

# ZLVR

## Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht

Herausgegeben von:  
Hannes Berger  
Lukas C. Gundling

Schriftleitung:  
Sebastian R. Bunse

Forschungsstelle Öffentliches  
Recht der Länder

### Inhalt dieses Heftes

**Die Finanzierung von Schutzunterkünften für Betroffene von Gewalt in Deutschland** Seite 137

*Gumnior*

**Rechtsprechung zum Schulrecht im Jahr 2024** Seite 143

*Berger*

### Rezensionsteil

*Dirk Freudenberg/ Kai von Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz, Grundlagen, Recht, Praxis, C. H. Beck, München, 2024 (Fuchs)*

Seite 153

### Rechtsprechungsteil

VerfGH Saarland – Lv 8/23 – Mitglieder eines Untersuchungsausschusses  
ThürVerfGH – VerfGH 36/24 – Konstituierende Sitzung des Landtags (*mit Anmerkung Gundling*)

Seite 155

### Jahresregister 2024

Seite 178

4/2024

## Die Finanzierung von Schutzunterkünften für Betroffene von Gewalt in Deutschland

von Dr. Lena Gumnior, Berlin\*

*Wie 2021 im Koalitionsvertrag vereinbart und lange von den Frauenhausverbänden gefordert, liegt nun ein Entwurf für ein sog. Gewalthilfegesetz vor. Das Ziel: Der Bund soll stärker bei der Finanzierung von Schutzunterkünften für von Gewalt betroffene Personen in die Pflicht genommen werden. Und der Entwurf könnte nicht weniger als eine Kehrtwende im aktuellen Finanzierungssystem von Schutzunterkünften darstellen. Denn bisher liegt die Kostenlast mehrheitlich bei Ländern und Kommunen.*

*Wie das Hilfesystem derzeit finanziert ist (siehe dazu unter I.), warum das Konzept bisher nicht dazu geeignet gewesen ist, die Versorgungslücke zu schließen (dazu unter II.), wie eine Beteiligung des Bundes ausgestaltet werden könnte (dazu unter III.) und welche Kostenbeteiligung des Bundes der aktuelle Entwurf für ein Gewalthilfegesetz vorsieht (dazu unter III. 4.), damit beschäftigt sich dieser Beitrag.*

### I. Status Quo

Die Finanzierung von Schutzunterkünften kann grundsätzlich in zwei Bereiche unterteilt werden. Zum einen gibt es die sog. individuelle Finanzierung, die sich auf die Kosten für den konkreten Einzelfall bezieht. Darunter fallen die Tagessatzfinanzierungen und Kosten für psychosoziale Betreuung, die die Frauen selbst tragen oder die über das Sozialrecht vom Bund oder den Kommunen getragen werden.

Daneben steht die institutionelle Finanzierung, die sich auf die Kosten der Unterkünfte und das erforderliche Personal als solche bezieht.<sup>1</sup> Diese individuelle und institutionelle Finanzierung von Schutzunterkünften wird in Deutschland von mehreren Säulen getragen, die Kostenlast der einzelnen Säulen kann je nach Bundesland differieren. Eine bundeseinheitliche Regelung existiert nicht.

\* Die Autorin ist Rechtsanwältin und Mitglied in der Strafrechtskommission des Deutschen Juristinnenbundes.

<sup>1</sup> Insgesamt zur Differenzierung nach den institutionellen und den individuellen Kosten vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Sachstand Frauenhäuser in Deutschland, 2019, 7 ff.

Größte Säule und damit Träger der Hauptlast der Kosten sind, unabhängig vom Bundesland, die Länder und Kommunen (siehe dazu unter 0).<sup>2</sup> Eine weitere Säule in der Finanzierung stellt die Kostentragung durch die unterschiedlichen Träger der jeweiligen Unterkünfte dar.

Eine untergeordnete Rolle spielt wiederum der Anteil, den die Frauen, die keinen Anspruch auf Kostenübernahme haben, selbst erbringen müssen. Das sind je nach Bundesland zwischen sieben Euro in Berlin und 53 Euro in Bremen. Die kürzlich veröffentlichte Kostenstudie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat gezeigt, dass die Kostenbeteiligung der Frauen wenig zur finanziellen Entlastung der Einrichtungen beiträgt, aber auf einer individuellen Ebene als eine erhebliche Belastung wahrgenommen wird.<sup>3</sup> Eine letzte, bisher eher untergeordnete Säule, spielt die Kostenbeteiligung des Bundes (siehe dazu unter 0).

### 1. Kostenbeteiligung des Bundes

Bisher widmet sich nur eine Norm im Bundesrecht der Finanzierung von Schutzunterkünften. § 36a SGB II regelt die Kostenerstattungspflicht zwischen zwei Leistungsträgern. Die Norm regelt solche Fälle, in denen Betroffene Schutz in einer Kommune suchen, die nicht die Kommune ihres gewöhnlichen Aufenthalts entspricht.<sup>4</sup> Es handelt sich um eine Regelung, die allerdings nur den „Innenausgleich“ zwischen den Kostenträgern regelt. Eine Kostenbeteiligung des Bundes ergibt sich hieraus nicht. Weitere spezialgesetzliche Regelungen existieren im Bundesrecht zur Kostenübernahme bei einem Aufenthalt im Frauenhaus nicht.

Dennoch beteiligt sich der Bund auch heute schon an den Kosten des Hilfesystems. Neben der projektbasierten Finanzierung<sup>5</sup> erstattet der Bund Kosten in den Fällen in

<sup>2</sup> Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2023 (im Folgenden: Kostenstudie BMFSFJ).

<sup>3</sup> Vgl. Kostenstudie BMFSFJ, 59.

<sup>4</sup> Vgl. umfassend zur Problematik der Kostenübernahme zwischen zwei Kostenträgern: *Uyanik*, info also 2023, 150.

<sup>5</sup> So wie das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“, das zum Beispiel den barrierefreien Ausbau von Schutzunterkünften gefördert hat, siehe dazu <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de>; die derzeitige Finanzierungsstruktur im Überblick vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer

denen die schutzsuchende Person Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezieht.<sup>6</sup> Für gewaltbetroffene Personen, die nicht erwerbstätig sind, ist die Grundlage der Kostenerstattung § 67f SGB XII. Für Menschen, die Bürgergeld nach dem SGB II beziehen, werden Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II und für die psychosoziale Betreuung nach § 16a Nr. 3 SGB II<sup>7</sup> übernommen. Den größeren Kostenfaktor stellen die Kosten für Unterkunft und Heizung dar, § 22 Abs. 1 SGB II. Diese Kosten werden wiederum von den Kommunen selbst getragen. Durch diese Regelungen zur Kostentragung beteiligt sich der Bund derzeit mit circa 13,1 Millionen Euro an den Gesamtkosten.<sup>8</sup> Die Kosten für Personen, die nach dem AsylbLG Leistungen erhalten, tragen auch die Kommunen. Frauen, mit geringen finanziellen Mitteln, die studieren oder bereits in Rente sind und sich nicht in einem der o.g. Leistungsbezüge befinden, fallen hingegen in der Regel vollständig durch das Raster und müssen die Kosten für ihren Aufenthalt in einer Schutzunterkunft selbst tragen.

## 2. Kostenbeteiligung der Länder und Kommunen

Die konkrete Finanzierung in den einzelnen Bundesländern ist heterogen ausgestaltet. Die Länder eint, dass sie die Kostenlast gemeinsam mit den Kommunen tragen. In Bezug auf die Länder lassen sich grob folgende Gruppen unterteilen: Der Großteil der Bundesländer sichert die Finanzierung von Schutzunterkünften über entsprechende Richtlinien ab. Die Förderzeiträume reichen hier von sechs Monate bis zu zwei Jahre.<sup>9</sup> In Nordrhein-Westfalen ist die Finanzierung beispielsweise über die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenhäusern“ geregelt. Dabei handelt es sich um einen Runderrlass des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Migration. Der Runderlass tritt planmäßig am 31. August 2028 außer Kraft. Als Runderlass

---

Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Bundestagsdrucksache 17/10500, 209 ff.

<sup>6</sup> *Schweiger*, ZAESAR 2018, 109, 111, weist auf das Problem hin, dass durch die individuelle Überprüfung der Leistungsansprüche, insbesondere im Hinblick auf die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Betroffenen Frauen, die strukturelle Dimension von Gewalt verkannt wird.

<sup>7</sup> Werden die Kosten nach § 16a Nr. 3 SGB II erstattet, muss die psychosoziale Betreuung der Arbeitsmarktintegration dienen. Dies dürfte an der Lebensrealität der von Gewalt betroffenen Frauen vorbeigehen, vgl. dazu kritisch *Schweiger*, ZAESAR 2018, 109, 111.

<sup>8</sup> Kostenstudie BMFSFJ, 69.

<sup>9</sup> Vgl. Kostenstudie BMFSFJ, 64.

kann dieser – zum Beispiel bei sich ändernden politischen Verhältnissen oder angespannten Haushaltslagen – allerdings auch jederzeit vorher außer Kraft gesetzt werden. Leistungsansprüche ergeben sich daraus ebenfalls nicht.<sup>10</sup> Nur wenige Bundesländer haben die Finanzierung in den Landesgesetzen verankert. Ein Beispiel dafür ist Schleswig-Holstein. Dort ist die Finanzierung dauerhaft in § 16 Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein gesichert. Zuletzt wurde in Thüringen in der letzten Legislaturperiode mit der Reform des Chancengleichheitsförderungsgesetz eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung und personelle Ausstattung von Schutzunterkünften geschaffen.<sup>11</sup> Da-durch verpflichtet sich das Land Thüringen zur Übernahme der Sach- und Unterhaltskosten der Schutzeinrichtungen und finanziert 4,5 Vollzeitstellen pro Frauenhaus, § 6 Abs. 2 Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetz.

Kommunen, die Frauenhäuser betreiben, haben die damit verbundenen Kosten in der Regel selbst zu tragen.<sup>12</sup> Die Kommunen übernehmen dazu auch die Kosten nach dem AsylbLG. Diese werden eigentlich von Bund und Kommunen gemeinsam getragen. Die Kommunen übernehmen diese Kosten allerdings allein, seit die Sonderregelung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft und Heizung 2022 ausgelaufen ist.<sup>13</sup> Darüber hinaus tragen die Kommunen aber auch einen Teil der Kosten, die nach dem SGB II anfallen, wie beispielsweise den Bedarfen für Unterkunft und Heizung gem. §§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 22 SGB II.

## II. Schwachstellen im derzeitigen Finanzierungssystem

### 1. Kostenlast liegt mehrheitlich bei den Ländern und Kommunen

Wie bereits aufgezeigt, liegt die Kostenlast derzeit mehrheitlich bei den Ländern und Kommunen.<sup>14</sup> Das führt dazu, dass die Finanzierungslage und infolgedessen auch die Versorgungslage im Bundesgebiet sehr uneinheitlich aus-

---

<sup>10</sup> Solche Ansprüche können nur über die Selbstbindung der Verwaltung entstehen, vgl. *Buchheister*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL 2024, § 137, Rn. 22.

<sup>11</sup> Das Gesetz tritt ab dem 1. Januar 2025 in Kraft.

<sup>12</sup> Mit Verweis darauf, dass es sich um eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung handelt, vgl. *Uyanik*, info also 2023, 150, 151.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 19/14246.

<sup>14</sup> So auch *Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, 2013, 19.

gestaltet ist. Dieser finanzielle „Flickenteppich“ steht seit langer Zeit in der Kritik und widerspricht auch internationalen Verpflichtungen, wie dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt (sog. „Istanbul-Konvention“).<sup>15</sup> Dieses Übereinkommen wurde 2017 ratifiziert, wodurch sich Deutschland zur Umsetzung der dortigen Vorgaben verpflichtet hat. Die angespannte Haushaltslage in den Ländern wirkt sich gerade auch auf die Versorgungsstrukturen aus.

Dies führt dazu, dass die Unterkünfte insbesondere in den Ländern, in denen die Finanzierung auf einer Richtlinie bzw. einer Weisung beruht, keine finanzielle Planungssicherheit haben. Die kurzfristigen Finanzierungszusagen führen dazu, dass die Unterkünfte nicht langfristig planen können und darüber hinaus wertvolle personelle Ressourcen in die wiederkehrende Beantragung von Projektmitteln fließt.<sup>16</sup> Zum anderen kann aber auch der Ausbau des bestehenden Angebotes stagnieren, sowie der dringend erforderliche barrierefreie Umbau bereits bestehender Unterkünfte.

## 2. Einzelfallbezogene Finanzierung

Unabhängig davon, dass die Kostenlast durch Länder und Kommunen getragen werden muss, führt insbesondere die derzeit existierende einzelfallbezogene Finanzierung zu erheblichen Umsetzungsdefiziten der internationalen Vorgaben.<sup>17</sup> Nicht selten wird aufgrund der einzelfallbezogenen Finanzierung die Dauer des Aufenthaltes in Schutzunterkünften durch die Kostenträger beschränkt, sodass die Betroffenen die Unterkünfte vorzeitig verlassen müssen.<sup>18</sup>

Ein weiteres Finanzierungsproblem besteht in den Fällen, in denen Betroffene eine Schutzunterkunft in einem ande-

ren Bundesland aufsuchen. Das kann erforderlich sein, weil die Kapazitäten in der Kommune, in der die Frau ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, bereits erschöpft sind. In anderen Fällen bietet nur die Unterbringung in einem anderen Bundesland ausreichenden Schutz.<sup>19</sup>

Zuletzt steht die einzelfallbezogene Finanzierung einer anonymen Aufnahme von Betroffenen entgegen. Dies fehlende Möglichkeit der Anonymität belastet vor allem Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus. Durch die Meldung ihres Aufenthaltes im Frauenhaus an die jeweilige Ausländerbehörde droht ihnen, nach der derzeitigen Rechtslage, nicht nur der Verlust des Aufenthaltsrechtes. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit führt schlimmstenfalls dazu, dass Betroffene keine Schutzunterkunft aufsuchen.<sup>20</sup>

Problematisch an der einzelfallbezogenen Finanzierung sind ebenfalls die Fälle, in denen Betroffene die Kosten für den Aufenthalt in einer Schutzunterkunft selbst tragen müssen, weil diese nicht vom einem Kostenträger übernommen werden. In vielen Fällen sind die Betroffenen aber gar nicht in der Lage, die Kosten selbst zu tragen, etwa weil sie derzeit zur Schule gehen, studieren oder in Rente sind und nur über keine oder nur begrenzte finanzielle Mittel verfügen. Diese Personen fallen durch das Finanzierungsraster von SGB II, SGB XII und AsylbLG. Dies kann ebenfalls dazu führen, dass Betroffene keine Schutzunterkunft aufsuchen. Es widerspricht auch den Vorgaben aus der Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU und der Istanbul-Konvention, die einen leichten Zugang zu Schutzunterkünften vorschreiben. Aus diesen Vorgaben kann nur geschlossen werden, „dass die Gewährleistung der Leistung im Frauenhaus unabhängig von Einkommen und Vermögen der Zuflucht Suchenden erfolgen muss.“<sup>21</sup>

## III. Dauerhafte Kostenbeteiligung des Bundes

Doch in der aktuellen Legislaturperiode kommt wieder Fahrt auf in der Frage, wie sich der Bund dauerhaft an den Kosten des Gewaltschutzsystems beteiligen kann. Der aktuelle Entwurf für ein Gewalthilfegesetz sieht nicht nur eine einzelfallunabhängige Finanzierung vor, sondern

---

<sup>15</sup> *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Information zur Finanzierung von Frauenhäusern in Deutschland, Beiträge zur aktuellen Situation und Beispiele aus einzelnen Bundesländern, 2023, WD 9 – 3000 – 029/23; zur Unvereinbarkeit der derzeitigen unzureichenden Finanzierungslage mit den Vorgaben aus Art. 23 der Istanbul-Konvention, vgl. *Schweigler*, ZAESAR 2018, 109, 113.

<sup>16</sup> Dies berichten insbesondere die Unterkünfte selbst, vgl. dazu die Kostenstudie BMFSFJ, S. 66; zu den Auswirkungen der unsicheren Finanzierungslage siehe auch *Lembke*, djbZ 2017, 63, 65 f.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Kostenstudie BMFSFJ, 66.

<sup>18</sup> *Heinz*, Frauenhauskoordinierung bleibt in Finanzierungsfrage am Ball, in: *Frauenhauskoordinierung*, Newsletter, 2009, 15, 16.

---

<sup>19</sup> *Heinz*, 2009, 15, 16.

<sup>20</sup> Vgl. zur Problematik insgesamt und zur vollständigen Umsetzung des Istanbul-Konvention im Aufenthaltsrecht: *Deutscher Juristinnenbund*, Policy Paper: Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz, 2024.

<sup>21</sup> *Schweigler*, ZESAR 2018, 109, 116.

wirbt auch mit einer Kostenbeteiligung des Bundes abseits der Kostenübernahme nach dem SGB II und SGB XII.

### 1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Für eine Kostenbeteiligung des Bundes braucht es aber auch eine entsprechende Bundeskompetenz. Diese kann aus der Kompetenz für die öffentliche Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hergeleitet werden. Dieser Kompetenztitel muss im Lichte des Sozialstaatsprinzips ausgelegt werden. Es fallen gerade nicht nur die Fälle „klassischer Fürsorge“ darunter, sondern der Begriff muss weit ausgelegt werden, sodass der Kompetenztitel auch im Bereich „Gewaltenschutz“ Anwendung finden kann.<sup>22</sup>

Eine solche Kostenbeteiligung des Bundes ist auch „erforderlich“ im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG.<sup>23</sup> An der Frage der Erforderlichkeit entscheidet sich, was für eine Regelung und insbesondere mit welcher Reichweite der Bund die Materie regeln darf. Der Bund hat nur dann eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“<sup>24</sup> Daraus kann eine umfassende bundesgesetzliche Regelung zur Finanzierung von Schutzunterkünften hergeleitet werden.<sup>25</sup> Begründet wird die Erforderlichkeit insbesondere damit, dass ein „konsistentes Gesamtkonzept“ verfolgt

<sup>22</sup> Unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte, vgl. *Uhle*, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 104. EL April 2024, Art. 74, Rn. 172 f.; zusammenfassend in *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, Bundesgesetzliche Regelung der Finanzierung von Frauenhäusern, 2014, WD 3 – 3000 – 084/14, 6; so auch *Wieland*, Verfassungsfragen einer einzelfallunabhängigen Frauenhausfinanzierung, 2020, 5; *Schuler-Harms/Wieland*, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, 10; auf den o.g. Kompetenztitel hat sich der Bund auch bereits beim sog. „Gute-Kita-Gesetz“ gestützt; zum Teil wird auch die ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz „Kraft Natur der Sache“ angenommen, vgl. dazu *Schuler-Harms/Wieland*, 2012, 27, wenn Frauenhäuser als überregionale Einrichtungen begriffen werden.

<sup>23</sup> *Schweigler*, ZESAR 2018, 109, 117, unter Verweis darauf, dass auch die Gesetzgebungskompetenz beim Elterngeld und auch beim Betreuungsgeld bejaht wurde; zur Auslegung des Begriffs der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ vgl. *Wieland*, 2020, 7; so im Ergebnis auch *Oberlies*, 2023, 27 f.

<sup>24</sup> BVerfGE 106, 62, 142.

<sup>25</sup> So zusammenfassend vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, Bundesgesetzliche Regelung zur Finanzierung von Frauenhäusern, 2012, WD 3 – 3000 – 084/14, 8.

werden sollte und „materielle Leistungsansprüche“ geschaffen werden sollen.<sup>26</sup> Dass ein solches Gesamtkonzept geschaffen werden soll, sieht auch die Istanbul-Konvention vor. Die Verpflichtung für die Erstellung eines solchen Gesamtkonzeptes ergibt sich aus Art. 7 der Istanbul-Konvention, die „koordinierte politische Maßnahmen“ fordert. Zum Teil wird die Erforderlichkeit auch mit den unterschiedlichen Haushaltslagen begründet.<sup>27</sup> Diese führen dazu, dass die Länder unterschiedlich gut ausgebaute Hilfesysteme haben. Es hängt also mitunter vom Wohnort der Betroffenen ab, ob sie schnell und wohnortnah Hilfe in Anspruch nehmen können. Auch das kann eine Beteiligung des Bundes „erforderlich“ machen im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG.

### 2. Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes

Neben der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes braucht es aber auch eine entsprechenden Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz, damit der Bund Kosten der Frauenhausfinanzierung übernehmen kann. Diese sind „auch bei der bundesgesetzlichen Regelung der Frauenhausfinanzierung zu beachten“.<sup>28</sup> Grundsätzlich gilt, dass die Zuständigkeit der Finanzierung der Zuständigkeit der entsprechenden Aufgaben folgt, Art. 104a Abs. 1 GG. Der Bund finanziert also grundsätzlich nur das, was er auch verwaltet. Für die Verwaltung sind aber in der Regel die Länder zuständig, vgl. Art. 30 GG. Es muss also ausnahmsweise eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes bejaht werden, dann kann daraus auch auf eine entsprechen Finanzierungszuständigkeit geschlossen werden.<sup>29</sup>

Aus Art. 104a GG ergibt sich, dass Bund und Länder gemäß ihrer Aufgaben auch die daraus entstehenden Kosten zu tragen haben.<sup>30</sup> Für die Finanzierung von Frauenhäusern durch den Bund bedeutet das, dass der Bund eine entsprechende Verwaltungszuständigkeit besitzen muss, um sich an der Finanzierung der Schutzunterkünfte beteiligen zu können. Eine solche Verwaltungskompetenz kann sich aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ergeben, der wiederum auf die

<sup>26</sup> *Oberlies*, 2013, 27 und *Schuler-Harms/Wieland*, 2012, 9; zustimmend auch *Wieland*, 2020, 5.

<sup>27</sup> *Harms/Wieland*, 2012, 13.

<sup>28</sup> *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, WD 3 – 3000 – 084/14, 11.

<sup>29</sup> So etwa *Schuler-Harms*, Ausschussdrucksache 17(13)227i, 4.

<sup>30</sup> Vgl. dazu zusammenfassend *Blanke*, ZaöRV 2005, 71, 76.



Gesetzgebungskompetenz des Bundes verweist.<sup>31</sup> Auf dieser Grundlage sind unterschiedliche Modelle der Kostenbeteiligung des Bundes denkbar.

### 3. Mögliche Regelungskonzepte zur Beteiligung des Bundes

Eine Möglichkeit besteht darin, gestützt auf die Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit einem entsprechenden Stiftungsvermögen zu gründen.<sup>32</sup> So ging der Bund zum Beispiel 1979 bei der Gründung einer Stiftung für Kinder mit Behinderung vor. Auch hier stützte sich der Gesetzgeber auf die Kompetenz der öffentlichen Fürsorge, wie oben dargelegt.<sup>33</sup> Dass die Kompetenz auch die Gründung entsprechender Stiftungen umfasst, hat auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt, indem es den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ entsprechend weit auslegt und ihm insoweit eine weite Einschätzungsprärogative für die konkrete Ausgestaltung der Fürsorge zugesteht.<sup>34</sup> Aus dieser Stiftung könnten dann Frauenhäuser ohne einen Umweg über Länder und Kommunen direkt gefördert werden.<sup>35</sup>

Selbst wenn man die grundsätzliche Verwaltungskompetenz des Bundes im Bereich Frauenhausfinanzierung, wie *Rixen*, verneint, kommt dennoch eine Beteiligung des Bundes über sogenannte Geldleistungsgesetze in Betracht, vgl. Art. 104a Abs. 3 und Abs. 4 GG. Diese stellen eine Ausnahme vom sog. Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a GG dar.<sup>36</sup> Eine Verwaltungskompetenz des Bundes braucht es demnach zur Finanzierung nicht. Es könnte

eine Regelung geschaffen werden, die vergleichbar ist mit der Regelung zum sog. Elterngeld.<sup>37</sup> Das bedeutet, dass ein entsprechender Leistungsanspruch betroffener Personen begründet würde und dieser dann auch seitens des Bundes erfüllt wird.<sup>38</sup>

Allerdings ist zweifelhaft, ob jegliche Arten von Zahlungen unter Art. 104a Abs. 3 GG fallen können, also ob neben Leistungsansprüchen und Zahlungen an Betroffene auch eine direkte Einrichtungsfinanzierung möglich wäre.<sup>39</sup> Teilweise wird vertreten, dass unter Art. 104a Abs. 3 GG nur solche Geldleistungen fallen, die an „Dritte“ gezahlt werden, also nur solche Geldleistungen, die direkt an die Betroffenen Personen gezahlt werden. Unter Umständen könnten auch Leistungen an die Träger der Schutzunterkünfte darunter gefasst werden.<sup>40</sup> Frauenhäuser, die von Kommunen direkt betrieben werden, würden hingegen aus der Förderung wohl herausfallen.

Daneben sieht Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG die Möglichkeit des Bundes vor, den Ländern Finanzhilfen zu gewähren, soweit eine der dort enumerativ aufgezählten Situationen vorliegt.<sup>41</sup> Im Hinblick auf die immensen (Folge-)Kosten eines lückenhaften Gewaltschutzsystems können Finanzhilfen für die „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ (Nr. 3) einschlägig sein.<sup>42</sup> Allerdings könnten auf diesem Wege wohl nur Sachinvestitionen getätigt werden.<sup>43</sup> Investitionen in Frauenhäuser in Form von Sachinvestitionen durch den Bund sind vom Kompetenztitel folglich umfasst.<sup>44</sup>

<sup>31</sup> *Schuler-Harms*, Ausschussdrucksache 17(13)227i, 4; *Harms/Wieland*, 2012, 15; einer entsprechenden Verwaltungskompetenz insgesamt kritisch gegenüber und unter Verweis auf die Voraussetzungen des Art. 104a GG vgl. *Rixen*, Ausschussdrucksache 17(13)227f, 3. Dieser stützt seine Bedenken darauf, dass unklar ist, ob die Finanzierung von Schutzunterkünften als „Geldleistung“ gemäß Art. 104a Abs. 3 GG zu qualifizieren ist.

<sup>32</sup> Dafür insbesondere *Schuler-Harms*, Ausschussdrucksache 17(13)227i; m.w.N. *Ibler*, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 104. EL April 2024, Art. 87, Rn. 260.

<sup>33</sup> *Harms/Wieland*, 2012, 10; vgl. zur Gesetzgebungskompetenz in der Sache vgl. BVerfGE 42, 263, 281 f.

<sup>34</sup> Vgl. dazu BVerfGE 106, 62, 133 f.

<sup>35</sup> *Schuler-Harms*, Ausschussdrucksache 17(13)227i, 4; kritisch dazu unter Verweis auf die Vorgaben aus Art. 104a GG, vgl. *Rixen*, Ausschussdrucksache, 17(13)227f, 3.

<sup>36</sup> *Kube*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 59. Edition, Art. 104a Rn. 27 und *Blanke*, ZaöR 2005, 71, 76, der darauf verweist, dass der Grundsatz nicht bei „fremdkodifizierten Geldleistungsgesetzen“ gilt.

<sup>37</sup> Siehe zur Ausgestaltung des Bundeselterngeldes Bundestagsdrucksache 16/1889, die Gesetzesbegründung beruft sich im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz ebenfalls auf die öffentliche Fürsorge, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

<sup>38</sup> *Schuler-Harms*, Ausschussdrucksache 17(13)227i, 3; so im Ergebnis wohl auch *Oberlies*, 2013, 44, wenn auf die Möglichkeit eines „Leistungsgesetzes“ verwiesen wird.

<sup>39</sup> Vgl. dazu insbesondere *Rixen*, Ausschussdrucksache 17(13)227f, 3.

<sup>40</sup> Dazu Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, WD 3 – 3000 – 084/14, 14; *Schuler-Harms* Ausschussdrucksache 17(13)227i, 3.

<sup>41</sup> Vgl. zur Auffassung der damaligen Bundesregierung, WD 3 – 3000 – 084/14.

<sup>42</sup> So zum Beispiel bei den Kosten für Kinderbetreuung bejaht, vgl. Bundestagsdrucksache, 17/10500, 251 mit weiteren Nachweisen; zu den Kosten geschlechtsspezifischer Gewalt vgl. *European Institute for Gender Equality*, The costs of gender-based violence in the European Union, 2021, 22.

<sup>43</sup> So etwa Bundestagsdrucksache 17/10500, 251.

<sup>44</sup> Unter Verweis darauf, dass das Tatbestandsmerkmal der „bedeutenden Investitionen“ keine begrenzende Wirkung aufweist vgl. *Schwarz*, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 104. EL April 2024, Art. 104b, Rn. 23; *Wieland*,

#### 4. Kostentragung nach dem Entwurf für ein Gewalthilfegesetz

Der nun erschiene Entwurf eines Gewalthilfegesetzes<sup>45</sup> sieht auch eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Schutzunterkünfte vor. Hierbei orientiert sich der Gesetzesentwurf augenscheinlich am Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (sog. „Gute-Kita-Gesetz“). Der Entwurf enthält derzeit noch einen Platzhalter für eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (vgl. Art. 6 des Gesetzesentwurfs). Das Finanzausgleichsgesetz regelt die Umverteilung der vom Bund eingenommenen Umsatzsteuer auf die Länder. Durch eine entsprechende Änderung des § 1 FAG kann der Bund den Ländern mehr aus dem Umsatzsteueraufkommen zufließen lassen. Das deutet darauf hin, dass die Finanzierung sich am Finanzierungsmodell des „Gute-Kita-Gesetzes“ orientiert. Auch hier beteiligt sich der Bund an den für Länder und Kommunen entstehenden Kosten für den Ausbau der Betreuungsplätze, indem er den Verteilungsschlüssel des Umsatzsteuer Aufkommens für die kommenden Jahre ändert. Dieses Vorgehen erlaubt es dem Bund, bei Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, sich auch an den Kosten für die Einrichtung als solche und an den Kosten für das Personal zu beteiligen, also sich seitens des Bundes insgesamt an der institutionellen Finanzierung zu beteiligen.<sup>46</sup>

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Änderung des § 1 FAG ergibt sich aus Art. 103 Abs. 3 S. 3 und Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG.<sup>47</sup> Es handelt sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz, vgl. Art. 103 Abs. 2 S. 3 GG. Anders als das „Gute-Kita-Gesetz“ sieht der veröffentlichte Gesetzesentwurf nicht die Pflicht der Länder vor, entsprechen Handlungs- und Finanzierungskonzepte zu erstellen (vgl. § 3 Abs. 4 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz). Eine vergleichbare Funktion könnte allerdings die

im Entwurf vorgesehene Pflicht zur Bedarfsermittlung erfüllen (vgl. § 8 Gewalthilfegesetz-Entwurf).

Ob es sich bei dieser Art der Bundesbeteiligung an der Finanzierung um die effektivste Form handelt, ist zumindest im Hinblick darauf zweifelhaft, dass auch fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes bundesweit noch immer Betreuungsplätze fehlen.<sup>48</sup>

Die darüber hinaus im Gesetzesentwurf vorgesehene einzelfallunabhängige Finanzierung soll sicherstellen, dass auch das Vorhalten von Plätzen finanziell abgesichert wird und Betroffene ohne Anspruch auf Kostenübernahme mit den Kosten eines Aufenthaltes in einer Schutzunterkunft belastet werden. Ob dann insgesamt keine Abrechnung über das SGB II oder SGB XII mehr erfolgen soll, an deren Kosten der Bund bisher mehrheitlich beteiligt gewesen ist, bleibt im Entwurf noch offen.

#### IV. Umstrukturierung des Finanzierungssystems

Die Kostenstudie des BMFSFJ hat abermals gezeigt, dass das Finanzierungssystem unterversorgt und das Versorgungssystem überlastet ist. Die derzeitige uneinheitliche Finanzierungsstruktur hat die ungleiche Versorgungslage im Bundesgebiet perpetuiert, dies geht zulasten der Betroffenen, der Einrichtungen und der dort Beschäftigten. Dass es eine Kehrtwende im Finanzierungssystem braucht, ist unübersehbar. Die Kostenlast von Ländern und Kommunen sollte durch eine Beteiligung des Bundes abgemildert werden. Zur Kostenbeteiligung des Bundes stehen unterschiedliche Regelungsmodelle zur Verfügung. Der nun gewählte Weg über eine Neuverteilung der Umsatzsteuererträge stellt eine denkbare Lösungsmöglichkeit dar. Ob der gewählte Weg geeignet ist, den Versorgungsengpass dauerhaft zu beseitigen ist im Hinblick auf die bisherigen Effekte vergleichbarer Regelungen zumindest fraglich.

---

2020, 12; kritisch zur derzeitigen Rechtslage *Rixen*, Ausschussdrucksache 17(13)227f, 4, der insoweit auf eine Änderung des Art. 104b GG verweist.

<sup>45</sup> Veröffentlicht und abrufbar unter:

<https://netzpolitik.org/2024/gewalthilfegesetz-das-plant-die-ampel-zum-schutz-vor-geschlechtsspezifischer-gewalt> (zuletzt abgerufen am 31. Oktober 2024).

<sup>46</sup> So auch der Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), 2021, 127.

<sup>47</sup> Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 19/4947, 6.

---

<sup>48</sup> Vgl. dazu die Erhebung der Bertelsmannstiftung, die darauf verweist, dass 2023 bundesweit 384.000 Kita-Plätze fehlten, abrufbar unter:

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/2023-fehlen-in-deutschland-rund-384000-kita-plaetze> (zuletzt abgerufen am 26. Oktober 2024).

## Rechtsprechung zum Schulrecht im Jahr 2024

von Dr. iur. Hannes Berger, Halle (Saale)\*

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick zur schulrechtlichen Rechtsprechung im Jahr 2024. Der Berichtszeitraum erstreckt sich auf die Zeit vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Oktober 2024.<sup>1</sup> Es wurden die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte der Länder und des Bundesverwaltungsgerichts sowie, wenn einschlägig für das Thema des Schulrechts, weiterer Gerichte ausgewertet. Die Urteile und Beschlüsse werden thematisch gegliedert besprochen. Alle Entscheidungen sind auf den Landesrechtsseiten und in den Rechtsprechungsdatenbanken der Länder im Internet frei zugänglich und anhand der Aktenzeichen abrufbar.

### I. Aufnahme an einer Schule

#### 1. Sprengelpflicht

Regelmäßig gibt es Konflikte mit der Schulverwaltung, weil Eltern mit der Zuteilung einer Grundschule zu ihrem Wohnort unzufrieden sind. Die Hürden, diese *Sprengelpflicht* nicht erfüllen zu müssen, sind hoch.

So blieb etwa ein Antrag vor dem *Sächsischen Obergerverwaltungsgericht* auf Aufnahme eines grundschulpflichtigen Kindes an einer anderen Grundschule erfolglos.<sup>2</sup> Nach § 25 Abs. 5 S. 1 SächsSchulG haben Schüler die Schule zu besuchen, in deren Schulbezirk oder Einzugsgebiet sie ihren Wohnsitz haben, die sogenannte *Sprengelpflicht*. Ausnahmen können bewilligt werden, wenn besondere pädagogische Gründe, besondere soziale Umstände oder unzumutbare Verkehrsverhältnisse bestehen, oder die Berufsausbildung wesentlich erleichtert wird. Wichtige Gründe lägen darüber hinaus vor, wenn die Nachteile, die das betroffene Kind beim Besuch der Pflichtschule erleiden müsste, ungleich schwerer wiegen als das öffentliche Interesse an einer sinnvollen Verteilung der Schüler durch Schaffung von Schulbezirken. Können die Kläger jedoch das Vorliegen eines solchen wichtigen Grundes nicht dar-

legen, dann bleibe es beim Schulbesuch in der Pflichtschule.

Laut *Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* könne das staatliche Schulamt von der Sprengelpflicht aus wichtigem Grund Ausnahmen zulassen und den Besuch an einer anderen Schule gestatten.<sup>3</sup> Insbesondere sei dies möglich, wenn die Pflichtschule schwierig zu erreichen ist, aus pädagogischen oder sozialen Gründen und wenn zugleich die Aufnahmekapazität der anderen Schule nicht erschöpft ist. Im vorliegenden Fall war die Aufnahmekapazität der anderen Schule bereits erschöpft. Die fragliche Grundschule hatte für die 1. Klassenstufe im neuen Schuljahr eine Klasse eingerichtet. Nach brandenburgischen Richtwerten stünden deshalb 28 Schulplätze zur Verfügung, die mit 27 im Schulbezirk lebenden Schulkindern und einer Schülerin, für die bereits eine Ausnahmegenehmigung erteilt wurde, ausgeschöpft gewesen seien. Die Kläger hätten keinen Anspruch auf Einrichtung einer zweiten Klasse oder auf Erhöhung der Klassenkapazität. Zwar umfasse das Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 27 Abs. 2 VerfBbg die freie Wahl zwischen verschiedenen Schularten und Bildungswegen, jedoch nur bezogen auf diejenigen, die der Staat im öffentlichen Schulwesen zur Verfügung stelle. Die Schulwahl stehe verfassungsrechtlich unter dem Vorbehalt der Kapazitätsauslastung.

Der *Bayerische Verwaltungsgerichtshof* stellte klar, dass Schüler ihre Schulpflicht durch den Besuch der Schule ihres Schulsprengels dort, wo sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, erfüllen, Art. 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Art. 42 Abs. 1 S. 1 BayEUG. Gemäß Art. 43 Abs. 1 S. 1 BayEUG könne aus zwingenden persönlichen Gründen auf Antrag der Erziehungsberechtigten der Besuch einer anderen Grundschule in einem anderen Sprengel genehmigt werden. Die Genehmigung darüber trifft die Gemeinde im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises, weshalb im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens auch das Schulamt als Widerspruchsbehörde eine Entscheidung über ein solches Gastschulverhältnis treffen dürfe.<sup>4</sup>

#### 2. Auswahlverfahren

Ein Dauerproblem im Schulrecht, das sich besonders in Rechtsstreitigkeiten durchschlägt, ist die Situation, dass es mehr Bewerbungen von Schülern als tatsächlich verfügbare Schulplätze gibt, weshalb üblicherweise ein *Auswahl-*

\* Der Autor ist im Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt tätig und leitendes Mitglied der Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder.

<sup>1</sup> Es ist angedacht, die schulrechtliche Rechtsprechung einmal jährlich in der ZLVR zu analysieren. Im Jahr 2025 wird dazu auch der Zeitraum von November bis Dezember 2024 einbezogen.

<sup>2</sup> *SächsOVG*, Beschluss vom 02.01.2024, Az. 2 B 221/23.

<sup>3</sup> *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschluss vom 03.04.2024, Az. OVG 3 S 57/23.

<sup>4</sup> *VGH Bayern*, Beschluss vom 25.03.2024, Az. 7 ZB 23.1506.



verfahren durch die Schulleitung durchzuführen ist. Hierzu hat sich im Jahr 2024 eine Reihe von Entscheidungen angehäuft.

Übersteigt die Zahl der Bewerbungen die ermittelte Kapazität der Schule, so muss in einem Auswahlverfahren nach sachgerechten Kriterien entschieden werden, welche Bewerber einen Platz erhalten. Nach dem *Sächsischen Obergerverwaltungsgericht* sind solche Kriterien die Dauer und die Länge des Schulwegs, bereits an der Schule aufgenommene Geschwisterkinder sowie auch das Zufallsprinzip.<sup>5</sup> Werden die vergebenen Schulplätze nicht in Anspruch genommen, dann müssten sie im Nachrückverfahren entsprechend der Platzierung der übrigen Bewerber aufgefüllt werden. Unzulässig sei es, wenn die nicht in Anspruch genommenen Schulplätze anstatt im Nachrückverfahren anhand von *neuen Kriterien* vergeben werden, die sich auf erst später mitgeteilte Belange von einzelnen Schülern stützen.<sup>6</sup>

Nach dem *Verwaltungsgericht Karlsruhe* ist im Auswahlverfahren ein zulässiges Kriterium der Aspekt, ob schon *Geschwisterkinder* an der Schule beschult werden.<sup>7</sup> Maßgeblich wird dies mit der Erleichterung für die Eltern begründet, die durch einen einheitlichen Schulweg, einheitliche Kontakte zur Schule und Veranstaltungen wie Elternabende am selben Schulort einhergehen. Handelt es sich bei der Schule um eine ausgewiesene „Eliteschule des Sports“, die ihre Schüler in besonderer Weise sportlich fördert, dann sei ein zulässiges sachliches Kriterium für die Vergabe von Schulplätzen, ob die Bewerber sportlich herausragende Begabungen aufweisen. Ist ein Kind Mitglied in einem deutschen Nationalkader einer olympischen Disziplin, dann sei dieses Kriterium zweifelsfrei erfüllt.<sup>8</sup>

Erfolglos blieb der Antrag auf Aufnahme einer Schülerin in die 5. Klasse einer Grundschule vor dem *Verwaltungsgericht Köln*.<sup>9</sup> Eine Schulleiterin habe bei der Festlegung der Aufnahmekapazität der 5. Klassenstufe die Vorgaben des Schulträgers zugrunde zu legen, §§ 46 Abs. 1 S. 1, 59 Abs. 11 S. 2 SchulG NRW. Begrenzt sie pro 5. Klasse die Schü-

leranzahl auf 27, so halte sie den Klassenfrequenzwert für die Sekundarstufe I in NRW ein. Führt die Schulleiterin sodann ein ordnungsgemäßes Auswahlverfahren durch, bei dem Kinder, die in ihrer Gemeinde eine Gesamtschule besuchen können, nachrangig berücksichtigt werden, und bei dem entsprechend der Noten in Deutsch, Mathe, Englisch und Sachunterricht zwei Leistungsgruppen gebildet werden und die übrigen Plätze unter den Kindern ausgelost werden, dann sei darin kein Rechtsfehler zu erkennen.

Ebenfalls vor dem *Verwaltungsgericht Köln* wurde festgestellt, dass ein Auswahlverfahren korrekt verlaufe, wenn der Schulleiter ein Auswahlverfahren mit den Kriterien Geschwisterkinder in erster und Losverfahren in zweiter Priorität durchführt. Erhalten nur die Schüler bis Losnummer 120 ein Schulangebot, so habe der Antragsteller, der die Losnummer 127 zog, keinen Anspruch auf Aufnahme an diesem Gymnasium.<sup>10</sup>

Weiterhin könne laut Rechtsprechung die Entscheidung eines Schulleiters über die Aufnahme eines Schülers auf ein Gymnasium ermessensfehlerfrei und damit rechtmäßig sein, wenn der Schulleiter zusätzliche Aufnahmekriterien anwendet als die, die er zuvor öffentlich angekündigt hat. In diesem Fall vor dem *Verwaltungsgericht Köln* handelte es sich um die Anmeldung eines Schülers für die 5. Klasse eines Kölner Gymnasiums.<sup>11</sup> Der Schulleiter nutze hierfür ein Informationsschreiben an die Eltern. Darin wurde angegeben, dass für die Auswahlentscheidung über die Aufnahme neuer Schüler die Kriterien Geschwisterkinder und Losverfahren genutzt würden. In dem Auswahlverfahren bewarben sich 229 Kinder auf 120 Schulplätze. Der Schulleiter zog im Auswahlverfahren sodann die Kriterien Geschwisterkinder, Losverfahren und ausgewogenes Verhältnis von Mädchen und Jungen heran. Dies sei nicht zu beanstanden, wie das VG befand. So sei schon das Informationsschreiben keine verbindliche Zusicherung an die Eltern gewesen und das hinzugezogene dritte Kriterium sei keine wesentliche andere Grundlage für das Auswahlverfahren.

### 3. Inklusive Unterrichtung

Das *Sächsische Obergerverwaltungsgericht* wies den Antrag einer hochgradig sehbehinderten Schülerin auf gemeinsame inklusive Unterrichtung an einer allgemeinbildenden

<sup>5</sup> *SächsOVG*, Beschluss vom 30.09.2024, Az. 2 B 115/24.

<sup>6</sup> So auch *SächsOVG*, Beschluss vom 23.08.2024, Az. 2 B 122/24; ähnlich auch *VG Hamburg*, Beschluss vom 19.07.2024, Az. 5 E 2964/24.

<sup>7</sup> *VG Karlsruhe*, Beschluss vom 30.07.2024, Az. 1 K 3353/24.

<sup>8</sup> *VG Karlsruhe*, Beschluss vom 30.07.2024, Az. 1 K 3353/24.

<sup>9</sup> *VG Köln*, Beschluss vom 04.06.2024, Az. 10 L 793/24.

<sup>10</sup> *VG Köln*, Beschluss vom 04.06.2024, Az. 10 L 987/24.

<sup>11</sup> *VG Köln*, Urteil vom 18.03.2024, Az. 10 K 5314/21.

Schule ab.<sup>12</sup> Die Schülerin gelte als blind im Sinne des Gesetzes und weise sonderpädagogischen Förderbedarf im Schwerpunkt Sehen auf. § 4c Abs. 5 S. 1 SächsSchulG lasse auf Wunsch die gemeinsame inklusive Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf und Schülern ohne sonderpädagogischem Förderbedarf zu, soweit dies dem individuellen Förderbedarf des Schülers entspricht, die Funktionsfähigkeit des Unterrichts nicht erheblich beeinträchtigt und keine akute Selbst- oder Fremdgefährdung festgestellt werde. Im konkreten Fall seien die Förderbedarfe der Schülerin so umfassend (Förderung mit technischen Hilfsmitteln, Sonderpädagogik, abgedunkelte Klassenräume), dass kein allgemeinbildendes Gymnasium in Wohnortnähe kurzfristig für eine Unterrichtsgewährleistung in der Lage gewesen sei. Das OVG entschied jedoch zugleich, dass mit einer Vorbereitungszeit von zwei Jahren eine inklusive Beschulung durch das Kooperationsprojekt der Landesblindenschule mit einem Gymnasium möglich sei.

## II. Schulpflicht

Ein weiterer häufiger Grund für Rechtsstreite ist die Durchsetzung der Schulpflicht durch den Staat. Hierbei haben es die staatlichen Schulämter zumeist mit Eltern zu tun, die die Schulpflichtigkeit ihrer Kinder ablehnen und eine Anmeldung an einer staatlichen Schule oder einer anerkannten Ersatzschule zu verhindern suchen.

### 1. Zwangsmaßnahmen gegen Eltern

Eine Ordnungsmaßnahme gegen die Mutter eines grundschulpflichtigen Kindes, das seit mindestens eineinhalb Jahren nicht mehr zur Schule geht, verbunden mit einer Zwangsgeldandrohung in Höhe von 5.000 Euro und der Anordnung der sofortigen Vollziehung ist laut *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen* zweifelsfrei rechtmäßig.<sup>13</sup> Das Argument der Mutter, dass der Tod der Großmutter des Schulkindes wenige Wochen vor Erlass der Verfügung dazu geführt habe, dass die Tochter sich in einem den Schulbesuch ausschließenden gesundheitlichen Zustand befinde, drang nicht durch, insbesondere, weil keinerlei Belege vorgelegt wurden. Ebenso erfolglos war das Vorbringen der Mutter, dass es der Erziehungsverantwortung der Eltern obliege, über den Schulbesuch zu befinden und dass es der Schulpflicht genüge, wenn die

Tochter an Online-Lernkursen einer Fernschul-Lehreinerichtung teilnehme.

Eine Klage der Eltern eines schulpflichtigen Kindes vor dem *Bundesverwaltungsgericht* gegen die Anordnung des Schulamtes Tübingen, für die Schulanmeldung ihres Kindes zu sorgen, blieb ohne Erfolg.<sup>14</sup> Das Kind werde seit dem Jahr 2018 zuhause von den Eltern unterrichtet. Ein Ausnahmefall, der zu einer Genehmigung des Heimunterrichts berechtige, liege nicht vor. Für die Erziehung und Unterrichtung des Kindes sei so nicht ausreichend gesorgt.

Laut dem *Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht* ist die Schulanmeldung des eigenen Kindes keine vertretbare Handlung (also keine durch eine andere Person vornehmbare Handlung), da sie Teil der elterlichen Sorge nach § 1626 BGB sei.<sup>15</sup> Weigern sich Eltern, die Pflicht zur Schulanmeldung ihres Kindes zu erfüllen, ist deshalb eine verwaltungsrechtliche Ersatzvornahme, also die Schulanmeldung durch eine amtliche Behörde oder einen beauftragten Dritten, nicht möglich. Im vorliegenden Fall weigerte sich die Mutter, ihren Sohn an einer staatlichen Schule oder Ersatzschule anzumelden. Mit Bescheid der Schulverwaltung wurde sie dazu verpflichtet, zugleich wurde Zwangsgeld angedroht und auf die Ersatzzwangshaft hingewiesen. Die Einbringung des Zwangsgeldes blieb erfolglos. Das VG bestätigte das behördliche Vorgehen und ordnete drei Tage *Ersatzzwangshaft* gegen die Mutter an. Andere Zwangsmittel schiedem laut VG aus. Der unmittelbare Zwang ist von vornherein für die Abgabe von Erklärungen ausgeschlossen. Und auch die Ersatzvornahmescheidee wie bereits angemerkt aus, da die Schulanmeldung als eine höchstpersönliche Erklärung nur durch die Eltern selbst vorgenommen werden könne.

### 2. Befreiung von der Schulpflicht

Unbegründet war auch der Antrag vor dem *Verwaltungsgericht Cottbus* darauf, den minderjährigen Sohn von der Pflicht zum Besuch der Berufsschule zu befreien.<sup>16</sup> Gemäß § 36 Abs. 4 S. 1 und 3 BbgSchulG kann das staatliche Schulamt im Rahmen der Berufsschulpflicht einen Schüler auf Antrag der Eltern von der Schulpflicht befreien, wenn ein wichtiger Grund dies rechtfertigt und eine entsprechende gleichwertige Förderung anderweitig gewährleistet ist. Dies gelte auch für die Befreiung von der Berufs-

<sup>12</sup> *SächsOVG*, Beschluss vom 27.02.2024, Az. 2 B 251/23.

<sup>13</sup> *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 14.08.2024, Az. 19 B 1149/23.

<sup>14</sup> *BVerwG*, Beschluss vom 23.05.2024, Az. 6 B 67.23.

<sup>15</sup> *Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht*, Beschluss vom 26.01.2024, Az. 9 E 3/23.

<sup>16</sup> *VG Cottbus*, Beschluss vom 20.02.2024, Az. 1 L 357/23.

schulpflicht, wenn dies der Förderung der beruflichen Entwicklung dient. Ein wichtiger Grund zur Aussetzung von der Schulpflicht setze voraus, dass der Schulbesuch in jeder Hinsicht unzumutbar ist. Im vorliegenden Fall hatte der Schüler Förderbedarfe im Bereich Geistige Entwicklung und im pflegerischen Bereich, die stetig zunehmen. Doch dies allein genüge nicht zu einem in jeder Hinsicht unzumutbaren Schulbesuch für den Schüler, denn gerade in der Berufsschule erfahre der Schüler die benötigte Förderung, so das VG.

Die Berliner Schulaufsichtsbehörde konnte auf der Grundlage des bis Juli 2024 geltenden § 41 Abs. 3a SchulG BE entscheiden, dass die Schulbesuchspflicht eines Schülers vorübergehend ganz oder teilweise ruht. Im vorliegenden Fall ging es um einen autistischen Schüler einer 5. Klasse, der durch massive Gewalt gegen Lehrkräfte, Mitschüler und Schuleigentum auffiel. Am 5. März 2024 ordnete die Behörde das Ruhen der Schulbesuchspflicht an und zugleich auch ihre sofortige Vollziehung. Das *Verwaltungsgericht Berlin* entschied, dass der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz Erfolg habe, da § 41 Abs. 3a SchulG BE verfassungswidrig sei und eine Vorlage an das Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin im Hauptsacheverfahren nach sich ziehen werde.<sup>17</sup> Die Entscheidung über das Ruhen der Schulbesuchspflicht stelle einen Grundrechtseingriff in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 VerfBE dar. Die Norm des § 41 Abs. 3a SchulG BE könne keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Grundrechtseingriff darstellen, da es ihr offensichtlich an der notwendigen Bestimmtheit fehle. Es fehle gänzlich der Zweck, der mit der Norm verfolgt werden und es gebe auch kein materielles Tatbestandsmerkmal, anhand dessen die Behörde über das Ruhen der Schulbesuchspflicht entscheiden soll. Stattdessen gebe § 41 Abs. 3a SchulG BE der Behörde einen unbegrenzten Ermessensspielraum für diesen Grundrechtseingriff. Die Norm breche auch mit der sonstigen Systematik des Schulgesetzes, für Eingriffe in die Rechtsposition des Schülers, z.B. durch Ordnungsmaßnahmen, klare Kriterien, Gefährdungstatbestände und Begrenzungen aufzustellen. Der Berliner Gesetzgeber hat diese potenzielle Verfassungswidrigkeit zum Anlass genommen und hat die entsprechende Norm aus dem Schulgesetz gestrichen.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> VG Berlin, Beschluss vom 25.04.2024, Az. 3 L 208/24.

<sup>18</sup> Artikel 1, Nr. 20 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 20.07.2024, GVBl. Berlin 2024, S. 465.

Nach dem *Thüringer Oberverwaltungsgericht* kann ein Schüler in dringenden Ausnahmefällen auf Antrag der Eltern beurlaubt werden.<sup>19</sup> Nach § 7 Abs. 1 S. 1 ThürSchulO können Auslandsaufenthalte bis zur Dauer eines ganzen Schuljahres auf Antrag der Eltern genehmigt werden. § 7 Abs. 2 S. 3 ThürSchulO verpflichtet den Schüler jedoch, während des Auslandsaufenthalts eine Schule im Ausland zu besuchen. Im entschiedenen Fall beantragten die Eltern einer Zehntklässlerin, sie für ein halbes Jahr von Oktober 2024 bis April 2025 zu beurlauben, damit sie am „Ocean College“ teilnehmen könne. Dabei handelt es sich um eine sechsmonatige Bildungsreise auf einem Segelschiff nach Mittelamerika und zurück. Auf dem Schiff finde montags bis samstags Unterricht durch Lehrkräfte statt. Schulamt und Verwaltungsgericht lehnten den Antrag ab, weil im maßgeblichen Zeitraum viele Leistungsnachweise zu erbringen seien, die für die Versetzung in Klasse 11 wichtig seien. Das Verwaltungsgericht sah keinen „dringenden Ausnahmefall“. Dem schloss sich das Thüringer Oberverwaltungsgericht an. Den unbestimmten Rechtsbegriff des „dringenden Ausnahmefalls“ legt das OVG als „das Vorliegen einzelfallbezogener besonderer Umstände [aus], die es ausnahmsweise als unzumutbar erscheinen lassen, die Schulpflicht an bestimmten Tagen bzw. für gewisse Zeiträume (mittels Teilnahme am Präsenzunterricht) zu erfüllen.“ Eine Reise mit dem Segelboot von sechs Monaten nach Mittelamerika und zurück, wie sie die Schülerin begehrt, sei kein Auslandsaufenthalt im Sinne des § 7 Abs. 2 ThürSchulO. Denn das Ziel eines Auslandsaufenthalts sei der Umgang mit einer anderssprachigen Umgebung, Lebens- und Schulformen im Ausland, das Kennenlernen einer anderen Sicht auf kulturelle und politische Probleme. Der teilweise Verzicht auf die Einhaltung der Schulpflicht und der damit verbundene Lernrückstand werde in Kauf genommen, wenn der Auslandsaufenthalt eine zumindest zeitweise Integration in das Alltagsleben des Gastlandes ermögliche. Eine sechsmonatige Segelreise erfülle diese Voraussetzungen nicht. Es mangle an der Integration in das Gastland sowie an einem Besuch der Schule in diesem Gastland. Die in diesem Reiseangebot geplanten Landgänge würden nicht über (bildungs-)touristische Aspekte hinaus gehen. Das Angebot gehe nicht über übliche Sprachreisen in Ferienzeiten hinaus.

Die Schulbesuchspflicht wird laut *Oberverwaltungsgericht Niedersachsen* durch das grundrechtlich in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Kindeswohl

<sup>19</sup> ThürOVG, Beschluss vom 04.07.2024, Az. 4 EO 294/24.

und die damit verbundene Schutzpflicht des Staates begrenzt. Voraussetzung für die Pflicht zum Schulbesuch sei die *Schulbesuchsfähigkeit*. Darunter versteht das OVG die Fähigkeit des Schülers, die Schule aufsuchen und am Schulunterricht teilnehmen zu können. Dafür bedürfe es geistiger und körperlicher Fähigkeiten, wie auch der Fähigkeit zum Umgang mit den eigenen Emotionen sowie zum sozialen und emotionalen Umgang mit anderen Schülern und Lehrern. Ist, wie im vorliegenden Fall eines Schülers mit einem Grad der Behinderung von 70 und einem Pflegegrad 4, die Schulbesuchsfähigkeit nicht gegeben, dann könne bis zur Herstellung der Schulbesuchsfähigkeit von der Schulbesuchspflicht befreit werden.<sup>20</sup>

### III. Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen

Ebenfalls eingriffsintensiv und deshalb prädestiniert für Rechtsstreitigkeiten können die Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen im Schulrecht sein. Auch im Jahr 2024 kam es zu erstaunlichen Fällen von Konflikten und Fehlverhalten, auf die die Schulen reagieren mussten.

Die *Anordnung des Wechsels eines Schülers in eine Parallelklasse* durch einen Schulleiter stellt einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG dar. Es handele sich nicht um einen rein innerschulischen Organisationsakt, wie das *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* entschied.<sup>21</sup> Liege die Störung der Schulordnung im Verhalten eines *Elternteils* eines Schülers und nicht im Verhalten eines Schülers selbst, dann könne keine formale Ordnungsmaßnahme gegen den Schüler eingeleitet werden. Denn diese setze ein Fehlverhalten eines Schülers voraus. Gleichwohl könne die Schulleitung zur Wahrung der Schulordnung einen Schüler in eine andere Klasse wechseln lassen, um so ein konfliktbehaftetes Aufeinandertreffen von Eltern teil und Klassenlehrerin des Schülers zu vermeiden.

In einem anderen Fall vor dem *Verwaltungsgericht Berlin* ging es um einen Schüler der 9. Klasse einer Berliner Oberschule, der einen Mitschüler nach vorheriger Provokation durch diesen mit der flachen Hand „geslapt“, also ins Gesicht geschlagen hatte.<sup>22</sup> Daraufhin erließ der Schulleiter den Bescheid, dass der Schüler nicht an der Ski-Klassenfahrt teilnehmen dürfe. Nach einem Widerspruch

wurde dieser Bescheid aufgehoben und durch die Klassenkonferenz (Klassenlehrer, Lehrkräfte, die die Klasse regelmäßig unterrichten, pädagogische Mitarbeiter, je zwei Vertreter der Schüler und der Erziehungsberechtigten) der *Ausschluss von der Klassenfahrt* und die sofortige Vollziehung beschlossen. Das VG hat den Beschluss als rechtmäßig angesehen. Der Ausschluss sei eine Ordnungsmaßnahme nach § 63 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BSchulG. Ordnungsmaßnahmen hätten keinen Strafkarakter, sondern seien pädagogische Maßnahmen, die der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Schule, insbesondere des Unterrichts und anderer schulischer Veranstaltungen dienten. Voraussetzung sei eine Pflichtverletzung des Schülers. Bei der Verhängung einer Ordnungsmaßnahme habe die Schule einen pädagogischen Beurteilungsspielraum, der sehr begrenzt der gerichtlichen Kontrolle unterliege. Im konkreten Fall entspreche der Ausschluss von der Klassenfahrt diesen Anforderungen. Der betreffende Schüler habe einen Mitschüler physisch attackiert und in der anschließenden pädagogischen Aufarbeitung keine Einsicht oder Bedauern gezeigt. Die Klassenkonferenz habe in ihre Erwägungen einbezogen, dass ein Ausschluss von der Klassenfahrt schwer wiege, jedoch vorangegangene Erziehungsmaßnahmen erfolglos geblieben seien. Gerade die Tatsache, dass es sich um eine Klassenfahrt ins Ausland handele, verlange von den Schülern besondere Disziplin. Das Verhalten des betreffenden Schülers sei jedoch besonders geeignet, die schulische Ordnung auf der Klassenfahrt zu gefährden.

Die Ordnungsmaßnahme der *Entlassung von der Schule* wegen schweren Fehlverhaltens wird vom *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen* gebilligt.<sup>23</sup> Im vorliegenden Fall fiel der Schüler unter anderem durch das Versenden von pornografischen Bildern, durch Bedrohung von Mitschülern, dem Rauchen von „Vapes“, der Animation jüngerer Mitschüler zum Konsum von „Vapes“, dem Angebot von illegalen Feuerwerkskörpern und anderer Fehlerware auf.

Anders als die Entlassung von der Schule, die Versetzung in eine Parallelklasse oder der Ausschluss vom Unterricht ist die *Androhung der Entlassung* nach Art. 86 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG, dem *Verwaltungsgericht München* zufolge, keine Maßnahme, die einen vollziehbaren Inhalt hat. Vielmehr stelle die Androhung selbst bereits die Missbilligung einer

<sup>20</sup> OVG Niedersachsen, Beschluss vom 10.06.2024, Az. 2 ME 20/24.

<sup>21</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.05.2024, Az. OVG 3 S 25/24.

<sup>22</sup> VG Berlin, Beschluss vom 24.01.2024, Az. 3 L 61/24.

<sup>23</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.07.2024, Az. 19 B 470/24.

schulischen Gefährdung aufgrund wiederholter Störung des Unterrichts und Widersetzens gegen Anweisungen der Lehrkräfte durch den Schüler dar.<sup>24</sup> Diese Mahnung wirke bereits ohne weiteren Vollzug. Da die Androhung schon mit ihrem Ausspruch diese Missbilligung zum Ausdruck gebracht habe, könne im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes auch nicht die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage gegen diese Androhung der Entlassung bei Gericht beantragt werden.

In einem anderen Fall erklärte das *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen* eine Klage und einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gegen die Ordnungsmaßnahme der *Androhung der Entlassung* für unzulässig, weil sich die Androhung in der Zwischenzeit durch die später tatsächlich erfolgte Entlassung des Schülers von der Schule erledigt hatte.<sup>25</sup>

Vor dem *Verwaltungsgericht Kassel* klagte eine Schülerin gegen die *Überweisung an eine andere Schule* durch das Schulamt.<sup>26</sup> Ihr wurde vorgeworfen, sie habe von anderen Schülern Geld eingesammelt als Gegenleistung für E-Zigaretten mit und ohne Nikotin. Die Klassenkonferenz beantragte bei der Schulleitung, die Schülerin an eine andere Schule zu überweisen. Dies beantragte die Schulleitung sodann beim staatlichen Schulamt. Das VG befand das Vorgehen des Schulamtes für rechtmäßig. Die Überweisung eines Schülers in den gleichen Bildungsgang einer anderen Schule stelle eine Ordnungsmaßnahme nach § 82 Abs. 2 Nr. 6 HessSchulG dar, die nur zulässig ist, wenn der Schüler gegen Rechtsnormen oder Anweisungen verstößt oder der Schutz von Personen oder Sachen die Ordnungsmaßnahme erfordert. Das VG verlangte weiter, dass es sich um eine besonders schwere Störung des Schulbetriebs oder um die schwere Verletzung der Sicherheit beteiligter Personen handeln müsse. Durch den mehrfachen Verkauf der E-Zigaretten an Mitschüler habe die Klägerin gegen § 10 JuSchG verstoßen. Dies verletze die Sicherheit der Mitschüler schwer und gefährde Unterricht und Erziehung dieser Mitschüler. Die Abgabe der E-Zigaretten führe zu Gesundheitsgefahren, die das Verbot in § 10 JuSchG gerade zu verhindern suche.

<sup>24</sup> VG München, Beschluss vom 08.08.2024, Az. M 3 S 24.4400.

<sup>25</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.01.2024, Az. 19 E 876/23.

<sup>26</sup> VG Kassel, Urteil vom 02.02.2024, Az. 7 K 911.23.KS.

#### IV. Prüfungsrecht

Begeht ein Schüler einer anerkannten Ersatzschule die Zulassung zur Nachprüfung im Fach Mathematik in der Externenprüfung zum Erwerb des Mittleren Schulabschlusses, dann muss er laut *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen* die gesamte Externenprüfung wiederholen, nicht lediglich die Nachprüfung.<sup>27</sup> Der Schüler hatte diese Externenprüfung im Jahr 2023 bereits nicht bestanden.

#### V. Schulweg

Weitere Rechtsfragen treten rund um das Thema Schulweg auf. Hierbei wird einerseits um die Kostenerstattung für die Schülerbeförderung, andererseits um Gefahren des Schulwegs gestritten.

Das *Sächsische Landesarbeitsgericht* hatte in einem Fall<sup>28</sup> darüber zu befinden, ob ein Streik von Arbeitnehmern bei einem Verkehrsdienstleistungsunternehmen rechtmäßig ist, wenn dieses Unternehmen vom Träger der Schülerbeförderung zur Beförderung schulpflichtiger Kinder beauftragt worden ist. Das LAG musste hier eine Abwägung zwischen dem Grundrecht auf Arbeitskampf (Art. 9 Abs. 3 GG) der Arbeitnehmer und dem Grundrecht auf Bildung (Art. 7 Abs. 1 GG) sowie den staatlichen Schutzauftrag vor Gefahren für Leib und Leben der schulpflichtigen Kinder (Art. 2 Abs. 2 GG) vornehmen.<sup>29</sup> Das LAG kam zu dem Ergebnis, dass trotz des Streiks die Arbeitnehmer bzw. deren Gewerkschaft an schulpflichtigen Tagen an einem Notbetrieb mitzuwirken und die schulpflichtigen Kinder zu befördern haben. Nur durch eine vorherige Ankündigung des Streiks von vier Kalendertagen könne dies umgangen werden. Zugleich hätten die schulpflichtigen Kinder einen Rechtsanspruch auf Schülerbeförderung.<sup>30</sup> Da die Wellenstreiks teilweise erst zwei Stunden vor Beginn angekündigt wurden, bestand für die betroffenen Schüler eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben. Aufgrund der Kurzfristigkeit konnten die Schüler auf den Ausfall der Schülerbeförderung nicht reagieren. Insbesondere Grundschüler hätten keine Möglichkeit, von der Schule wieder

<sup>27</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.05.2024, Az. 19 B 476/24.

<sup>28</sup> Sächsisches Landesarbeitsgericht, Urteil vom 10.06.2024, Az. 4 GLa 10/24.

<sup>29</sup> Sächsisches Landesarbeitsgericht, Urteil vom 10.06.2024, Az. 4 GLa 10/24, Rn. 45.

<sup>30</sup> Sächsisches Landesarbeitsgericht, Urteil vom 10.06.2024, Az. 4 GLa 10/24, Rn. 65.



sicher nach Hause zu kommen. Das LAG demonstrierte dies an einem Streiktermin, bei dem der Streikbeginn um 12:00 Uhr erst 26 Minuten zuvor angekündigt worden war. Ein spontanes Umsteigen der Schüler auf ein anderes Verkehrsmittel sei schon deshalb nicht mehr möglich gewesen, weil die Schüler sich bereits in der Schule befunden und den Hinweg mittels Schülerbeförderung absolviert hätten. Die hierdurch ausgelöste Gefahr für die Schüler gelte im Besonderen für Kinder mit Behinderung, da deren Zugang zu Transportmitteln zumeist im Voraus geplant werden müsse.<sup>31</sup> Im Ergebnis hält das LAG solche „extrem kurzfristig“ angekündigten Wellenstreiks in der Schülerbeförderung für unzulässig, weshalb die Abwägung zulasten des Rechts auf Arbeitskampf ausfalle.<sup>32</sup>

Für die Begrenzung der *Erstattung der Schülerbeförderungskosten* auf diejenigen Kosten für den Schulweg bis zur nächstgelegenen Schule ist laut Rechtsprechung des *Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz* die jeweilige Schulart maßgeblich, wie sich aus § 69 Abs. 1 SchulG RP ergebe.<sup>33</sup> Lediglich die Kosten für den Schulweg zu einer Schule, die maximal fünf Kilometer weiter entfernt ist als die nächstgelegene Schule würden voll übernommen, § 69 Abs. 3 SchulG RP. Ist die Schule mehr als fünf Kilometer weiter entfernt, müssten die Eltern die Mehrkosten tragen. Das Oberverwaltungsgericht nutzte den Beschluss zur Kritik an den Fähigkeiten des Landesgesetzgebers. So sei den Klägern zuzugeben, dass die Systematik des § 69 Abs. 3 SchulG RP „wenig gelungen“ sei. Die ursprüngliche Form der Norm sei „durch mehrmalige Änderungen durch den Gesetzgeber nicht lesbarer und verständlicher geworden; eine klarstellende Neufassung vorzunehmen, würde schon im Interesse der Adressaten der Regelung durchaus nahe liegen und erscheint auch angeraten.“<sup>34</sup>

Laut Entscheidung des *Verwaltungsgerichts Hamburg* darf die Schulverwaltung für die Bestimmung des Schulwegs den Schulwegroutenplaner der Stadt Hamburg nutzen, auch wenn dies zu typisierenden Berechnungsergebnissen führe.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> *Sächsisches Landesarbeitsgericht*, Urteil vom 10.06.2024, Az. 4 GLa 10/24, Rn. 65-68.

<sup>32</sup> *Sächsisches Landesarbeitsgericht*, Urteil vom 10.06.2024, Az. 4 GLa 10/24, Rn. 70.

<sup>33</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, Beschluss vom 03.09.2024, Az. 2 A 10673/24.

<sup>34</sup> *OVG Rheinland-Pfalz*, Beschluss vom 03.09.2024, Az. 2 A 10673/24.

<sup>35</sup> *VG Hamburg*, Beschluss vom 19.07.2024, Az. 5 E 2964/24.

Das *Verwaltungsgericht Koblenz* entschied, dass bei der Prüfung, ob die öffentliche Hand die Kosten für die Schülerbeförderung deshalb zu übernehmen hat, weil der Schulweg unzumutbar lang ist, es auf die Entfernung zwischen *Schulgelände* und *Wohngrundstück* und nicht auf die Strecke zwischen *Schul- und Wohngebäude* ankomme.<sup>36</sup> Zudem seien für die Beurteilung der Gefährlichkeit des Schulwegs objektive Kriterien und nicht subjektive Eindrücke von Schülern und Eltern maßgeblich. Nach § 69 Abs. 1 SchulG RP haben Landkreise und kreisfreie Städte für eine Schülerbeförderung zu sorgen, wenn der Schulweg ohne Verkehrsmittel unzumutbar ist. Unzumutbar ist der Schulweg gemäß § 69 Abs. 2 SchulG RP, wenn er besonders gefährlich ist oder der kürzeste Weg zwischen Wohnung und Gymnasium länger als vier Kilometer ist. Das VG stellte im konkreten Fall fest, dass der Schulweg weder zu lang noch besonders gefährlich sei. Der vorliegende Schulweg betrug 3,9 km. Die Begrenzung des maßgeblichen Wegs auf die Strecke zwischen den Grundstücksgrenzen erklärt das VG für zulässig. Das Argument sei hier die Verantwortung der Schülerbeförderung nur für die Wegstrecken und nicht für die Wege auf den Grundstücken selbst, da hier die Eltern und die Schule in der Verantwortung für die Sicherheit stünden. Auch eine besondere Gefährlichkeit konnte das VG nicht erkennen. Bereits aus dem Wortlaut der Norm sei zu entnehmen, dass es einer über die durchschnittliche Gefährlichkeit des Schulweges hinausgehende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts bedürfe. Der allgemeine Hinweis der Kläger auf tödliche Verkehrsunfälle „in den vergangenen Jahren“ genüge als Begründung für eine besondere Gefährlichkeit nicht. Auch der Verweis der Kläger auf eine Gefahr durch Kriminalität überzeugte das Gericht nicht. So sei schon nicht nachvollziehbar, inwiefern ein Tankstellenmord im Wohnort und die Tötung zweier Polizisten in einem benachbarten Landkreis zu einer Gefährdung eines Schulkinds auf seinem Schulweg führen.

## VI. Rechtsfragen zu den Lehrkräften

Nicht nur Eltern und Schüler, sondern insbesondere auch die Lehrkräfte treten in Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet des Schulrechts häufig auf. Hierbei geht es einerseits um die Arbeitszeiten der Lehrkräfte, andererseits auch um vielfältiges Fehlverhalten und um beamtenrechtliche Treuepflichten.

<sup>36</sup> *VG Koblenz*, Urteil vom 11.01.2024, Az. 4 K 622/23.KO.

### 1. Arbeitszeit der Lehrkräfte

Nach der Rechtsprechung des *Oberverwaltungsgerichts Niedersachsen* verstößt es nicht gegen das Willkürverbot, wenn in der niedersächsischen Arbeitszeitverordnung der Beamtinnen und Beamten an öffentlichen Schulen eine Regelstundenzahl von 24,5 h pro Woche für Lehrkräfte an einer Integrierten Gesamtschule festgelegt wird, für Lehrkräfte an Gymnasien jedoch nur 23,5 h. Dies gelte selbst dann als zulässig, wenn die Lehrkraft an der IGS eine gymnasiale Lehrbefähigung habe.<sup>37</sup>

In Sachsen-Anhalt gilt aufgrund des § 4b Abs. 1 ArbZVO-Lehr in der Zeit vom 1. April 2023 bis 31. Juli 2028 die Pflicht für Lehrkräfte an allen Schulformen, zusätzlich zur Unterrichtsverpflichtung eine weitere wöchentliche Pflichtstunde (Vorgrieffsstunde) abzuleisten. Die Vorgrieffsstunde werde dem Ausgleichskonto gemäß § 4a ArbZVO-Lehr zugeführt. Auf Antrag kann diese Vorgrieffsstunde durch monatliche Ausgleichszahlung ausgezahlt werden, § 4b Abs. 2 ArbZVO-Lehr. In dem durch das *Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt* zu entscheidenden Fall wendete die Antragstellerin sich im Normenkontrollverfahren gegen diese Verpflichtung.<sup>38</sup> Sie trug vor, dass bei Erlass des § 4b ArbZVO-Lehr der Parlamentsvorbehalt nicht beachtet worden sei. Weiterhin überschreite die Vorgrieffsstunde die wöchentliche Höchst Arbeitszeit, weshalb gegen das Arbeitszeitgesetz und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verstoßen werde. Einen Verstoß gegen höherrangiges Recht sah das OVG jedoch nicht. Die Regelung der Arbeitszeit für Beamte müsse zwar normativ geregelt werden, weil sie die Beamtenpflichten wesentlich ausgestaltet. Dies sei durch die Verordnungsermächtigung in § 63 Abs. 1 S. 2 Landesbeamtengesetz LSA jedoch geschehen. Außerdem sei zu bedenken, dass die Vorgrieffsstunde keine allgemeine Erhöhung der in § 63 Abs. 1 S. 1 Landesbeamtengesetz LSA vorgegebenen Arbeitszeit von 40 h darstelle. Denn durch die vorgesehene spätere Ausgleichsfunktion komme es nur zu einer vorübergehenden Arbeitszeiterhöhung, die später ausgeglichen werde. Für die Regelung im Wege einer Verordnung spreche außerdem, dass die Vorgrieffsstunde der Deckung eines dringenden, aktuell bestehenden Unterrichtsbedarfs aufgrund des Lehrkräftemangels diene. Die Vorgrieffsstunde widerspreche auch nicht europarechtlichen Vorgaben. So lasse Art. 6 Buchst. b RL 2003/88/EG eine Arbeitszeit von 48 h in einem Siebentagezeitraum zu. Es seien auch keine Verstöße

<sup>37</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 12.03.2024, Az. 5 LB 68/22.

<sup>38</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 07.07.2024, Az. 1 K 66/23.

gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 35 Abs. 5 GG zu erkennen. Aus diesen ergebe sich bereits keine Vorgabe, dass eine Wochenarbeitszeit von 40 h nicht überschritten werden dürfe oder die Lebensarbeitszeit eines Beamten phasenweise unterschiedlich bestimmt werden dürfe. Die Erhöhung um eine Stunde sei bereits nicht so erheblich, dass von einer unzumutbaren Belastung unter Verstoß gegen die Fürsorgepflicht ausgegangen werden könne.

### 2. Pflichtverletzungen durch Lehrkräfte

Das *Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz* hat die Entfernung aus dem Dienst einer beamteten Förderschullehrerin, die im Zuge von Demonstrationen gegen die Politik während der Corona-Pandemie aufhetzerische Äußerungen, Aufrufe zum Widerstand gegen den Staat und bei anderen Gelegenheiten rechtsextreme und ausländerfeindliche Äußerungen getätigt habe, bestätigt.<sup>39</sup>

Einem Schulrektor im Ruhestand darf laut dem *Hessischen Verwaltungsgerichtshof* rechtmäßig das Ruhegehalt aberkannt werden, wenn sich nachträglich herausstellt, dass er während seiner Amtszeit in strafbarer Weise Gelder von Eltern für Lernmittel eingesammelt hat, obwohl diese vom Land Hessen bereits finanziert worden waren und dass er bei mehreren Gelegenheiten Schulsportgeräte weiterveräußert hat und die Zahlungen auf sein Privatkonto eingingen.<sup>40</sup> An die strafrechtliche Verurteilung wegen Betrugs in mehreren Fällen schließt sich die disziplinarrechtliche Entscheidung der Aberkennung des Ruhegehalts an.

Absurde Züge nahm der Sachverhalt eines Rechtsstreits um die Rücknahme der Einstellung in das Beamtenverhältnis einer Lehrerin in Brandenburg an, den das *Verwaltungsgericht Frankfurt/Oder* zu entscheiden hatte.<sup>41</sup> Die Antragstellerin absolvierte im Jahr 2022 das Lehramtsstudium für die Primarstufe und bewarb sich beim Land Brandenburg für den Vorbereitungsdienst. Im auszufüllenden Personalfragebogen gab die Bewerberin an, verschiedene Tätigkeiten als Moderatorin auszuüben. Zudem unterzeichnete sie eine Belehrung und das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung. Daraufhin wurde sie im Beamtenverhältnis auf Widerruf im Vorbereitungsdienst eingesetzt. Aufgrund von Presseberichterstattung erfuhr der Landesverfassungsschutz die Tatsache,

<sup>39</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 05.06.2024, Az. 3 A 10684/23.OVG.

<sup>40</sup> HessVGH, Urteil vom 18.06.2024, Az. 28 A 1850/19.D.

<sup>41</sup> VG Frankfurt/Oder, Beschluss vom 06.06.2024, Az. 2 L 78/24.

dass die Antragstellerin von September 2022 bis Ende Januar 2023 für das Compact-Magazin als Moderatorin in Videos auf der Plattform Youtube aufgetreten sei. In diesen Videos, die dem Format von Nachrichtensendungen nachempfunden sind, trug die Antragstellerin Perücke und Brille und trat mit Aliasnamen auf. Die Einstellung in das Beamtenverhältnis wurde in Folge wegen arglistiger Täuschung durch das Land zurückgenommen. Das Land begründete dies durch die Nichterwähnung ihrer Tätigkeit für Compact bei der Einstellung in den Vorbereitungsdienst. Das Compact-Magazin verbreite rechtsextreme und verfassungsfeindliche Inhalte und eine Tätigkeit für Compact sei nicht mit der Berufung in das Beamtenverhältnis vereinbar. Das VG lehnte den Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, § 80 Abs. 5 VwGO, da die Entscheidung des Landes „offensichtlich rechtmäßig“ sei. Die Rücknahme der Ernennung der Antragstellerin in das Beamtenverhältnis sei korrekt, weil die Ernennung durch arglistige Täuschung herbeigeführt worden sei. Die Antragstellerin habe entgegen ihrer Unterschrift, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzustehen, diese nicht tatsächlich bejaht. Damit habe sie beim Land den Irrtum hervorgerufen, sie würde die Einstellungs Voraussetzungen des Eintretens für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes und der Landesverfassung erfüllen. Das Magazin Compact werde sowohl vom Bundesverfassungsschutz als auch vom Landesamt für Verfassungsschutz Brandenburg als gesichert rechtsextrem eingestuft. Das Gericht hat überdies keinen Zweifel, dass die ehemalige Referendarin während ihrer Tätigkeit als „Moderatorin“ für Compact selbst extremistisches Gedankengut verbreitet hat. So habe sie geschichtsrevisionistische und rechtsextreme Inhalte sowie Argumentationsmuster der Reichsbürgerszene im Rahmen der von ihr moderierten Sendungen verbreitet.

Eine Grundschullehrerin, die, während der Pandemie in einer Phase, in der Präsenzunterricht bei Impfung, Genesung oder Testung der Schüler wieder möglich und verpflichtend war, ihr eigenes schulpflichtiges Kind nicht zur Schule schickte und sich im Fortgang gegenüber Behörden als Vertreterin der Reichsbürgerszene durch langatmige, pseudojuristische Schreiben zu erkennen gab, beging laut *Verwaltungsgericht München* ein Dienstvergehen.<sup>42</sup> Sie verstoße gegen ihre Pflicht zur Verfassungstreue und ihre politischen Treuepflichten. Diese verlangten, dass sie sich

durch ihr ganzes Verhalten zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekenne und für ihre Erhaltung eintrete. Wer jedoch den Staat und das Rechtssystem der Bundesrepublik ablehnt, oder ihm die Legitimität abspricht, könne nicht als beamteter Lehrer auftreten. Der Vertrauensverlust auf Seiten der Elternschaft führe zu einem erheblichen Ansehensverlust der Lehrerschaft. Eine Lehrkraft, die der Reichsbürgerszene angehört, könne nicht verantwortungsvoll und glaubhaft die verfassungsrechtlichen Grundwerte an Kinder vermitteln. Den in Art. 59 BayEUG niedergelegten Bildungs- und Erziehungsauftrag könne sie nicht erfüllen und ihr gesamtes Verhalten rechtfertige die *Entfernung aus dem Beamtenverhältnis*.

### 3. Lehrkräfte an staatlich anerkannten Ersatzschulen

Vor dem *Verwaltungsgericht Düsseldorf* klagte der Träger einer Ersatzschule und begehrte eine befristete Unterrichtsgenehmigung sowie die Zulassung zum Feststellungsverfahren seiner bei ihm beschäftigten Lehrkraft.<sup>43</sup> Dieser Lehrer verfüge als Qualifikation über einen sechssemestrigen Bachelor of Arts Abschluss in „Sport, Erlebnis und Bewegung“ von der Deutschen Sporthochschule sowie eine „Studien- und Ausbildungsurkunde“ vom Lehrseminar für Waldorfpädagogik. Die Klage blieb erfolglos, es bestehe laut Gericht kein Anspruch auf Erteilung der befristeten Unterrichtserlaubnis und auf Zulassung zum Feststellungsverfahren. Der Erwerb der Unterrichtspraxis durch die befristete Unterrichtserlaubnis ist für das Feststellungsverfahren nach der Ersatzschulverordnung NRW erforderlich. Dieses Verfahren dient der Feststellung der Eignung einer Lehrkraft zum Einsatz an einer Ersatzschule. Nach erfolgreichem Feststellungsverfahren kann der Träger der Ersatzschule eine unbefristete Genehmigung zum Einsatz der Lehrkraft erhalten. Dieser Genehmigung bedarf es bei Personen, die keine originäre Lehramtsbefähigung vorweisen können, § 102 Abs. 1 SchulG NRW. Diese Norm bestimme, dass Lehrkräfte an Ersatzschulen ohne Lehramtsbefähigung eine wissenschaftliche Ausbildung aufweisen müssen, deren Anforderungen erfüllt sind, wenn eine fachliche, pädagogische und unterrichtliche Vor- und Ausbildung sowie die Ablegung von Prüfungen nachgewiesen werden, die jenen Vor- und Ausbildungen und Prüfungen von Lehrern an öffentlichen Schulen im Wert gleichkommen. Im vorliegenden Fall lagen diese Voraussetzungen jedoch nach Ansicht des Gerichts nicht vor. Weder verfüge die beschäftigte Lehrkraft über eine im Wert gleichkommende Ausbildung

<sup>42</sup> VG München, Urteil vom 23.04.2024, Az. M 13 L DK 23.3849.

<sup>43</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 17.01.2024, Az. 18 K 4848/21.

aufgrund des Bachelorabschlusses im Bereich Sport und Bewegung noch erfülle die Ausbildung am Lehrseminar für Waldorfpädagogik das Kriterium eines Hochschulabschlusses.

#### 4. Seiteneinsteiger

Eine Klage vor dem *Verwaltungsgericht Dresden* auf Zulassung zur schulpraktischen Ausbildung im Rahmen des Seiteneinsteigerprogramms habe laut Gericht dann keinen Erfolg, wenn der Kläger bereits eine Erste Staatsprüfung für das höhere Lehramt an Gymnasien erlangt hat und anschließend seinen Vorbereitungsdienst ohne wichtigen Grund abbricht.<sup>44</sup> Seiteneinsteigerprogramme dienten demzufolge nicht als Umweg für Lehramtsstudienabsolventen zur Umgehung des Referendariats.

#### VII. Sonstige Aspekte des Schullebens

Ein Schüler, der sein Abiturzeugnis erhalten hat und dessen Schulverhältnis dadurch beendet ist, hat laut *Verwaltungsgericht Köln* keinen Anspruch auf weitere Teilnahme an der Schulkonferenz seines Gymnasiums. Seine Mitgliedschaft in dem Gremium habe mit Ende des Schulverhältnisses ebenfalls geendet.<sup>45</sup>

Nach der Rechtsprechung des *Oberverwaltungsgerichts Niedersachsen* haben Kinder aus Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht auf schulische Bildung

gegenüber dem Staat. Dies gewähre jedoch keinen originären subjektiven Anspruch auf eine bestimmte Gestaltung staatlicher Schulen. Im vorliegenden Fall begehrt die Klägerin eine sonderpädagogische Förderung ihrer Tochter in Form von Förderstunden als *Einzelunterricht*. Die Schülerin habe Förderbedarfe in den Bereichen Motorik, Sprache, mathematische Basisfähigkeiten und Arbeitsverhalten sowie eine geistige Behinderung. Seit dem Schuljahr 2022/23 sei sie auf einer Förderschule mit dem Schwerpunkt „Lernen“, erhalte Schulbegleitung, aber keine Förderung durch Einzelunterricht. Ein Anspruch auf diese Förderung bestehe jedoch auch nicht, so das OVG. Der unverzichtbare Mindeststandard bei der staatlichen Gestaltung der schulischen Strukturen, der als Anspruch aus den genannten Grundrechtsnormen abgeleitet werde, sei in diesem Fall gewahrt. Und auch eine willkürliche oder diskriminierende Ausgestaltung durch den niedersächsischen Schulgesetzgeber sei für das OVG nicht erkennbar. Die Eltern hätten verschiedene Beschulungsmöglichkeiten zur Verfügung und haben sich für eine Förderschule entschieden, die entgegen den Förderbedarfen der Tochter den Schwerpunkt „Lernen“ vertritt. Einen Anspruch auf Änderung der Strukturen der Förderschule hätten die Eltern aber nicht.

<sup>44</sup> VG Dresden, Urteil vom 05.02.2024, Az. 5 K 1881/19.

<sup>45</sup> VG Köln, Beschluss vom 01.07.2024, Az. 10 L 1215/24.

## Rezensionen im Öffentlichen Recht

*Dirk Freudenberg/Kai von Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz, Grundlagen, Recht, Praxis, Beck, München, 2024, 1225 Seiten, Leinen, ISBN 978-3-406-80741-1, 199 €*

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat bei uns eine enorme Sensibilisierung für so elementare Staatsfunktionen wie die äußere und innere Sicherheit bewirkt (was bekanntlich der klassisch-liberalen Staatsauffassung spätestens seit Wilhelm v. Humboldt entspricht: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, 1792/2015, S. 57 ff.). Parallel dazu haben sich ernsthafte und unangenehme Fragen nach der Resilienzfähigkeit unserer Gesellschaft, unseres Staates und unseres Rechtssystems gestellt. Paradigmatisch dafür steht die öffentliche Diskussion um unsere Verteidigungsfähigkeit und die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht, bzw. eines „Neuen Wehrdienstes“. „Militärische Verteidigung“ als Teil der „Gesamtverteidigung“ ist dabei noch einigermaßen greifbar. Wie aber sieht es im Bereich der „Zivilen Verteidigung“ aus? Schon begrifflich herrscht hier offenbar ein ziemliches und verwirrendes Durcheinander: „Bevölkerungsschutz“, „Zivilschutz“, „Katastrophenschutz“. Das setzt sich fort auf regulatorischer und vor allem auf Vollzugsebene: Bund, Länder, Gemeinden, Polizei, Feuerwehr, THW, Bundeswehr, Hilfsorganisationen, Zivilgesellschaft, Spontanhelfer und viele andere mehr: sie alle scheinen auf unterschiedliche Art und nach je eigenen Vorschriften in die vorliegende Problematik involviert zu sein. Ein undurchschaubares Gestrüpp an Regularien, Behörden und Institutionen, das schließlich und nicht ohne Grund auch den 74. DJT vom 25. bis 27. September 2024 in Stuttgart auf den Plan gerufen hat. Zu der ganz großen Reform konnte sich dessen öffentlich-rechtliche Abteilung ausweislich der Beschlüsse zur „Bewältigung zukünftiger Krisen“ aber ganz offenbar doch nicht durchringen. Eine ordnende Hand wäre aber gerade deswegen gleichwohl nicht schlecht. Das vorliegende Handbuch, das erste seiner Art in Deutschland überhaupt, will ganz offenkundig diese ordnende Hand sein! Das kann, nicht zuletzt im Interesse der Sache selbst, in der Kompetenzwirrwarr, positive oder – noch schlimmer! – negative Zuständigkeitskonflikte tödliche Folgen haben können, nicht nachhaltig genug begrüßt werden! Corona-Pandemie, Ahrtal-Flut und Krieg gegen die Ukraine, um nur die drei jüngsten diesbezüglichen Ereignisse zu erwähnen, lassen grüßen!

Sieben große Teile, untergliedert in zahllose Abschnitte und 70 Paragraphen, bearbeitet von 55 Autoren unterschiedlichster Disziplinen, in denen sich jedoch lediglich „die Realität und Komplexität der Materie“ spiegelt (zutreffend Vorwort S. V): das sollten in der Tat gute Voraussetzungen für ein Mammutprojekt wie das vorliegende sein! Erfolgsgarant indes dürfte vor allem die wahrscheinlich von den beiden Herausgebern stammende intelligente und überzeugende Konzeption gewesen sein, die keine Fragen offen lässt – nämlich Grundlagen (Teil 1), Recht (Teil 2) und Praxis (Teile 3 bis 7), so die zutreffende Strukturierung im Untertitel! In Teil 1 werden mit Begriff (§ 1), Konzeption (§ 2) und Geschichte des Bevölkerungsschutzes (§ 3) „Grundlagen“ gelegt. Vertretbar, aber entbehrlich, dass die Herausgeber hier auch einer „Psychologischen“ (§ 4), „Soziologischen“ (§ 5) und „Politikwissenschaftlichen Perspektive“ (§ 6) Raum geben. Entbehrlich deswegen, weil die entsprechenden Beiträge sehr bemüht daherkommen und lediglich Banalitäten (§ 4), hochabstrakte Theorien (§ 5) oder Redundanzen (§ 6) beisteuern können. Redundanzen vor allem mit Blick auf die rechtlichen Grundlagen des Bevölkerungsschutzes, denen zu Recht der gesamte 2. Teil gewidmet ist, der denn auch als idealer Einstieg in die gesamte Materie empfohlen werden kann. Nichts ist den Herausgebern dabei entgangen: Völker- (§ 8), Europa- (§ 9) und Verfassungsrecht (§ 10), Bevölkerungsschutzgesetze des Bundes (§ 11) und der Bundesländer (§ 12), Kommunal- (§ 13) und untergesetzliche Regelungen (§ 14) dokumentieren einerseits zwar die Komplexität, schaffen andererseits aber auch Klarheit und schärfen den Blick für die folgenden Praxisteile, ja machen diese erst verständlich. Der 3. Teil stellt abschließend und erschöpfend sämtliche denkbaren „Bedrohungsszenarien“ dar: Hydrologische (§ 15), Klimatologische (§ 16), Geophysikalische (§ 17), Radiologische und nukleare Ereignisse (§ 18), Seuchen (§ 19), Terror (§ 20) und Krieg (§ 21). Die Teile 4 bis 6 erläutern, welche Akteure (4. Teil) sich mit welchen Instrumenten (5. Teil) in welchen Sektoren (6. Teil) diesen Bedrohungsszenarien stellen. Beeindruckend, aber auch enorm konflikträchtig allein schon die im 4. Teil dargestellte Akteursvielfalt: Verwaltung (§ 22), Polizei (§ 23), THW (§ 24), Feuerwehr (§ 25), Hilfsorganisationen wie DRK und ASB (§ 26), Zivilgesellschaft (§ 27), Rettungsdienste (§ 28), Nachrichtendienste (§ 29) und Streitkräfte (§ 30). Allein das macht mehr als deutlich, dass nicht etwa die Anzahl der Helfer, sondern deren Koordination und Kooperation das Problem sein dürfte. Gigantisch und vielfältig auch der diesen Akteuren zur Verfügung stehende, im 5. Teil ausgebreitete Instrumentenkasten, der je nachdem, in welcher Phase er zum Einsatz kommt, situa-



tionsangepasst unterschiedliche Werkzeuge enthält: Bevölkerungsschutz findet nämlich sowohl präventiv (Vorsorge §§ 31–34), als auch akut (Abwehr §§ 35–42) und reparativ statt (Bewältigung §§ 43–45). Regelrecht existentiell schließlich sind die im 6. Teil unterschiedenen „Sektoren“ oder besser Schutzgüter des Bevölkerungsschutzes: die Versorgung, also Wasser, Ernährung und Energie (§§ 46–49), die Infrastruktur, inklusive kritischer Infrastruktur (§§ 50–52) und die staatliche und gesellschaftliche Ordnung (§§ 53–58). Ausgehend vom grenzüberschreitenden Charakter vieler Schadensszenarien (§ 62) schließt das Handbuch im 7. Teil mit der internationalen und europäischen Dimension des Bevölkerungsschutzes (§§ 59–62) und seiner je spezifischen Ausprägung in allen unseren Nachbarstaaten ab (§§ 63–70).

Das Handbuch ist in vielerlei Hinsicht einzigartig. Es ist ein Meisterwerk! Es schließt eine nicht nur eingebildete, sondern tatsächlich existente Lücke! Es bietet eine bisher nicht vorhandene Gesamtschau über die Thematik! Und

es ist ein wunderbares Werkzeug in der Hand all derer, die mit Bevölkerungsschutz zu tun haben! Indem es auf einem unüberschaubar komplexen Gebiet Orientierung zu geben versucht, kann es jedoch zugleich auch die zahlreichen Schwachstellen in unserem föderal und sektoral geprägten Bevölkerungsschutzsystem nicht verdecken. Im Gegenteil! Es signalisiert deutlich regulatorischen, vor allem aber auch administrativen Reformbedarf. Insofern ist es zwar einerseits zu begrüßen, dass sich der 74. DJT, wie eingangs erwähnt, der Materie angenommen hat. Andererseits mag man es bedauern, dass er sich lediglich zu einigen wenigen, wenn auch durchaus erfolgversprechenden, aber ausschließlich systemimmanenten und kleinteiligen Änderungen bereitfinden konnte. Jedenfalls sollte die Diskussion über einen vom DJT abgelehnten neuen „Resilienzartikel“ des Grundgesetzes oder – nicht ganz so ambitiös – über den großen Wurf einer „Konzeption Bevölkerungsschutz (KBS)“ (dazu § 2!) damit nicht beendet sein!

Ministerialrat a.D. Dr. MICHAEL FUCHS, M.A.,  
Magister rer. publ., Berlin

## Verfassungsgerichtshof des Saarlandes

Urteil vom 5. August 2024

Az. Lv 8/23

*Untersuchungsausschuss / beratendes Mitglied / Stimmrecht / Organstreitverfahren*

### Entscheidung:

**Der Antrag wird verworfen, soweit beantragt worden ist, dass der Antragsgegner es „unterlassen hat, die Rechte und Pflichten des der Antragstellerin lediglich zugesprochenen beratenden Mitglieds ausdrücklich formalgesetzlich zu regeln“. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen. Der Gegenstandswert wird auf 40.000 € festgesetzt.**

### Aus den Gründen:

#### A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der vom Landtag des Saarlandes am 21.6.2023 gefasste Beschluss, für den Untersuchungsausschuss „Umgang der saarländischen Behörden mit dem Brandanschlag vom 19. September 1991 in Saarlouis-Fraulautern und mit weiteren ausländerfeindlichen Straftaten sowie deren Opfern zu Beginn der Neunzigerjahre im Saarland“ fünf ordentliche Mitglieder zu bestimmen, von denen drei der SPD-Fraktion und zwei der CDU-Fraktion angehören, die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 66 Abs. 1 Satz 2 der Saarländischen Verfassung verletzt.

Die Antragstellerin ist die Fraktion der AfD im Landtag des Saarlandes.

Der am 27.03.2022 gewählte 17. Landtag des Saarlandes besteht aus der die Regierung allein tragenden SPD-Fraktion mit 29 Mitgliedern und den Oppositionsfraktionen der CDU mit 19 Mitgliedern und der AfD mit drei Mitgliedern.

Am 21.06.2023 beschloss der Antragsgegner einstimmig auf gemeinsamen Antrag der Landtagsfraktionen von SPD und CDU die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum „Umgang der saarländischen Behörden mit dem Brandanschlag vom 19. September 1991 in Saarlouis-Fraulautern und mit weiteren ausländerfeindlichen Straftaten sowie deren Opfern zu Beginn der Neunzigerjahre im Saarland“. Auslöser war im Wesentlichen eine Brandstiftung am 19.09.1991 in einer Asylbewerberunterkunft, der der ghanaische Staatsangehörige Samuel Yeboah zum Opfer fiel. Nach Einstellung des das Geschehen betreffenden Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft

Saarbrücken mangels Täterermittlung bereits im Jahr 1992 war es aufgrund neuer Erkenntnisse mehr als zwei Jahrzehnte später zur Übernahme der Ermittlungen durch den Generalbundesanwalt und in der Folge zu einer Anklageerhebung gekommen. Im Oktober 2023 wurde ein inzwischen 52-jähriger Angeklagter, der zur Tatzeit 20 Jahre alt war, vom Oberlandesgericht Koblenz wegen Mordes und zwölfmaligen versuchten Mordes zu einer Jugendstrafe von sechs Jahren und zehn Monaten verurteilt. Das Verfahren befindet sich derzeit in der Revision vor dem Bundesgerichtshof.

Mit einem weiteren Beschluss vom 21.06.2023 bestimmte der Antragsgegner auf den gemeinsamen Antrag der SPD-Landtagsfraktion und der CDU-Landtagsfraktion (Drucksache 17/476) gegen die Stimmen der Antragstellerin die der Fraktion der SPD angehörenden Abgeordneten Sevim Kaya-Karadag (Vorsitzende), Kira Braun und Sandra Quinten und die der CDU-Landtagsfraktion angehörenden Abgeordneten Roland Theis (stellvertretender Vorsitzender) und Marc Speicher zu Mitgliedern des Untersuchungsausschusses. Zu deren Stellvertretern bestimmte er antragsgemäß die Mitglieder der SPD-Landtagsfraktion Nadja Schindelhauer, Frank Schmidt und Florian Schäfer und die Mitglieder der CDU-Landtagsfraktion Jonas Reiter und Anja Wagner-Scheid.

Die Regelung des § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Landtag des Saarlandes (LtG) sieht vor, dass ein Untersuchungsausschuss aus höchstens sieben ordentlichen Mitgliedern und den Stellvertretern besteht. Für Landtagsfraktionen, die in einem Untersuchungsausschuss nicht durch ein ordentliches Mitglied vertreten sind, sieht § 14 Abs. 2 LtG die Teilnahme am Untersuchungsausschuss durch ein ständiges beratendes Mitglied vor.

Am 27.06.2023 hat die Antragstellerin das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Zugleich hat sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem hauptsächlichen Ziel beantragt, schon einstweilen durch ein über alle parlamentarischen Rechte verfügendes Mitglied im Untersuchungsausschuss vertreten zu sein.

Nach der Zuleitung dieses Antrags beschloss das Präsidium des Antragsgegners am 06.07.2023 folgende Auslegung von § 14 Abs. 2 LtG:

*„Die Rechte eines ständigen beratenden Mitglieds i.S.v. § 14 Abs. 2 LtG werden weit ausgelegt und umfassen alle Rechte eines ordentlichen Mitglieds mit Ausnahme des Stimmrechts:*

*Dazu gehören insbesondere das Teilnahmerecht, einschließlich des Rechts, einen ständigen Vertreter zu be-*

*nennen und in Begleitung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters bzw. einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin teilzunehmen, das Rederecht, soweit es auch ordentlichen Mitgliedern zusteht, das Fragerecht, soweit es auch ordentlichen Mitgliedern zusteht, das Antragsrecht, soweit es auch ordentlichen Mitgliedern zusteht, das Recht auf Akteneinsicht sowie den Empfang der relevanten Unterlagen und Dokumente, die Auszahlung von Tagesgeldern.“*

Daneben wurden der Antragstellerin, wie den beiden anderen Fraktionen auch, Mittel in Höhe einer Stelle der Wertigkeit E 13 zur Verfügung gestellt.

Mit Beschluss vom 28.7.2023 hat der Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Blick auf die durch das Erweiterte Präsidium am 06.07.2023 vorgenommene weite Auslegung der Regelung des § 14 Abs. 2 LtG abgelehnt, weil nunmehr eine vorläufige verfassungsgerichtliche Regelung zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl nicht mehr geboten erschien.

Mit der verfahrensgegenständlichen Organklage rügt die Antragstellerin die Verletzung eigener verfassungsmäßiger Rechte. Die beschlossene Ausschussbesetzung stelle eine rechtserhebliche Maßnahme dar, welche sich unmittelbar auf ihre Mitwirkungsmöglichkeiten im Untersuchungsausschuss auswirke. Der Antragsgegner sei als das Organ, welches diese Maßnahme vorgenommen habe, der richtige Antragsgegner. Ihre Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne, dass sie in ihren organschaftlichen Rechten auf gleichberechtigte Mitwirkung im parlamentarischen Betrieb aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1, Art. 77 Abs. 1 Satz 2 SVerf verletzt sei.

Der Antrag sei auch begründet. Der angegriffene Plenumsbeschluss über die Besetzung des Untersuchungsausschusses verletze sie in ihrem durch die Verfassung des Saarlandes gewährten organschaftlichen Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung am parlamentarischen Betrieb aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SVerf. Aus der Repräsentationsfunktion des Parlamentes folge, dass die Besetzung von Parlamentsausschüssen und anderen Untergremien des Plenums dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen müssten. Fraktionen seien der maßgebliche Bezugspunkt für die Besetzung von parlamentarischen Untergremien und müssten entsprechend ihrer Stärke behandelt werden. Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SVerf könne trotz formaler Wahrung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit auch dadurch verletzt sein, dass die Mitgliederanzahl in einem parlamentarischen Gremium zu gering bemessen werde.

Speziell für Untersuchungsausschüsse gelte zudem grundsätzlich, dass jede Fraktion mit mindestens einem Abgeordneten vertreten sein müsse. Eine rechtsvergleichende Übersicht der Regeln über die Untersuchungsausschüsse des Bundestages und der anderen deutschen Landtage belege, dass dies ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des bundesdeutschen Parlamentsrechts sei. Für eine in einem Untersuchungsausschuss nicht vertretene Fraktion bestehe, anders als bei sonstigen Ausschüssen, nicht einmal die Möglichkeit, im Rahmen der abschließenden Plenarentscheidung mitzuwirken. Von daher reklamiere sie mitnichten einen allgemeinen Anspruch auf ein Grundmandat in sämtlichen parlamentarischen Ausschüssen und Gremien, sondern ausschließlich in Bezug auf Untersuchungsausschüsse mit Blick auf deren hervorgehobene parlamentarische Stellung und ihrer weitreichenden Befugnis einschließlich der damit verbundenen Außenwirkung gegenüber Dritten.

Darüber hinaus entspreche die Berücksichtigung zumindest eines Mitglieds jeder Fraktion in vom Saarländischen Landtag gebildeten Untersuchungsausschüssen saarländischem Verfassungsgewohnheitsrecht. In der Vergangenheit hätte jedem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Saarländischen Landtags, welche immer mit sieben Mitgliedern besetzt gewesen seien, unabhängig von den rechnerischen Ergebnissen des d'Hondtschen Sitzverteilungsverfahrens und ohne Rücksicht auf eine etwaige verhältnismäßige Überrepräsentation kleiner Fraktionen jeweils zumindest ein Mitglied jeder im Landtag vertretenen Fraktion angehört. Besetzungsentscheidungen würden vom Landtag des Saarlandes getroffen und seien dem Antragsgegner daher unabhängig davon zuzurechnen, ob der dem Plenum vorgelegte Besetzungsvorschlag Ergebnis einer vorherigen Abstimmung unter den in den jeweiligen Landtagen vertretenen Fraktionen gewesen sei oder nicht. Diese jahrzehntelange Übung zeige, dass sich ein entsprechendes saarländisches Verfassungsgewohnheitsrecht ungeachtet der Regelung des § 14 Abs. 2 LtG ausgebildet habe.

Bei der Praxis in der Vergangenheit handele es sich weder um ein rein zufälliges Geschehen noch um bloße situationsbezogene Großzügigkeit der jeweiligen Regierungsfaktionen gegenüber Oppositionsfraktionen. Die über 75 Jahre hinweg andauernde Praxis, jede Fraktion im Untersuchungsausschuss zu beteiligen, könne nur mit einer gefestigten Rechtsüberzeugung dergestalt erklärt werden, dass sich der Antragsgegner zu einer entsprechenden Ausschussbesetzung durch allgemeine parlamentarische Rechtsgrundsätze verpflichtet gefühlt habe.

Eine ordentliche Mitgliedschaft der Antragstellerin im Untersuchungsausschuss müsse sich auch nicht zwingend zulasten der anderen Oppositionsfraktion - der CDU-Fraktion - auswirken. Der gesamte Ausschuss könne um einen weiteren regulären Sitz aufgestockt werden. Sofern dies dem Einwand ausgesetzt sei, dass dann die absolute Mehrheit der SPD-Fraktion im Ausschuss nicht mehr korrekt abgebildet werde, könne auch dieses Problem durch die Zuteilung eines weiteren Sitzes an die SPD-Fraktion gelöst werden. Mit einer 4 : 2 : 1 Besetzung wären alle Belange hinreichend berücksichtigt und zudem die Obergrenze von maximal sieben Mitgliedern aus § 14 Abs. 2 LtG gewahrt. Sachliche Gründe für die Nichtberücksichtigung der Antragstellerin bei der Besetzung des Untersuchungsausschusses seien weder im parlamentarischen Verfahren vorgetragen worden noch ansonsten ersichtlich. Soweit im Rahmen der Plenardebatte am 21.6.2023 vorgebracht worden sei, der Ausschuss sei aufgrund des umfangreichen Untersuchungsgegenstands mit lediglich fünf Mitgliedern besetzt worden, um effektiver arbeiten zu können, erweise sich dieses Argument als nicht überzeugend. Es bestehe die Vermutung für das Vorliegen sachfremder Erwägungen.

[...]

Der Antragsgegner beantragt, den Antrag zurückzuweisen. Er hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

Angesichts des offensichtlichen Fehlens eines Anspruchs auf einen ordentlichen Mitgliedsplatz im Untersuchungsausschuss zum „Umgang der saarländischen Behörden mit dem Brandanschlag vom 19. September 1991 in Saarlouis-Fraulautern und mit weiteren ausländerfeindlichen Straftaten sowie deren Opfern zu Beginn der Neunzigerjahre im Saarland“ genüge die Antragschrift bereits den Darlegungserfordernissen aus § 16 VerfGHG nicht.

In jedem Fall ergebe sich aber die Unbegründetheit des Antrags. Kern des Rechtsstreits sei die Frage, ob die Verfassung des Saarlandes einer jeden Fraktion unabhängig von ihrer Größe einen Anspruch auf eine ordentliche Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss verleihe. Diese Frage sei zu verneinen.

Zwar halte die Antragstellerin die gesetzliche Regelung in § 14 Abs. 2 LtG, die einer wegen ihrer geringen Stärke nicht mit einem ordentlichen Mitglied in einem Untersuchungsausschuss vertretenen Fraktion lediglich den Status eines ständigen beratenden Mitglieds zuweise, mit Blick auf entgegenstehendes Verfassungsgewohnheitsrecht für verfassungswidrig. Die in dieser Norm ebenfalls geregelte Höchstgrenze von sieben Mitgliedern bei Untersuchungs-

ausschüssen des Landtags des Saarlandes beanstande sie aber nicht.

Anders als die rechtsvergleichend herangezogenen Regeln beinhalte die saarländische Verfassung gerade kein „Grundmandat“ für kleine Fraktionen in einem Untersuchungsausschuss. Dass die Verfassung keine Sonderrechte für diejenigen Abgeordneten, die einer sehr kleinen Fraktion angehörten, gewähre, sei mit Blick darauf richtig, dass der Landtag des Saarlandes der kleinste Landtag in der Bundesrepublik Deutschland sei und lediglich 51 Mitglieder habe. Untersuchungsausschüsse im Saarland müssten folglich viel kleiner sein als Untersuchungsausschüsse in größeren Parlamenten. Einen verfassungsgewohnheitsrechtlichen Anspruch auf ein „Grundmandat“ gebe es bereits in Ermangelung einer dahingehenden „opinio juris“ im Saarland nicht. [...]

Nach alledem verbleibe es für die Besetzung eines Untersuchungsausschusses des Saarländischen Landtags bei dem numerischen Maßstab aus Art. 77 Abs. 1 Satz 2 SVerf, der bestimme, dass die Zusammensetzung von Ausschüssen des Saarländischen Landtags der Stärke der Fraktionen Rechnung zu tragen habe. Weder bei der im Einsetzungsbeschluss des Antragsgegners festgelegten Größe von fünf ordentlichen Mitgliedern im verfahrensgegenständlichen Untersuchungsausschuss noch bei einer Festlegung der Mitgliederzahl auf die gesetzlich vorgesehene höchstmögliche Anzahl von sieben ordentlichen Mitgliedern würde die Antragstellerin rechnerisch zum Zuge kommen.

#### **B. 1.**

Der Antrag ist nicht zulässig, soweit er – in seiner „ergänzten und konkretisierten Fassung“ – auf die Feststellung gerichtet ist, der Antragsgegner habe die Rechte der Antragstellerin aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 77 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Saarlandes dadurch verletzt, dass er es „unterlassen hat, die Rechte und Pflichten des der Antragstellerin lediglich zugesprochenen beratenden Mitglieds ausdrücklich formalgesetzlich zu regeln“. Damit verfolgt die Antragstellerin ein Begehren, das nicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein kann.

Ein Antrag im Organstreitverfahrens ist gemäß § 40 Abs. 1 VerfGHG – nur – zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei. Diese Vorschrift regelt den Antragsgegenstand, also dasjenige, was mit den in Art. 97 Nr. 1 SVerf i.V.m. §§ 9 Nr. 5 VerfGHG genannten Streitverfahren, die auf die kontradiktorische Klärung und Abgrenzung von Kompetenzen ver-

schiedener Verfassungsorgane oder ihrer Teile zielen, als Anliegen verfolgt werden kann. Gegenstand eines Organstreitverfahrens kann es danach nicht sein, ob es für bestimmte Maßnahmen eines Verfassungsorgans eines förmlichen Gesetzes bedarf.

Zwar kann auch eine Norm im Wege des Organstreitverfahrens mit der Begründung angegriffen werden, sie verletze verfassungsrechtliche organschaftliche Gewährleistungen (BVerfGE 80, 180). Es gibt jedoch keine Bestimmung der Verfassung, die als Recht eines Verfassungsorgans oder des Teils eines Verfassungsorgans vorsehen würde, dass konkrete Mitwirkungsrechte „formalgesetzlich“ zu regeln wären. Wenn § 14 Abs. 2 LtG Fraktionen, die nicht durch ein stimmberechtigtes Mitglied in einem Untersuchungsausschuss vertreten sind, eine beratende Mitgliedschaft gewährt, so mag zwar der verfassungsgerichtlichen Kontrolle in einem Organstreitverfahren unterliegen, ob dies von Verfassung wegen genügt. Auch könnte ihr unterfallen, ob die Versagung bestimmter Beteiligungsrechte auch abgesehen vom Stimmrecht den verfassungsrechtlichen Status einer Fraktion verletzen kann. In einem Streitfall, in dem es um den Umfang solcher Befugnisse geht, kann auch mittelbar Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung sein, welche Organe des Parlaments zur Entscheidung darüber berufen sind, was einem „beratenden“ Mitglied eines Untersuchungsausschusses an Rechten zusteht. Solange aber die Antragstellerin nicht vorträgt, dass ihr – abgesehen vom Stimmrecht – in einem konkreten Streitfall bestimmte, von ihr in Anspruch genommene Rechte nicht gewährt worden sind, kann sie nicht – abstrakt-generell – geltend machen, der Antragsgegner habe den Begriff der Beratung „formalgesetzlich“ regeln müssen.

Insoweit fehlt es folgerichtig auch an der gemäß § 40 Abs. 2 VerfGHG erforderlichen, hinreichenden Bezeichnung der als verletzt bzw. gefährdet behaupteten verfassungsmäßigen Rechte. Die zentrale Argumentation der Antragstellerin in der Hauptsache des von ihr eingeleiteten Organstreits zielt darauf ab, dass jeder Fraktion unabhängig von ihrer Größe, mithin auch ihr, von Verfassung wegen eine ordentliche Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss zusteht. Mit der Kategorie des beratenden Mitglieds befasst sich die Argumentation maßgeblich unter dem Gesichtspunkt, dass diese hinter der Rechtsstellung des ordentlichen Mitglieds zurückbleibt, um hierauf aufbauend die Behauptung aufzustellen, gerade in dieser schlechteren Rechtsstellung liege - aus verschiedenen, näher dargelegten Gründen - die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 Satz 2 SVerf.

Die Behauptung einer eigenständigen Verletzung der Rechte aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 Satz 2 SVerf durch die Ausgestaltung der ihr als beratendem Mitglied gemäß § 14 Abs. 2 LtG (in der vom Präsidium des Landtags mit Beschluss vom 6.7.2023 vorgenommenen Auslegung) eingeräumten Rechtsposition hat die Antragstellerin nicht ausdrücklich erhoben und dementsprechend auch nicht näher begründet. Gleiches gälte für die Behauptung einer Rechtsverletzung durch die Inanspruchnahme der Auslegungs- oder Konkretisierungsbeugnis durch das „Erweiterte Präsidium“.

## 2.

Im Übrigen ist der Antrag zulässig. Bei verständiger Auslegung war das Begehren der Antragstellerin von Beginn an auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Unterlassens gerichtet, der Antragstellerin ein stimmberechtigtes Mitglied im Untersuchungsausschuss zuzusprechen.

Bezogen auf die angegriffene Maßnahme Unterlassung ist der Antragsgegner, der den angegriffenen Beschluss vom 21.06.2023 gefasst hat, der richtige Antragsgegner.

Sowohl die Antragstellerin als auch der Antragsgegner sind beteiligtenfähig. Gemäß § 39 VerfGHG können Antragsteller und Antragsgegner nur die in § 9 Nr. 5 VerfGHG genannten Beteiligten sein. [...]

Der Antragsgegner ist als oberstes Landesorgan beteiligtenfähig. Der Antrag richtet sich insgesamt auf einen zulässigen Antragsgegenstand.

Als zulässige Angriffsgegenstände eines Organstreitverfahrens i.S.d. § 40 Abs. 1 VerfGHG kommen nur Maßnahmen oder Unterlassungen in Betracht, die rechtserheblich sind. Eine konkrete Maßnahme ist bereits dann rechtserheblich, wenn sie geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 138 45(59 f., Rz. 27). Ein Unterlassen einer Maßnahme ist nur dann rechtserheblich, wenn eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vornahme der unterlassenen Maßnahme nicht ausgeschlossen werden kann (BVerfGE 103, 81, 86 m.w.N.).

Hiervon ausgehend liegt ist der Plenumsbeschlusses vom 21.06.2023, die Mitgliederzahl im Untersuchungsausschuss unter gleichzeitiger Benennung dieser Personen auf fünf ordentliche Mitglieder zu begrenzen, geeignet, die Rechtsstellung der Antragstellerin zu beeinträchtigen. Der Beschluss bewirkt, dass die Antragstellerin im streitgegenständlichen Untersuchungsausschuss nicht durch mindestens ein ordentliches Mitglied vertreten ist.

Auch der beanstandeten Unterlassung, der Antragstellerin ein ordentliches Mitglied im Untersuchungsausschuss zuzusprechen, kommt die erforderliche Rechtserheblichkeit zu. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des An-



tragsgegners zur Vornahme der unterlassenen Maßnahme kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt im Sinne des § 40 Abs. 1 VerfGHG. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin durch die am 21.06.2023 beschlossene Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses, ohne der Antragstellerin ein ordentliches Mitglied zuzusprechen, verletzt sein könnten. Die Frist aus § 40 Abs. 3 VerfGHG ist gewahrt.

Es besteht auch ein Rechtsschutzinteresse auf Seiten der Antragstellerin. Die begehrte Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Beschlusses vom 21.06.2023 wäre im Fall ihres Obsiegens in vorliegendem Organstreitverfahren geeignet, ihre Rechtsstellung zu verbessern.

### C.

Der Antrag ist jedoch nicht begründet.

Die Antragstellerin ist durch den Beschluss des Antragsgegners vom 21.06.2023, den Untersuchungsausschuss zum „Umgang der saarländischen Behörden mit dem Brandanschlag vom 19.09.1991 in Saarlouis-Fraulautern und mit weiteren ausländerfeindlichen Straftaten sowie deren Opfern zu Beginn der Neunzigerjahre im Saarland“ mit nur fünf ordentlichen Mitgliedern, drei von der SPD-Fraktion und zwei von der CDU-Fraktion, zu besetzen, nicht in ihren Rechten aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SVerf verletzt.

Die Besetzung parlamentarischer Ausschüsse und Untergremien unterliegt dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln. Der Grundsatz leitet sich her aus der Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats, welche für das Saarland durch Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SVerf, der der inhaltsgleichen Verbürgung aus Art. 38 Abs. 1 GG entspricht, gewährleistet sind. Der Abgeordnete ist frei, sich in Fraktionen zu organisieren, weswegen die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander (vgl. st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zur gleichlautenden Verbürgung aus Art. 38 Abs. 1 GG, u.a. BVerfGE 80, 188 (222); 84, 304 (323); 112, 118 (133); 130, 318 (353 f.); 135, 317 (396,); 142, 25 (60)).

Von Verfassung wegen ist eine möglichst genaue Abbildung der Stärkeverhältnisse des Plenums bei der Besetzung von parlamentarischen Ausschüssen und Gremien geboten. Dies ist Konsequenz der Ableitung des Anspruchs einer Fraktion auf proportional gleiche Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung aus der Rechtsstellung

des einzelnen Abgeordneten, den Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, ebenso wie Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SVerf, primär im Blick hat, sowie der engen Verknüpfung der formalen Statusgleichheit des einzelnen Abgeordneten mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie. Ebenso wie der Bundestag das deutsche Volk als Ganzes repräsentiert, repräsentiert der Landtag des Saarlandes das saarländische Volk in seiner Gesamtheit (Art- 65 Abs- 1 SVerf). Jeder saarländische Abgeordnete ist Vertreter des ganzen saarländischen Volkes und genießt deshalb schon formal gleiche Rechte. Jedem Wahlberechtigten steht umgekehrt von Verfassung wegen prinzipiell ein gleicher Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt zu. Deswegen ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Wahlgleichheit nicht nach dem Wahlakt wieder verloren geht, sondern mittels des Repräsentationsprinzips im freien und gleichen Mandat eines jeden Abgeordneten fortwirkt.

Dieser Abgeordnetenstatus der Freiheit und Gleichheit geht auch in organisatorischen Zusammenschlüssen von Abgeordneten nicht verloren. Die von Abgeordneten in Ausübung des freien Mandats gebildeten Fraktionen sind im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Ohne die Gliederung eines Parlaments in Fraktionen grundsätzlicher politischer Gleichsinnigkeit wäre nicht nur die praktische und transparente Arbeit des Parlaments unmöglich; ausgeschlossen wäre auch die Möglichkeit einer spiegelbildlichen Abbildung der Stärkeverhältnisse des Plenums in verkleinerten aber für das Parlament als Ganzes handelnden Gremien, die ihrerseits für die Funktionsfähigkeit eines Parlaments von essentieller Bedeutung sind. Die Freiheit und Gleichheit jedes Abgeordneten setzt sich nach außen gerichtet in dem Anspruch der Fraktion auf proportional gleiche Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung fort (BVerfGE, 112, 118 (135 f.)).

Aus der Verortung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit im verfassungsrechtlich zentralen Prinzip der repräsentativen Demokratie folgt, dass auch das Verfassungsgebot aus Art. 77 Abs. 1 Satz 2 SVerf, wonach die Zusammensetzung von Ausschüssen der Stärke der Fraktionen Rechnung zu tragen hat, auf eine möglichst genaue Abbildung der Stärkeverhältnisse des Plenums abzielt. Es ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber mit der Regelung des Art. 77 Abs. 1 Satz 2 SVerf - ebenso wie § 12 GO BT, welcher für den Bund den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz, wenn auch mit leicht abweichendem Wortlaut, enthält - dasjenige konkretisiert hat, was aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1

SVerf an Freiheit und Gleichheit des Mandats gefordert ist (BVerfGE, 112, 118 (135)).

Über die den anerkannten und als solchen prinzipiell zulässigen Proporzverfahren (BVerfGE 96, 264 (283); 130, 319 (354 f.)) immanenten Verzerrungen hinaus sind angesichts der prominenten Herleitung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes Differenzierungen nur zulässig, wenn hierfür besondere Gründe bestehen. Insoweit anerkannt ist etwa das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments (die diesbezüglichen Grundsätze zusammenfassend zuletzt BVerfGE 160, 348 (384 f.)). Hiervon ausgehend verletzt der Beschluss des Antragsgegners vom 21.6.2023 die Antragstellerin nicht in ihren Rechten.

Die Besetzung des verfahrensgegenständlichen Untersuchungsausschusses ist spiegelbildlich. Ausgehend von der Sitzverteilung im Landtag des Saarlandes entfallen bei einer Größenbestimmung von fünf Mitgliedern nach der Berechnungsmethode nach d'Hondt, die als solche verfassungsrechtlich zulässig ist und deren Anwendung für die Besetzung des Untersuchungsausschusses durch die Antragstellerin auch nicht infrage gestellt wird, drei ordentliche Mitgliedschaftsplätze auf die SPD-Fraktion und zwei ordentliche Mitgliedschaftsplätze auf die CDU-Fraktion. Der Antragstellerin würden selbst dann keine ordentliche Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss zustehen, wenn der Antragsgegner die in § 14 Abs. 2 LtG vorgesehene Obergrenze von sieben ordentlichen Mitgliedsplätzen ausgeschöpft hätte. Sie käme bei den gegenwärtigen Stärkeverhältnissen im saarländischen Landtag rechnerisch nach der d'Hondtschen Sitzverteilung erst an 15. Stelle zum Zuge.

Zum Ausgleich steht ihr nach § 14 Abs. 2 LtG eine beratende Mitgliedschaft zu. Darüber hinaus besteht verfassungsrechtlich kein Anspruch einer Fraktion auf eine ordentliche Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss unabhängig von ihrer Größe. Ein Grundmandat für jede Fraktion in Untersuchungsausschüssen, wie es die Antragstellerin geltend macht, ist entgegen ihrer Ansicht weder verfassungsrechtlich geboten noch durch gegenüber der Regelung des § 14 Abs. 2 LtG vorrangiges Verfassungsgewohnheitsrecht – ungeschrieben – zu begründen. Zum einen scheidet ein Anspruch auf ein Grundmandat unter Wahrung der Spiegelbildlichkeit dergestalt, dass für einen Untersuchungsausschuss eine Größe festzulegen ist, die es rechnerisch ermöglicht, der kleinsten Fraktion zumindest einen Platz zuzuschreiben, nach saarländischem Verfassungsrecht aus. Anders als die Regeln des Bundes und verschiedener anderer Bundesländer, die ein solches

spiegelbildliches Grundmandat für Untersuchungsausschüsse ausdrücklich statuieren (vgl. § 4 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages - PUAG; § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Hessischen Landtags vom 25.3.2020 (GVBl. 2020, S. 222); § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 18.12.1984 (GV. NW 1985, S. 26); § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft (HmbGVBl. 1997, S. 427); vgl. auch § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 13.7.2011 (GVBl. 2011, S. 330), der explizit vorsieht, dass die regelmäßige Höchstgrenze eines Untersuchungsausschusses von zehn Mitgliedern zu erhöhen ist, wenn dies zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist) begrenzt § 14 Abs. 2 LtG die Anzahl von ordentlichen Mitgliedschaften in einem Untersuchungsausschuss zwingend auf höchstens sieben ordentliche Mitglieder.

Abgesehen davon, dass der vorliegende Organstreitantrag sich argumentativ hiergegen nicht ausdrücklich wendet, ist gegen eine strikte Begrenzung der Mitgliederzahl von Untersuchungsausschüssen, wie sie in § 14 Abs. 2 LtG enthalten ist, aus Verfassungsgründen nichts zu erinnern. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit enthält für sich genommen keine Aussage über die zulässige Größe eines parlamentarischen Ausschusses oder eines anderen Untergremiums. Jedenfalls in sachlich begründeten Fällen ist anerkannt, dass es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, für Ausschüsse und ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermöglicht. Dabei steht dem geschäftsordnenden Regelungsgeber bei der Abwägung zwischen den Bedürfnissen der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und einer möglichst genauen repräsentativen Zusammensetzung von Ausschüssen ein Gestaltungsspielraum zu (vgl. u.a. BVerfGE 130, 318 (354); 70, 324 (363); 84, 304 (332 f.); 96, 264 (281 f.), parlamentarische Gruppen betreffend). Ein verfassungsunmittelbar aus der Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SVerf folgendes Recht einer Fraktion auf ein zwingendes Grundmandat im Sinne eines rechnerischen Anknüpfungspunktes für die Größenbestimmung des Ausschusses gibt es hingegen nicht (so ausdrücklich für Untersuchungsausschüsse und parlamentarische Gruppen BVerfGE 84, 304 (332)). In der Festlegung einer festen Obergrenze für einen Untersuchungsausschuss

durch eine geschäftsordnende Regelung liegt folglich kein Verfassungsverstoß.

Auch die inhaltliche Festlegung der Obergrenze auf sieben ist jedenfalls dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Einsetzungsminderheit (Art. 79 SVerf) mit stimmberechtigten Mitgliedern und nicht berücksichtigte Fraktionen mit wenigstens – im Sinne des Beschlusses des Präsidiums vom 06.07.2023 – beratender Stimme vertreten sind. Die Regelung des § 14 Abs. 2 LtG bezeichnet abstrakt-generell die höchstmögliche Zahl der ordentlichen Mitgliedschaftsplätze in einem Untersuchungsausschuss, die der geschäftsordnende Gesetzgeber zum Ausgleich der Belange einer möglichst repräsentativen Besetzung eines Untersuchungsausschusses und der Funktionsfähigkeit des Parlaments für angemessen erachtet hat. Die getroffene Höchstgrenze bewegt sich im Rahmen des ihm dabei zukommenden Gestaltungsspielraums. Der Landtag des Saarlandes ist das kleinste Parlament in der Bundesrepublik Deutschland mit nur 51 Abgeordneten. Sieben ordentliche Mitglieder entsprechen knapp 14 % der Gesamtzahl der saarländischen Abgeordneten. Zusammen mit den stellvertretenden Mitgliedern können mehr als 25 % der Abgeordneten an einem Untersuchungsausschuss beteiligt sein. Hier eine Grenze zu ziehen ist sachlich gerechtfertigt. In einem so kleinen Parlament wie dem Saarländischen Landtag ist es besonders wichtig, straffe Strukturen zu schaffen, die Belastung der einzelnen Abgeordneten und der sie unterstützenden Mitarbeiter des Landtags im Interesse der Funktionsfähigkeit des gesamten Parlaments im Rahmen zu halten und namentlich auch Untersuchungsausschüsse organisatorisch so aufzustellen, dass sie ihren Untersuchungsauftrag möglichst zügig und bis zum Ablauf der jeweiligen Wahlperiode erfüllen können. Die Festlegung der Höchstgrenze auf sieben in § 14 Abs. 2 LtG ist weit von einer Fallgestaltung entfernt, bei der eine Verletzung der Abgeordnetenrechte unabhängig von der Frage der spiegelbildlichen Besetzung eines Gremiums allein wegen zu geringer Größenbestimmung und -umgekehrt - zu weitreichender Ausschließung von Abgeordneten ausnahmsweise denkbar erscheint (vgl. zu einem solchen Fall für das Neunergremium des Stabilisierungsmechanismusgesetzes BVerfGE 130, 318).

Zum anderen scheidet nach saarländischer Rechtslage aber auch ein Anspruch der Antragstellerin auf ein Grundmandat dergestalt aus, dass ihr als rechnerisch nicht berücksichtigungsfähiger Fraktion ein Vorabmandat zukäme und nur die restlichen nach der Größenbestimmung des Untersuchungsausschusses offenen Mitgliedschaftsplätze spiegelbildlich unter den anderen Fraktionen ver-

teilt werden. Anders als etwa das Recht der Länder Brandenburg, Schleswig-Holstein und Bayern, welche eine solche Vorabmandatsregelung für ihre parlamentarischen Untersuchungsausschüsse getroffen haben (vgl. § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg - UAG vom 19.6.2019 (GVbl. I/19, Nr.41); § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Landes Schleswig-Holstein vom 17.4.1993 (GVOBl. 1993, 145); Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23.3.1970 (BayRS II, S. 65)) sieht das saarländische Recht ein Grundmandat im Sinne eines Vorabmandats nicht vor. Im Gegenteil hat der geschäftsordnende Gesetzgeber in § 14 Abs. 2 LtG ausdrücklich bestimmt, dass einer rechnerisch nicht berücksichtigungsfähigen Fraktion keine ordentliche Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss, sondern lediglich der Status eines beratenden Mitglieds zukommt.

Ein dieser Regelung vorgehendes, sie abbedingendes Verfassungsgewohnheitsrecht lässt sich entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht feststellen.

Gewohnheitsrecht mag dort entstehen, wo zu einer langjährigen Übung die Überzeugung hinzukommt, dass die Übung dem rechtlich Gebotenen entspricht. Daher genügt eine - auch längere - Praxis allein nicht, die Entstehung von Verfassungsgewohnheitsrecht zu belegen. Dies gilt vor allem dann, wenn - wie im Streitfall - ein Gesetz Anderes, nämlich die Berücksichtigung in einem Ausschuss nicht vertretener Fraktion durch „ständige beratende Mitglieder“ vorsieht.

Hiervon ausgehend reicht die von der Antragstellerin geltend gemachte langjährige Praxis (vgl. zu den Untersuchungsausschüssen des Landtags des Saarlandes und deren Besetzung:

[https://dewiki.de/Lexikon/Liste\\_von\\_Untersuchungsaussch%C3%BCssen\\_des\\_Landtags\\_des\\_Saarlandes#cite\\_ref-10](https://dewiki.de/Lexikon/Liste_von_Untersuchungsaussch%C3%BCssen_des_Landtags_des_Saarlandes#cite_ref-10) (m.w.N.)) als solche zum Beleg eines verfassungsgewohnheitsrechtlichen Gebots, welches jeder Fraktion ein auch über den rechnerischen Proporz hinausgehendes (Vorab)Grundmandat – contra legem – zuerkennt, nicht aus. Im Ergebnis kann den von der Antragstellerin zum Beleg ihrer Rechtsauffassung angeführten Besetzungsvorgängen in der Vergangenheit nicht mehr entnommen werden, als dass es den Landtagen früherer Legislaturperioden, in denen wegen der Mehrheitsverhältnisse im Plenum eine proportionale Abbildung der Mehrheitsverhältnisse unter gleichzeitiger Berücksichtigung aller Landtagsfraktionen in einem Untersuchungsausschusses rechnerisch nicht mög-

lich war, konsensual und unter Hintanstellung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit gelungen ist, eine Untersuchungsausschussbesetzung zur Zufriedenheit aller Landtagsfraktionen zu bewerkstelligen. Eine überzeugende Darlegung einer über das Ende der jeweiligen Legislaturperiode hinausreichende und als auch für die Zukunft verbindlich aufgefasste verfassungsgewohnheitsrechtliche Besetzungsvorschrift für Untersuchungsausschüsse – die zudem dem geschriebenen Recht inhaltlich widerspricht – enthält dies nicht. Die Antragstellerin vermag folglich auch keine Beispielsfälle aus der Vergangenheit zu benennen, die Aufschluss darüber geben könnten, wie sich das von ihr behauptete verfassungsgewohnheitsrechtlich begründete, überproportional wirkende Grundmandat zu der Obergrenze des § 14 Abs. 2 LtG verhalten würde.

Eine von der Antragstellerin angeführte allgemeine Rechtsüberzeugung in Deutschland dahingehend, dass jedem Untersuchungsausschuss zumindest ein Mitglied jeder in dem jeweiligen Parlament vertretenen Fraktion angehören muss, ist in dieser Form nicht festzustellen. Schon die föderale Pluralität erlaubt es nicht, die Regeln des Bundes oder anderer Bundesländer als bundeseinheitlichen, verfassungsrechtlich gebotenen Standard zu betrachten. Darüber hinaus sind die Regeln über die Besetzung von Untersuchungsausschüssen des Bundestages und der Länder angesichts ihrer inhaltlichen Unterschiede nicht geeignet, einen allgemeingültigen Rechtsgrundsatz zu belegen. Zunächst kennen außer dem Saarland auch die Länder Bremen und Niedersachsen keine Regelung des Inhalts, dass in einem Untersuchungsausschuss jede Fraktion zwingend vertreten sein muss (vgl. Art. 105 Abs. 5 und Abs. 2 BremVerf, die lediglich vorsehen, dass bei der Zusammensetzung der Ausschüsse in der Regel die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen sind; § 18 GO-LT Nds. in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 NdsVerf, wonach Fraktionen nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend ihrer Stärke, mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme im parlamentarischen Untersuchungsausschuss vertreten sein müssen).

Darüber hinaus beinhalten die Vorschriften der sonstigen Bundesländer und des Bundes jenseits des diesen Regeln tatsächlich gemeinsamen Postulats, jede Fraktion müsse bei der Besetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses berücksichtigt werden, bedeutsame strukturelle Unterschiede, die einem Verständnis entgegenstehen, die Regeln verallgemeinernd als Ausdruck eines allgemeingültigen Rechtsgrundsatzes zu deuten.

Hinzu kommt ein weiteres: Der überproportional wirkende garantierte Mindestsitz stellt sich als Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Sinne einer bevorzugten Berücksichtigung kleiner Fraktionen zulasten der größeren und damit als Verzerrung der Stärkeverhältnisse der Fraktion untereinander dar. Diese Verzerrung kann zwar durch Belange der integrativen Repräsentation im Sinne einer Einbindung aller im Parlament vertretenen politischen Strömungen in die parlamentarische Ausschussarbeit gerechtfertigt sein. Jedoch muss der mögliche Widerspruch zwischen Vorabmandat und dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit grundsätzlich durch den Landtag selbst als dem Inhaber der Geschäftsordnungsautonomie zu einem Ausgleich gebracht werden. Hierzu bedarf es regelmäßig der ausdrücklichen Verankerung im Geschäftsordnungsrecht (vgl. VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.01.2018, VGH O 17/17 zitiert nach juris; vgl. auch Ep-ping/Hillgruber, BeckOK GG/Schwarz, GOBT, § 12 Rz. 7). Es ist nicht zu erkennen, inwiefern eine bloße tatsächliche Übung bei der Besetzung von Untersuchungsausschüssen in der Vergangenheit einer solchen ausdrücklichen Verankerung gleichkommen könnte.

## Thüringer Verfassungsgerichtshof

**Beschluss vom 27. September 2024**

**Az. VerFGH 36/24**

*Landtag / konstituierende Sitzung / Alterspräsident / Einstweilige Anordnung / Beschlussfähigkeit des Landtages*

**Verpflichtung des Alterspräsidenten, in der konstituierenden Sitzung des Landtages, den Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen, die Feststellung der Beschlussfähigkeit zu treffen und über die vorläufige Tagesordnung abstimmen zu lassen.**

**Aus den Gründen:**

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 anschließen werde. 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 Verfassungsgerichtshofgesetz – 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 (LTDruks 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 –, ThürVBl 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 Verfahrensbeiträge 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 organchaftliche 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 –, ThürVBl 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 –, ThürVBl 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 –, ThürVBl 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 Tagesord-

nung 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 Dienstaltes 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 denkwortwendig 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 Land-

tags – 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 (LTD Drucks 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. Biele/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](http://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 unterbreiten 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, Doku-

mentation, 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 „jedemal 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 handle: „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: Dres-

sel/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 (Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 40 Rn. 9 sowie in:

Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 142; Klein/Schwarz, in: Dürrig/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 insoweit 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](http://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, 22VerfGH 36/24 30 [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 Leitungsämtern, 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](http://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; Brouck, 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 VerfGH 36/24 31 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: Brouck/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 SchIHVerf, 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 Brouck, 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: Dresel/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: Dürig/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.*

Die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs wurde vom Alterspräsidenten Jürgen Treutler akzeptiert und umgesetzt.<sup>1</sup> Das ist mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland in diesen schwierigen Zeiten ein positives Zeichen, verfügt die Verfassungsgerichtsbarkeit gerade über keine eigenen Mittel zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen.<sup>2</sup> Die Alternative für Deutschland versucht nun im Nachgang die Entscheidung des Verfassungsgerichtshof juristisch anzugreifen. Angriffspunkt ist die Mitwirkung des ehemaligen Thüringer Innenministers und jetzigen Verfassungsrichter Jörg Geibert an der Entscheidung. Sein Sohn Lennart Geibert ist zwar nicht Antragsteller, jedoch Mitglied der antragstellenden CDU-Fraktion. Deshalb stellte die AfD-Fraktion am 25. Oktober 2024 gegen Jörg Geibert und gegen den Verfassungsgerichtshofpräsidenten Klaus-Dieter von der Weiden Strafanzeige wegen des Verdachts der Rechtsbeugung.<sup>3</sup> Zwar hatte diese Strafanzeige keinen Erfolg,<sup>4</sup> allerdings möchte die AfD in Thüringen sämtliche Rechtsmittel ausschöpfen, um den genannten Umstand untersuchen zu lassen.<sup>5</sup>

Unabhängig davon, wie der Rechtsstreit um die Mitwirkung Jörg Geiberts an der Entscheidung ausgeht, ist und bleibt es ein Schönheitsfehler dieser wichtigen Entscheidung; es ist nicht nur die Wahrnehmung der AfD, dass Jörg Geibert an dieser Entscheidung besser nicht mitgewirkt hätte, sondern auch in der Rechtswissenschaft wird diese Auf-

<sup>1</sup> Siehe zum Ablauf der Sitzung:

[https://live.thlcloud.de/Veranstaltung/Plenarsitzung\\_2024\\_1/2-0240928](https://live.thlcloud.de/Veranstaltung/Plenarsitzung_2024_1/2-0240928); zuletzt abgerufen am 04.11.2024; zu den Vorausgegangenen Ereignissen bspw. Jannik Jaschinski, Friedrich Zillesen, Juliana Talg, Anna-Mira Brandau, Dämmert's jetzt?: Eine Rekonstruktion der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags, VerBlog, 2024/9/27, (<https://verfassungsblog.de/daemmert-es-jetzt/>).

<sup>2</sup> Dieter Grimm, Verfassungsgerichtsbarkeit, Berlin 2021, S. 26.

<sup>3</sup> Siehe dazu die Pressemeldung der AfD (<https://afd-thl.de/2024/10/25/schloesser-straftanzeige-der-afd-fraktion-gegen-zwei-thueringer-verfassungsrichter/>); zuletzt abgerufen am 04.11.2024).

<sup>4</sup> Tanja Podolski: Kein Ermittlungsverfahren gegen Thüringer Verfassungsrichter Vater von Fraktionsmitglied ist kein Rechtsbeuger, Meldung auf LTO vom 31.10.2024 (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/straftanzeige-richter-verfassungsgerichtshof-thueringen-landtag-sitzung-konstituierend-kein-anfangsverdacht>).

<sup>5</sup> AfD scheitert mit Strafanzeigen gegen Thüringer Verfassungsrichter, Meldung auf tagesschau.de vom 04.11.2024 (<https://www.tagesschau.de/inland/regional/thueringen/mdr-thueringer-afd-scheitert-mit-straftanzeigen-gegen-verfassungsrichter-100.html>).

fassung mitunter vertreten.<sup>6</sup> Weitere Details, wie die bereits am Vortag der in Rede stehenden konstituierenden Sitzung ausgestellte Vollmacht an Prozessvertreter der CDU-Fraktion Philipp Austermann, können – wenn auch moniert – zwar vernachlässigt werden.<sup>7</sup> Dass es eine schwierige konstituierende Sitzung des Landtags werden wird, dürfte allen Beteiligten klar gewesen sein,<sup>8</sup> entsprechend ist es auch naheliegend, um eine schnelle Entscheidung vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof zu erwirken, eine solche Vollmacht rechtzeitig auszustellen. Dennoch muss auch sie als Schönheitsfehler akzeptiert werden.

Inhaltlich ist diese Entscheidung in jedem Fall beachtenswert. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof legt trotz der gebotenen Eile, in der er diese Entscheidung zu treffen und abzufassen hatte, eine fundierte und gut untermauerte Entscheidung vor.<sup>9</sup> Hervorzuheben ist dabei, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof, wie zuvor bereits bei der Entscheidung zur Parität im Landeswahlrecht,<sup>10</sup> abermals auf die gut dokumentierte Entstehungsgeschichte der Thüringer Verfassung<sup>11</sup> rekurriert. Dies trägt zur Schlüssigkeit der Entscheidung zweifelsfrei bei.

Beachtenswert sind neben den Ausführungen zum Alterspräsidenten, der gerade nicht in der Thüringer Verfassung vorgesehen, sondern ein hergebrachtes und notwendiges Instrument ist, um das anfängliche Leitungsvakuum auszufüllen,<sup>12</sup> vor allem die Ausführungen zur Parlamentsauto-

nomie. Zwar gibt es in Thüringen die Besonderheit, dass die Geschäftsordnung nach dem Thüringer Geschäftsordnungsgesetzes (ThürGOG) fort gilt. Allerdings kann diese einfachgesetzliche Regelung nicht die Kompetenzen des Thüringer Landtags bezüglich der verfassungsrechtlich garantierten Geschäftsordnungsautonomie aushebeln.<sup>13</sup> Das Gesetz stellt – so der Thüringer Verfassungsgerichtshof – eine bloße Arbeitserleichterung für den neugewählten Landtag dar. Es ist somit jederzeit, auch vor der Wahl des neuen Präsidenten, eine Änderung der Geschäftsordnung möglich.<sup>14</sup> Alles andere widerspräche dem Grundsatz der Diskontinuität. Nachvollziehbar ist außerdem, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof es ablehnt, ein Verfassungsgewohnheitsrecht bezüglich eines Vorschlagsrechts der stärksten Fraktion aus der kurzen Geschichte des Freistaats abzuleiten. Schon der Wortlaut widerspricht einem solchen Recht, ebenso wie die fehlende Rechtsüberzeugung dahingehend.<sup>15</sup>

Abschließend bleibt festzuhalten, dass diese Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshof, die Position des Alterspräsidenten und die Geschäftsordnungsautonomie des Landtags betreffend, nicht nur in Thüringen Beachtung finden wird. Sie wird sicher Eingang in die einschlägige Literatur finden und andere Verfassungsgerichte in Deutschland können in ähnlich gelagerten Fällen auf diese Entscheidung Rekurs nehmen. Es ist nicht zuletzt eine Entscheidung, die die Bedeutung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland unterstreichen wird.<sup>16</sup>

Lukas C. Gundling  
Schwäbisch Gmünd

<sup>6</sup> *Marvin Klein*, Die Parlamentsautonomie des Thüringer Landestages vor dem Verfassungsgerichtshof, JuWissBlog Nr. 66/2024 v. 3.10.2024, <https://www.juwiss.de/66-2024/>; *Tanja Podolski*: Kein Ermittlungsverfahren gegen Thüringer Verfassungsrichter Vater von Fraktionsmitglied ist kein Rechtsbeuger, Meldung auf LTO vom 31.10.2024 (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/strafanzeige-richter-verfassungsgerichtshof-thueringen-landtag-sitzung-konstituierend-kein-anfangsverdacht>).

<sup>7</sup> Siehe dazu z.B. Vorwurf von *Sascha Schlösser* auf X (<https://x.com/SchloesserRA/status/1839645222101299305>; zuletzt abgerufen am 04.11.2024).

<sup>8</sup> Siehe bspw. auch die Ausführungen bei *Max Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie, München 2024, S. 56 ff.

<sup>9</sup> Ähnlich positiv auch *Marvin Klein*, Die Parlamentsautonomie des Thüringer Landestages vor dem Verfassungsgerichtshof, JuWissBlog Nr. 66/2024 v. 3.10.2024, (<https://www.juwiss.de/66-2024/>).

<sup>10</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020 – VerfGH 2/20.

<sup>11</sup> *Thüringer Landtag* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991–1993: Dokumentation, Erfurt 2003.

<sup>12</sup> Entsprechend knapp fallen bisher auch die Ausführungen in den Kommentaren hierzu aus (siehe *Joachim Linck*, in Linck/Baldus et al., ThürVerf, 1. Aufl. 2013, Art. 57, Rn. 14 oder

*Bieler/Poschmann/Schulte*, in Dressel/Poschmann, THürVerf, 2023, Art. 57, Rn. 14.

<sup>13</sup> Siehe dazu auch im Vorfeld die Ausführungen von *Fabian Michel*, Demokratische Diskontinuität: Zur vermeintlichen Fortgeltung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, VerfBlog, 2024/9/23, (<https://verfassungsblog.de/demokratische-diskontinuitat/>).

<sup>14</sup> Ähnlich auch bei *Joachim Linck*, in Linck/Baldus et al., ThürVerf, 1. Aufl. 2013, Art. 57, Rn. 14.

<sup>15</sup> Bspw. auch *Joachim Linck*, in Linck/Baldus et al., ThürVerf, 1. Aufl. 2013, Art. 57, Rn. 14 oder *Bieler/Poschmann/Schulte*, in Dressel/Poschmann, THürVerf, 2023, Art. 57, Rn. 19.

<sup>16</sup> Dazu auch *Hannes Berger/Lukas C. Gundling*, Impulse der Landesverfassungsgerichte zur politischen Neutralität, DÖV 2019, 399 ff.

# Register der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht für den Jahrgang 9 (2024)

## Heft 1: März 2024

### **Aufsätze:**

Historische Grundlagen des heutigen Abfallrechts im Landes- und Kommunalrecht vom Mittelalter bis zur Wiedervereinigung (*Hannes Berger*), S. 1.

Zur Vermeidung der Funktionsunfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs – Selbstergänzung als Vorschlag (*Lukas C. Gundling*), S. 8.

### **Rezensionen:**

Constantin Hruschka (Hrsg.), GFK, Genfer Flüchtlingskonvention, Handkommentar, 2022 (*Michael Fuchs*), S. 12.

Harald Gampe/Gerald Rieger, Schulgesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar mit Schaubildern und ausführlichem Stichwortverzeichnis, 12. Aufl. 2023 (*Rüdiger Meik*), S. 13.

Andreas Müller, Schulrecht mal anders! Die wichtigsten Fälle zum Schulordnungs- und Haftungsrecht in NRW, 2. Aufl. 2024 (*Rüdiger Meik*), S. 14.

### **Rechtsprechung:**

BVerwG – 6 B 13.23 – Täuschungsversuch, S. 16.

VerfGH BW – 1 GR 21/22 – Kuratorium der Landeszentrale für politische Bildung, S. 19.

VG Köln – 9 L 67/24 – universitäres Hausverbot, S. 31.

## Heft 2: Mai 2024

### **Editorial:**

Bibliotheksrecht im Giftschränk? (*Hannes Berger*), S. 33.

### **Aufsätze:**

Zur Beschlussfähigkeit von Landesverfassungsgerichten. Risiken und Nebenwirkungen des Rechts zur Selbstergänzung (*Werner Reutter*), S. 34.

### **Rezensionen:**

Wolfgang Kahl/Ute Mager (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, 2023 (*Michael Fuchs*), S. 40.

Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 19. Auflage 2024 (*Michael Fuchs*), S. 40.

Maximilian Zäper, Die Verfassungsmäßigkeit des Onlinezugangsgesetzes, 2023 (*Hannes Berger*), S. 41.

### **Rechtsprechung:**

StGH Hessen – P.St. 2891 – Hochschulorganisation, S. 43 (hierzu Anmerkung von *Lukas C. Gundling* 3/2024, S. 85).

OVG Sachsen-Anhalt – 3 M 35/24 – Ordnungsmaßnahmen, S. 70.

VG München – M 3 E 23.4371 – Unerlaubte Zuhilfenahme künstlicher Intelligenz, S. 75.

## Heft 3: September 2024

### **Editorial:**

1994 und 2024 (*Hannes Berger*), S. 81.

### **Aufsätze:**

Bundesstaatliches Misstrauen (*Robert Gmeiner*), S. 82.

Zu den Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums im Hochschulrecht – eine Anmerkung zum Beschluss des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 1. Dezember 2023 – P.St. 2891 (*Lukas C. Gundling*), S. 85.

### **Rezensionen:**

Ralf Weskamp, Schulrecht. Eine methodische Anleitung, 2024, (*Rüdiger Meik*), S. 89.

Florian Claus Albrecht/Jan Dirk Roggenkamp (Hrsg.), VereinsG, Vereinsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2024, (*Michael Fuchs*), S. 91.

Michael Brenner/Klaus Hinkel/Jörg Hopfe/Holger Poppenhäger/Klaus von der Weiden (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023 (*Hannes Berger*), S. 92.



Bernhard Müller-Weber/Heike Schüddekopf, Sozialrecht, 8. Aufl. 2024 (*Hannes Berger*), S. 94.

#### Rechtsprechung:

StGH Bremen – St 2/22 – Finanzwirksamkeit Volksbegehren, S. 95.

ThürVerfGH – VerfGH 23/18 – ThürHG, S. 104.

VGH Kassel – 28 E 803/23.D – rechtsextreme Chatgruppe, S. 110.

VerfGH BW – 1 GR 60/20 – Professorenbesoldung, S. 118.

VerfGH NRW – VerfGH 44/22 – Unterlassung der Abstellung von lebenserhaltenden Maßnahmen, S. 131

VGH Bayern – M 10 S 24.2384 – Protestcamp, S. 133

VG Magdeburg - 3 A 287/20 MD – Wiederaufforstung, S. 135.

### Heft 4: November 2024

#### Aufsätze:

Die Finanzierung von Schutzunterkünften für Betroffene von Gewalt in Deutschland (*Lena Gumnior*), S. 137.

Rechtsprechung zum Schulrecht im Jahr 2024 (*Hannes Berger*), S. 143.

#### Rezensionen:

Dirk Freudenberg/Kai von Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz, Grundlagen, Recht, Praxis, 2024 (*Michael Fuchs*), S. 153.

#### Rechtsprechung:

VerfGH Saarland – Lv 8/23 – Mitglieder eines Untersuchungsausschusses, S. 155.

ThürVerfGH – VerfGH 36/24 – Konstituierende Sitzung des Landtags, S. 162 (mit Anmerkung *Lukas C. Gundling*, S. 176).

### Personen

#### *Berger*, Hannes

- Historische Grundlagen des heutigen Abfallrechts im Landes- und Kommunalrecht vom Mittelalter bis zur Wiedervereinigung, **1/2024**, S. 1.
- Bibliotheksrecht im Giftschränk?, **2/2024**, S. 33.
- Rezension zu Maximilian Zäper, Die Verfassungsmäßigkeit des Onlinezugangsgesetzes, Studien zum öffentlichen Recht, 2023, **2/2024**, S. 41.
- 1994 und 2024, **3/2024**, S. 81.

- Rezension zu Michael Brenner/Klaus Hinkel/Jörg Hopfe/Holger Poppenhäger/Klaus von der Weiden (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, **3/2024**, S. 92.
- Rezension zu Bernhard Müller-Weber/Heike Schüddekopf, Sozialrecht, 8. Aufl. 2024, **3/2024**, S. 94.
- Rechtsprechung zum Schulrecht im Jahr 2024 **4/2024**, S. 143.

#### *Fuchs*, Michael

- Rezension zu Constantin Hruschka (Hrsg.), GFK, Genfer Flüchtlingskonvention, Handkommentar, 2022, **1/2024**, S. 12.
- Rezension zu Wolfgang Kahl/Ute Mager (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, 2023, **2/2024**, S. 40.
- Rezension zu Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 19. Auflage 2024, **2/2024**, S. 40.
- Rezension zu Florian Claus Albrecht/Jan Dirk Roggenkamp (Hrsg.), VereinsG, Vereinsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2024, **3/2024**, S. 91.
- Rezension zu Dirk Freudenberg/Kai von Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz, Grundlagen, Recht, Praxis, 2024, **4/2024**, S. 153.

#### *Gmeiner*, Robert

- Bundesstaatliches Misstrauen, **3/2024**, S. 82.

#### *Gumnior*, Lena

- Die Finanzierung von Schutzunterkünften für Betroffene von Gewalt in Deutschland, **4/2024**, S. 137.

#### *Gundling*, Lukas C.

- Zur Vermeidung der Funktionsunfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs – Selbstergänzung als Vorschlag, **1/2024**, S. 8.
- Zu den Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums im Hochschulrecht – eine Anmerkung zum Beschluss des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 1. Dezember 2023 – P.St. 2891, **3/2024**, S. 85.
- Anmerkung zu ThürVerfGH, VerfGH 36/24, **4/2024**, S. 176.

#### *Meik*, Rüdiger

- Rezension zu Harald Gampe/Gerald Rieger, Schulgesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar

- mit Schaubildern und ausführlichem Stichwortverzeichnis, 12. Aufl. 2023, **1/2024**, S. 13.
- Rezension zu Andreas Müller, Schulrecht mal anders! Die wichtigsten Fälle zum Schulordnungs- und Haftungsrecht in NRW, 2. Aufl. 2024, **1/2024**, S. 14.
- Rezension zu Ralf Weskamp, Schulrecht. Eine methodische Anleitung, 2024, **3/2024**, S. 89.

#### **Reutter, Werner**

- Zur Beschlussfähigkeit von Landesverfassungsgerichten. Risiken und Nebenwirkungen des Rechts zur Selbstergänzung, **2/2024**, S. 34.

### **Rechtsprechung nach Gerichtsart**

#### **Verfassungsgerichte**

- VerfGH BW – 1 GR 21/22 – Kuratorium der Landeszentrale für politische Bildung, **1/2024**, S. 19.
- VerfGH BW – 1 GR 60/20 – Professorenbesoldung, **3/2024**, S. 118.
- StGH Bremen – St 2/22 – Finanzwirksamkeit Volksbegehren, **3/2024**, S. 95.
- StGH Hessen – P.St. 2891 – Hochschulorganisation, **2/2024**, S. 43 (hierzu Anmerkung von *Lukas C. Gundling* 3/2024, S. 85).
- VerfGH Saarland – Lv 8/23 – Mitglieder eines Untersuchungsausschusses, **4/2024**, S. 155.
- ThürVerfGH – VerfGH 23/18 – ThürHG, **3/2024**, S. 104.
- ThürVerfGH – VerfGH 36/24 – Konstituierende Sitzung des Landtags, **4/2024**, S. 162.

#### **Verwaltungsgerichte**

- BVerwG – 6 B 13.23 – Täuschungsversuch, **1/2024**, S. 16.
- VGH Bayern – M 10 S 24.2384 – Protestcamp, **3/2024**, S. 133
- VGH Kassel – 28 E 803/23.D – rechtsextreme Chatgruppe, **3/2024**, S. 110.
- VerfGH NRW – VerfGH 44/22 – Unterlassung der Abstellung von lebenserhaltenden Maßnahmen, **3/2024**, S. 131
- OVG Sachsen-Anhalt – Az. 3 M 35/24 – Ordnungsmaßnahmen, **2/2024**, S. 70.

- VG Köln – 9 L 67/24 – universitäres Hausverbot, **1/2024**, S. 31.
- VG Magdeburg - 3 A 287/20 MD – Wiederaufforstung, **3/2024**, S. 135.
- VG München – M 3 E 23.4371 – Unerlaubte Zuhilfenahme künstlicher Intelligenz, **2/2024**, S. 75.

### **Besprochene Bücher:**

- Albrecht, Florian Claus/Roggenkamp, Jan Dirk (Hrsg.): VereinsG, Vereinsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2024, (*Michael Fuchs*), **3/2024**, S. 91.
- Brenner, Michael/Hinkel, Klaus/Hopfe, Jörg/Poppenhäger, Holger /von der Weiden, Klaus (Hrsg.): Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023 (*Hannes Berger*), **3/2024**, S. 92.
- Freudenberg, Dirk/Kai von Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz, Grundlagen, Recht, Praxis, 2024 (*Michael Fuchs*), **4/2024**, S. 153.
- Gampe, Harald/Rieger, Gerald: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar mit Schaubildern und ausführlichem Stichwortverzeichnis, 12. Aufl. 2023 (*Rüdiger Meik*), **1/2024**, S. 13.
- Göhler, Erich: Ordnungswidrigkeitengesetz, 19. Auflage 2024 (*Michael Fuchs*), **2/2024**, S. 40.
- Hruschka, Constantin (Hrsg.): GFK, Genfer Flüchtlingskonvention, Handkommentar, 2022 (*Michael Fuchs*), **1/2024**, S. 12.
- Kahl, Wolfgang/Mager, Ute (Hrsg.): Verwaltungsorganisation, 2023 (*Michael Fuchs*), **2/2024**, S. 40.
- Müller, Andreas: Schulrecht mal anders! Die wichtigsten Fälle zum Schulordnungs- und Haftungsrecht in NRW, 2. Aufl. 2024 (*Rüdiger Meik*), **1/2024**, S. 14
- Müller-Weber, Bernhard/Schüddekopf, Heike: Sozialrecht, 8. Aufl. 2024 (*Hannes Berger*), **3/2024**, S. 94.
- Weskamp, Ralf: Schulrecht. Eine methodische Anleitung, 2024, (*Rüdiger Meik*), **3/2024**, S. 89.
- Zäper, Maximilian: Die Verfassungsmäßigkeit des Onlinezugangsgesetzes, Studien zum öffentlichen Recht, 2023 (*Hannes Berger*), **2/2024**, S. 41.

# Impressum

Die Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht wird herausgegeben von der

**Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder.  
Bremen/Erfurt/Halle (Saale)/Schwäbisch Gmünd**

Postfach 1301

73503 Schwäbisch Gmünd

Homepage: [zlv.de](http://zlv.de)

E-Mail: [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de)

Verantwortliche im Sinne des Presserechts sind Hannes Berger (Verantwortlicher Redakteur für Rechtsprechung und Rezensionen) und Lukas C. Gundling (Verantwortlicher Redakteur für Vermarktung)

Die Schriftleitung obliegt Sebastian R. Bunse. Die Zeitschrift erscheint quartalsweise und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,-€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter [www.zlv.de](http://www.zlv.de) oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autoren und Autorinnen senden Manuskripte unter [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de) ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen. Manuskripte werden nur für exklusive Veröffentlichungen angenommen und müssen einen redaktionellen Begutachtungsprozess durchlaufen.