizierte Verfahrensweise angenommen (vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, S. 67; Austermann, JuS 2018, 760 [761]; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, S. 50 Rn. 119; Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 21 Rn. 2; Bollmann, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, S. 138 f.; Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, § 11 Rn. 10; weitere Nachweise bei: Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 57).

Für die Herausbildung von Gewohnheitsrecht wird hierzu auch auf die Regelung des § 7 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) verwiesen, wonach der Stellvertreter der zweitstärksten Fraktion den Präsidenten im Verhinderungsfall vertritt (Austermann, JuS 2018, 760 [761]; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, S. 50 Rn. 119; weitere Nachweise bei Hemmer, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 56). Mit der Anfügung des Absatz 6 an § 7 GOBT habe der Bundestag diese parlamentarische Übung auch satzungsmäßig verankern wollen (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 Ziff. 1 c; letztlich einen Rechtsanspruch jedoch ablehnend).

Anders als im Fall der Wahl des Bundestagspräsidenten fehlt bei der Thüringer Verfassung jedoch bereits ein derart weit zurückliegender zeitlicher Anknüpfungspunkt. Die Thüringer Verfassung ist am 30. Oktober 1993 in Kraft getreten. Nach ihrem Inkrafttreten wurde dann insgesamt sieben Mal eine Präsidentin bzw. ein Präsident des Thüringer Landtags gewählt.

(c) Darüber hinaus fehlt es an den erforderlichen Anhaltspunkten für die notwendige Rechtsüberzeugung einer solchen (verfassungs-)rechtlichen Verpflichtung („*opinio iuris sive necessitatis*“). Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Wahlen der jeweiligen Landtagspräsidentin bzw. des jeweiligen Landtagspräsidenten mit dem Willen einer

Bindung auf verfassungsrechtlicher Ebene erfolgt sind (vgl. zur Problematik auch StGH BW, Urteil vom 19. März 2021 – 1 GR 93/19 –, LVerfGE 32, 3 [20] = juris Rn. 101).

Zum einen handelt es sich bei der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags um Recht unterhalb der Thüringer Verfassung. Zum anderen ist den Protokollen des Verfassungsausschusses und des Unterausschusses des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses zu den Beratungen über die Verfassung des Freistaats Thüringen zu entnehmen, dass an eine solche gegebenenfalls im Bund oder anderen Ländern „geübte Staatspraxis“ gerade nicht angeknüpft werden sollte. Unter dem Eindruck der Beratungen im Verfassungsausschuss bzw. dem Unterausschuss des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses und deren Ergebnis kann gerade nicht angenommen werden, dass die Wahl der nachfolgenden Landtagspräsidenten in der Rechtsüberzeugung erfolgt ist, dass ein rechtliches Gebot zur Wahl des Kandidaten der stärksten Fraktion besteht, da der Verfassungsgeber eine solche Verfahrensweise gerade nicht etablieren wollte (vgl. oben 3 c aa [2] [b]).

(d) Schließlich könnte sich eine entsprechende „geübte Staatspraxis“ auch nicht über geschriebenes Verfassungsrecht hinwegsetzen. Gemäß Art. 83 Abs. 1 ThürVerf kann die Verfassung nur durch ausdrückliche Änderung ihres Wortlauts geändert werden. Das Gebot der Textänderung hindert die Bildung von Gewohnheitsrecht, das in Widerspruch zu den geschriebenen Regeln der Verfassung stünde (vgl. Herdegen, in: Dürrig/Herzog/Scholz, GG Art. 79 Rn. 30 m. w. N.). Die Bildung von Gewohnheitsrecht darf sich, sofern es überhaupt für zulässig gehalten wird, nur unter Wahrung der Bindung an die Verfassung vollziehen (Hain, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 79 Rn. 14).

Es handelt sich bei der parlamentarischen Praxis, wonach die stärkste Fraktion des Thüringer Landtags den Präsidenten vorschlägt, lediglich um einen allgemeinen parlamentarischen Brauch, aus dem sich keine rechtlichen Bindungen ableiten (vgl. auch Linck/Hopfe, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 57 Rn. 14 m. w. N.).

Aus alledem folgt, dass bei Fortsetzung der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags wie folgt zu verfahren ist:

1. Ernennung von vorläufigen Schriftführern.
2. Aufruf der Namen der Abgeordneten und Feststellung der Beschlussfähigkeit.
3. Abstimmung des Plenums über die vorläufige Tagesordnung in der Neufassung der Einladung vom 19. September 2024.
4. Fortsetzung der Sitzung in der Reihenfolge der beschlossenen Tagesordnung.

IV.

Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung für das einstweilige Anordnungsverfahren folgt aus der entsprechenden Anwendung des § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. von der Weiden

Dr. Schmidt

Burkert

Geibert

Dr. Hinkel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Wittmann

Reiser-Uhlenbruch