

U n t e r r i c h t u n g

durch den Präsidenten des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 15/23) zur Reihenfolge der Abstimmung über Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans im Haushalts- und Finanzausschuss

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Reihenfolge der Abstimmung über Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans im Haushalts- und Finanzausschuss wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 15/23 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes als Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 8/70).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes als Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Dr. Thadäus König
Präsident des Landtags

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an den Auftraggeber verteilt. Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachenummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdokumentation unter der Internetadresse www.parldok.thueringer-landtag.de zur Verfügung. Die Fraktionen und die Landtagsbibliothek erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung.

Gutachtliche Stellungnahme

zur Reihenfolge der Abstimmung über Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans im Haushalts- und Finanzausschuss

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederungsübersicht

A.	Einführung	3
B.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	5
C.	Geltende Geschäftsordnungsrechtslage.....	6
I.	Maßgebliche Normen der Geschäftsordnung	6
II.	Auslegung	7
1.	Grundsätze der Auslegung geschäftsordnungsrechtlicher Bestimmungen.....	7
2.	Wortlaut	7
3.	§ 43 Abs. 3 Satz 1 als lex specialis für Abstimmungen über Geldbeträge	8
III.	Geltung des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO für Änderungsanträge zum Haushaltsentwurf 9	
1.	Keine explizite Beschränkung auf Hauptanträge.....	9
2.	Teleologische Reduktion geboten?	9
a.	Subjektiver Normzweck	10
b.	Objektiver Normzweck	10
aa)	Spezifischer Normzweck des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO.....	11
(i)	Solidität staatlicher Finanzen und Haushaltsausgleich	11
(ii)	Effizienz	11
(iii)	Abstellen auf das Ergebnis der Abstimmung	12
bb)	Generelle Zweckvorgabe des § 43 GO für Abstimmungsreihenfolgen	12
(i)	§ 43 Abs. 1 GO	12
(ii)	§ 43 Abs. 2 GO	13
(iii)	§ 43 Abs. 4 GO.....	14
(iv)	Zwischenergebnis	14
c.	Zulässigkeit einer teleologischen Reduktion	14
IV.	Ergebnis	16
D.	Regelungsmöglichkeiten für den Geschäftsordnungsgeber	16

A. Einführung

Der Wissenschaftliche Dienst ist mit der Erarbeitung einer rechtsgutachtlichen Stellungnahme betreffend die Abstimmreihenfolge im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags (HuFA) bei Änderungsanträgen zum Entwurf des Haushaltsplans beauftragt worden.

Am Ende der Haushaltsberatungen im gemäß § 67 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GO)¹ zuständigen HuFA ist regelmäßig über eine Vielzahl an Änderungsanträgen zu den Einzelplänen des Haushaltsplans abzustimmen. Soweit mehrere Änderungsanträge zu demselben Haushaltstitel eingereicht werden, stellt sich die Frage, nach welcher Reihenfolge über diese Änderungsanträge abzustimmen ist.

Nach bisheriger Praxis im HuFA gelangt bei der Abstimmung über bezüglich eines Haushaltstitels miteinander konkurrierende Änderungsanträge zum Haushaltsplan, soweit sie auf eine Änderung des jeweiligen Ansatzes abzielen, § 43 Abs. 3 GO zur Anwendung. Hierbei wird angesichts der in dieser Vorschrift verwendeten Begriffe „Einnahmesumme“ und „Ausgabesumme“ auf die Haushaltsansätze abgestellt, wie sie sich im Ergebnis der mit den Änderungsanträgen verfolgten Änderungen jeweils darstellen würden.

Diese lange unstrittig praktizierte Verfahrensweise wurde zuletzt in Frage gestellt und es wurde unter Hinweis auf § 43 Abs. 2 GO vorgeschlagen, stattdessen die Reihenfolge der Abstimmung über die Änderungsanträge anhand des Ausmaßes ihrer Abweichung von der Haushaltsvorlage zu bestimmen, also bei entsprechendem Verständnis des Grundsatzes „weiter gehender Antrag zuerst“ auf die jeweiligen Änderungsvolumina abzustellen.

Damit stehen zusammengefasst folgende zwei Verfahrensweisen zur Diskussion:

1. Abstellen auf die Haushaltsansätze, die sich bei Annahme der Änderungsanträge ergeben würden, wobei die kleinere Einnahme- und die größere Ausgabesumme, d.h. der kleinere Einnahme- und der größere Ausgabeansatz, vorrangig zu behandeln ist;
2. Abstellen auf die Volumina der jeweiligen Änderungsbefehle, wobei über denjenigen Änderungsbefehl zuerst abzustimmen ist, der im Vergleich zu den konkurrierenden Änderungsanträgen vom Ansatz, wie er sich im Haushaltsentwurf findet, weiter gehend abweicht.

¹ Drucksache 8/2 – korrigierte Fassung vom 26. September 2024.

Zur Verdeutlichung soll folgendes Beispiel dienen:

Ansatz in einem fiktiven Ausgabebetitel laut Haushaltsentwurf:			5.000.000 EUR
Änderungsantrag 1 (Fraktion A):	- 1.000.000 EUR	=	4.000.000 EUR
Änderungsantrag 2 (Fraktion B):	- 3.000.000 EUR	=	2.000.000 EUR

Stellte man in diesem Beispiel auf die sich ergebenden Haushaltsansätze ab, wäre über den Änderungsantrag 1 mit dem größeren Haushaltsansatz (4.000.000 EUR) vor dem Änderungsantrag 2 mit dem kleineren Haushaltsansatz (2.000.000 EUR) abzustimmen.

Stellte man hingegen auf die Volumina der Änderungsbefehle ab, wäre über den Änderungsantrag 2 (Kürzung um 3.000.000 EUR) vor dem Änderungsantrag 1 (Kürzung um 1.000.000 EUR) abzustimmen.

Die praktische Relevanz der hier aufgeworfenen Frage besteht in möglichen Auswirkungen auf das Abstimmverhalten und damit auf das Abstimmungsergebnis. Beide Änderungsanträge im Beispiel zielen in dieselbe Richtung, nämlich in Richtung einer Ausgabensenkung. Stellte man den Änderungsantrag 1 zuerst zur Abstimmung, ergäbe sich auf Grundlage der bislang geübten Praxis, die auf die Haushaltsansätze im Ergebnis der jeweils beantragten Änderungen abstellt (und unter der Prämisse, dass weder Fraktion A noch Fraktion B für sich alleine bereits über eine Mehrheit im Ausschuss verfügt), die folgende Situation:

Würde der Änderungsantrag 1 angenommen, dann wäre der Änderungsantrag 2 erledigt und würde nicht mehr zur Abstimmung gestellt. Denn der sich aus der Annahme des Änderungsbefehls nach dem angenommenen Antrag 1 ergebende Haushaltsansatz von 4.000.000 EUR schließt einen mit dem Antrag 2 verfolgten Ansatz von nur 2.000.000 EUR aus. Würden also die der Fraktion B angehörenden Ausschussmitglieder dem Änderungsantrag 1 zustimmen, um überhaupt eine Senkung zu erreichen, dann würden sie damit zwar die Wahrscheinlichkeit einer Annahme des Änderungsantrags 1 erhöhen, zugleich jedoch die Erfolgsaussichten ihres eigenen Antrags verringern. Würden sie indes gegen den Änderungsantrag 1 stimmen, um ihren eigenen Antrag zu fördern, wäre es wahrscheinlicher, dass im Fortgang überhaupt keine Ausgabensenkung beschlossen würde. Denn der Änderungsantrag 1 könnte gerade wegen der Gegenstimmen der Mitglieder der Fraktion B eine Mehrheit verfehlen. Dann käme der Änderungsantrag 2, der nur noch im Alternativverhältnis zu der ursprünglichen Vorlage stünde, zum Aufruf und die Ausschussmitglieder, die entweder überhaupt keine Absenkung oder eine Absenkung von nur 1.000.000 Euro (so die Fraktion A) anstreben, würden mutmaßlich gegen den Änderungsantrag 2 votieren, sodass auch dieser keine Mehrheit finden könnte. Insgesamt führt diese Verfahrensweise also zu einer höheren Wahrscheinlichkeit, dass kein Änderungsantrag angenommen wird und es beim Ansatz nach dem Haushaltsentwurf verbleibt.

Würde umgekehrt zuerst über den Änderungsantrag 2 abgestimmt und verfehlte dieser eine Mehrheit, dann stiegen die Chancen für eine Annahme des Änderungsantrags 1, weil neben den Mitgliedern der Fraktion A auch die der Fraktion B in dem Wissen, dass ihr eigener Antrag erfolglos geblieben ist, nunmehr zustimmen könnten, um überhaupt eine Reduzierung des Ansatzes – gewissermaßen als „gemeinsamen Nenner“ beider Anträge – zu erreichen.

Bei mehreren Änderungsanträgen, die bei einem Ausgabetitel allesamt einen Aufwuchs des Ansatzes oder bei einem Einnahmetitel allesamt eine Absenkung des Ansatzes bezwecken, stellt sich das skizzierte Problem nicht, weil hier die Abstimmungsreihenfolge nach beiden in Rede stehenden Verfahrensweisen dieselbe wäre.

Bei Änderungsanträgen, die teils einen Aufwuchs, teils eine Absenkung vorsehen, besteht das Problem zwar formal ebenfalls. Jedoch blieben in diesem Fall die dargestellten praktischen Konsequenzen für das Abstimmverhalten aus. Denn in diesem Fall besteht kein „gemeinsamer Nenner“ der in ihren Zweckrichtungen diametral entgegengesetzten Anträge.

Zu untersuchen ist, welche der beiden skizzierten Verfahrensweisen der geltenden Rechtslage entspricht. Das ist durch Auslegung der einschlägigen Vorgaben der Geschäftsordnung des Landtags unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu bestimmen.

B. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Als grundlegende verfassungsrechtliche Wertung für eine Abstimmreihenfolge über Anträge ist Art. 53 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) heranzuziehen. Danach hat jeder Abgeordnete das Recht, im Landtag das Wort zu ergreifen, Anfragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Einschränkungen dieser Rechte, insbesondere in Gestalt der Geschäftsordnung des Landtags (siehe Art. 57 Abs. 5 ThürVerf), kommen im Wege der praktischen Konkordanz nur aufgrund anderer Verfassungsgüter, wie bspw. der Funktionsfähigkeit des Landtags, unter strikter Beachtung der Verhältnismäßigkeit in Betracht, wobei dem Landtag ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.² Darüber hinaus ist eingedenk des Gebots der Rechtsklarheit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (siehe Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) bei sämtlichen Abstimmungen sicherzustellen, dass es nicht zu einander widersprechenden Entscheidungen kommt. Insbesondere mit Blick auf die Folgen der Entscheidungen über Änderungsanträge zum Haushaltsplan ist zudem an Art. 98 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf zu erinnern, wonach der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist.

² *Poschmann/Wohler*, in: Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2024, Art. 53 Rn. 53; *Linck/Poppenhäger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et.al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 53 Rn. 30 f.; vgl. auch BVerfGE 160, 368.

C. Geltende Geschäftsordnungsrechtslage

Im Folgenden ist zu untersuchen, in welcher Art und Weise der Geschäftsordnungsgeber im hier interessierenden Zusammenhang von seinem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht hat, d.h. welcher der beiden oben skizzierten Verfahrensweisen er den Vorzug gegeben hat. Zur Darstellung der geltenden Rechtslage werden im Folgenden die maßgeblichen Normen der Geschäftsordnung des Landtags erörtert und im Hinblick auf die skizzierte Problemlage nach den methodischen Grundsätzen ausgelegt.

I. Maßgebliche Normen der Geschäftsordnung

Gemäß § 76 Abs. 2 Satz 2 GO gelten für die Beratungen in den Ausschüssen die Grundsätze der Geschäftsordnung, soweit nichts anderes bestimmt ist. Zwar finden sich ausdrückliche Regelungen zu Änderungsanträgen in § 64 GO. Die Vorschrift enthält indes keine Vorgaben zur Abstimmreihenfolge. Solche Vorgaben finden sich – originär für Abstimmungen im Plenum (unter Abschnitt „VI. Sitzungen des Landtags“) – in § 43 GO:

§ 43 Reihenfolge der Abstimmung

(1) Über Anträge wird in folgender Reihenfolge abgestimmt:

- 1. Anträge auf Schluss der Beratung,*
- 2. Anträge auf Vertagung der Beratung,*
- 3. Anträge auf Aussetzung der Abstimmung,*
- 4. Anträge, die, ohne die Sache selbst zu berühren, lediglich Vorfagen betreffen, insbesondere Verweisung an einen Ausschuss, Einholung einer Auskunft und dergleichen,*
- 5. Anträge auf Entscheidung in der Sache selbst.*

(2) ¹Im Übrigen ist über den weiter gehenden Antrag zuerst abzustimmen. ²Gehen die Anträge gleich weit, ist über den älteren zuerst abzustimmen.

(3) ¹Bei verschiedenen in Frage stehenden Geldsummen ist die kleinere im Antrag gebrachte Einnahme- und die größere Ausgabesumme zuerst zur Abstimmung zu bringen und in dieser Folge weiter. ²Bei Zeitbestimmungen ist über die längere Zeit zuerst zu entscheiden.

(4) Über Änderungsanträge ist vor den Hauptanträgen abzustimmen.

§ 43 Abs. 1 GO betrifft die Reihenfolge der Abstimmungen über verschiedene Verfahrens- und Sachanträge. Absatz 4 legt den Vorrang von Änderungsanträgen gegenüber Hauptanträgen fest. Für die Betrachtung des Verhältnisses konkurrierender Änderungsanträge untereinander kommen folglich von vornherein nur die Absätze 2 und 3 des § 43 GO in Betracht.

II. Auslegung

Im Folgenden soll durch Auslegung der in Betracht kommenden Vorschriften in § 43 Abs. 2 und Abs. 3 GO geklärt werden, welche dieser Bestimmungen die Abstimmreihenfolge bei den hier in Rede stehenden Änderungsanträgen zum Haushaltsplan vorgibt.

1. Grundsätze der Auslegung geschäftsordnungsrechtlicher Bestimmungen

Bei der Interpretation geschäftsordnungsrechtlicher Vorgaben sind zunächst die allgemeinen Auslegungsmethoden der Rechtswissenschaft heranzuziehen (wortlautbezogene, historisch-genetische, systematische und teleologische Auslegung)³.

Ergänzend sind die parlamentarische Tradition und Praxis zu berücksichtigen.⁴ Überdies gilt es zu beachten, dass die Regelungen in parlamentarischen Geschäftsordnungen gegenüber anderen Rechtsnormen die Besonderheit aufweisen, dass hier der Normgeber, der Normadressat und der Normanwender identisch sind, was zu einer größeren Flexibilität in der Auslegung führt.⁵ Gleichwohl ist auch für das parlamentarische Geschäftsordnungsrecht die Auslegung von der (rechtsfortbildenden) Normergänzung abzugrenzen.⁶ In jedem Fall hat der Landtag bei der Anwendung seiner Geschäftsordnung Fairness und Loyalität gegenüber den parlamentarischen Minderheiten und die Wahrung des demokratischen Mehrheitsprinzips in gleichem Maße sicherzustellen.⁷

2. Wortlaut

Der Wortlaut von § 43 Abs. 2 Satz 1 GO – „über den weiter gehenden Antrag zuerst“ – legt die Verfahrensweise nahe, nach der auf die Volumina der Änderungsbefehle abzustellen ist. Ein Änderungsantrag ist umso „weiter gehender“, je weiter er vom Hauptantrag als gemeinsamem Referenzobjekt der Änderungsanträge, hier also vom Ansatz im Entwurf des Haushaltsplans, abweichen will.

Hingegen sieht § 43 Abs. 3 Satz 1 GO vor, dass bei Geldsummen über die kleinere (vor der größeren) „im Antrag gebrachte“ Einnahmesumme und über die größere (vor der kleineren) Ausgabesumme abzustimmen ist. Auch wenn man hier den Begriff „Summe“ nicht im engeren, mathematischen Sinne als das Ergebnis einer Rechenoperation, sondern in einem umgangssprachlichen und weiteren Sinne als Synonym für „Betrag“ auffasst,⁸ stellt die Regelung ihrem Wortsinn nach gleichwohl eindeutig auf den gesamten Einnahme- bzw. Ausgabebetrag – hier

³ Hense, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, 58. Edit. Stand 15.06.2024, § 127 GOBT Rn. 2.

⁴ BVerfGE 1, 144 (148 f.); 70, 324 (360 f.); Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 9.

⁵ Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 40 GG Rn. 20 m.w.N.

⁶ Hense, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, 58. Edit. Stand: 15.06.2024, § 127 GOBT Rn. 2.

⁷ BVerfGE 1, 144 (148 f.); 44, 308 (314 f.); 80, 188 (219); 96, 264 (285); 112, 118 (140 f.).

⁸ Zur Frage der Maßgeblichkeit der umgangssprachlichen Wortbedeutung für die Wortlautauslegung siehe Wank, Juristische Methodenlehre, 2020, § 7 Rn. 19 ff.

also den Haushaltsansatz – im Ergebnis der mit den Anträgen jeweils verfolgten Änderungen ab. Bei einem Änderungsantrag kann die „Ausgabesumme“ nur derjenige Wert sein, der sich als Ausgabeposten ergäbe für den Fall, dass der Antrag angenommen würde. Die alternative Vorgehensweise, wonach bei Änderungsanträgen auf die Volumina der jeweiligen Änderungsbefehle abzustellen sei, findet hingegen im Wortlaut des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO keine Stütze. Denn die „größere Ausgabesumme“ ist sprachlich nicht gleichbedeutend mit der „größeren Änderung“.

Für die hier zu untersuchende Frage der Abstimmungsreihenfolge für Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans sind also den Absätzen 2 und 3 des § 43 GO ihrem jeweiligen Wortlaut nach gegensätzliche Regelungsbefehle zu entnehmen. Während § 43 Abs. 2 Satz 1 GO bei der Bestimmung der Abstimmreihenfolge auf die Volumina der jeweiligen Änderungsbefehle abstellt, erklärt Absatz 3 Satz 1 seinem Wortlaut nach die Einnahme- bzw. Ausgabe-summen im Ergebnis der beantragten Änderungen für maßgeblich.

Demnach ist bezüglich der hier zu untersuchenden Problemstellung eine Normenkollision zu konstatieren.

3. § 43 Abs. 3 Satz 1 als lex specialis für Abstimmungen über Geldbeträge

Für die Auflösung dieser Kollision kommt es auf das Verhältnis der beiden Absätze zueinander an. Augenfällig ist, dass sowohl § 43 Abs. 3 Satz 1 GO (Geldbeträge) als auch Satz 2 der Vorschrift (Zeitbestimmungen) im Unterschied zu § 43 Abs. 2 GO konkret bezifferbare bzw. quantifizierbare Antragsgegenstände betreffen.

Die hier maßgebliche Kollisionsregel ist die der Spezialität, wonach eine allgemeine Norm durch eine spezielle Norm verdrängt wird („Lex specialis derogat legi generali.“). Eine Rechtsnorm ist im Verhältnis zu einer anderen dann speziell, wenn ihr Tatbestand über alle Merkmale der allgemeinen Vorschrift verfügt und zusätzlich noch mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält.⁹

§ 43 Abs. 3 Satz 1 GO enthält im Vergleich zu § 43 Abs. 2 GO das zusätzliche Merkmal „Bei verschiedenen in Frage stehenden Geldsummen“. Demnach ist ein Spezialitätsverhältnis zwischen diesen beiden Vorschriften mit der Folge des Anwendungsvorrangs des Absatzes 3 festzustellen. § 43 Abs. 2 GO, der dieses besondere Merkmal nicht aufweist, sondern mit „Im Übrigen“ lediglich auf den § 43 Abs. 1 GO Bezug nimmt, hat demgegenüber als allgemeinere Regelung zurückzutreten.

⁹ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 267.

Bestätigt wird dieser Befund durch die systematische Abfolge der beiden Absätze vor dem Hintergrund, dass gesetzestechnisch Allgemeines vor Besonderem geregelt zu werden pflegt.

§ 43 Abs. 3 Satz 1 GO ist folglich als Sonderregelung für Abstimmungen über Geldbeträge zu betrachten und verdrängt insoweit den Absatz 2.

III. Geltung des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO für Änderungsanträge zum Haushaltsentwurf

Ist die Rechtslage wie dargelegt insoweit eindeutig, lässt sich allenfalls noch fragen, ob für Änderungsanträge, welche die Abänderung einer Geldsumme zum Gegenstand haben, im Allgemeinen und für Änderungsanträge zum Haushaltsplanentwurf im Besonderen etwas anderes zu gelten hat.

1. Keine explizite Beschränkung auf Hauptanträge

Dem Wortlaut nach nimmt § 43 Abs. 3 Satz 1 GO Änderungsanträge nicht aus. Insbesondere werden auch bei Änderungsanträgen zum Haushaltsentwurf Einnahme- und Ausgabesummen „im Antrag gebracht“. Gemäß der dargestellten Definition, wonach eine spezielle Vorschrift sich durch ein zu *sämtlichen* tatbestandlichen Merkmalen der allgemeinen Bestimmung hinzutretendes Merkmal auszeichnet, wird das Spezialitätsverhältnis des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO zu Absatz 2 zumindest dem Wortlaut nach für Änderungsanträge nicht ausgeschlossen.

2. Teleologische Reduktion geboten?

Mangels einer expliziten Ausnahme von Änderungsanträgen zum Haushaltsentwurf aus dem Anwendungsbereich des § 43 Abs. 3 GO ist zu erwägen, ob eine solche Ausnahme durch den Normzweck geboten sein könnte und ob Änderungsanträge (zum Entwurf des Haushaltsplans) daher im Wege der teleologischen Reduktion des Absatzes 3 von dessen Anwendungsbereich auszunehmen sein könnten mit der Folge, dass die allgemeine Bestimmung in § 43 Abs. 2 GO zum Tragen käme.

Eine teleologische Reduktion kommt in Betracht, wenn eine Norm ihrem Wortlaut nach auch Sachverhalte einschließt, die vom Regelungszweck („Telos“) der Vorschrift nicht erfasst sind, der Wortsinn einer Bestimmung demnach über ihren Regelungszweck hinausgeht. Bei einer teleologischen Reduktion wird der Wortlaut also gemäß dem Sinn und Zweck der Vorschrift eingeschränkt und damit korrigiert.¹⁰

¹⁰ Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie, 8. Aufl. 2015, Rn. 902.

Hinsichtlich des hierfür zu ermittelnden Normzwecks kann unterschieden werden zwischen dem subjektiven Ziel, das der historische Normgeber bei dem Erlass der Regelung erkennbar verfolgt hat, einerseits und dem objektiven bzw. objektivierten Zweck der Norm andererseits.¹¹

a. Subjektiver Normzweck

Der subjektive Normzweck ist im Wege der historisch-genetischen Auslegung unter Bezugnahme auf die sich aus den Gesetzgebungsmaterialien ergebende Genese der Norm zu ermitteln.¹²

§ 43 GO ist in seiner Fassung seit der Vorläufigen Geschäftsordnung des Thüringer Landtags aus dem Jahr 1990 weitgehend unverändert geblieben. Lediglich im (hier nicht maßgeblichen) Absatz 1 hat sich die Formulierung seither geringfügig geändert.

Weder in der konstituierenden Sitzung des Landtags der 1. Wahlperiode am 25.10.1990, in welcher die Vorläufige Geschäftsordnung ohne Aussprache beschlossen wurde,¹³ noch in den vorangegangenen Beratungen im vorläufigen Ältestenrat ist § 43 GO thematisiert worden. In späteren Beratungen waren die Abs. 2 und 3, soweit ersichtlich, ebenfalls kein Gegenstand. Ein Änderungsantrag der Fraktion der CDU zu § 43 Abs. 4 GO aus dem Jahr 1993/94 wurde zurückgezogen.¹⁴

Die Vorläufige Geschäftsordnung wurde im Jahr 1990 durch den Landtag unter erheblichem Zeitdruck beschlossen. Dabei wurden zahlreiche Bestimmungen aus der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz unbesehen übernommen.¹⁵ § 45 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz enthält eine dem hiesigen § 43 GO entsprechende Vorschrift mit gleicher Überschrift und den wortlautidentischen Absätzen 2 bis 4. Das spricht dafür, dass der hiesige Geschäftsordnungsgeber zu § 43 GO keine eigenen Erwägungen angestellt hat, auch nicht dergestalt, dass er sich etwa ein subjektives Regelungsmotiv des rheinland-pfälzischen Geschäftsordnungsgebers zu eigen gemacht hätte.

Ein subjektiver Normzweck ist demnach nicht zu ermitteln.

b. Objektiver Normzweck

Da sich vorliegend zu den Regelungszielen des Geschäftsordnungsgebers kein Anhaltspunkt ergibt, könnte folglich nur ein objektivierbarer Normzweck der Betrachtung zugrunde gelegt werden.

¹¹ Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie, 8. Aufl. 2015, Rn. 720 f.

¹² Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie, 8. Aufl. 2015, Rn. 780 ff.

¹³ Archivalien des Thüringer Landtags, Kennung: A 2.1.12, Bd. 1, zu Drs. 1/2, Bl. 250.

¹⁴ Archivalien des Thüringer Landtags, Kennung: A 2.1.12, Bd. 2, zu Drs. 1/3532 III, Bl. 208.

¹⁵ Siehe dazu Linck, Wie ein Landtag laufen lernte, 2010, S. 38, 39, 42, 60.

aa) Spezifischer Normzweck des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO

Dabei ist zuvörderst auf den Normzweck der konkreten Vorschrift abzustellen, deren Wortlaut aufgrund seiner Normzweckwidrigkeit korrigiert werden soll.

(i) Solidität staatlicher Finanzen und Haushaltsausgleich

Der Wortsinn des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO knüpft die Abstimmreihenfolge an das Kriterium der kleineren Einnahmesumme bzw. der größeren Ausgabesumme. Auf Grundlage der auf abstimmungstaktischen Erwägungen beruhenden Annahme, der zuerst zur Abstimmung stehende Antrag habe regelmäßig die geringsten Erfolgsaussichten, weil andere Antragsteller darauf hoffen können, dass ihr Antrag angenommen wird,¹⁶ könnte gemutmaßt werden, die Vorschrift bezwecke eine Reduzierung öffentlicher Ausgaben und eine Erhöhung staatlicher Einnahmen, indem sie Anträge mit geringerer Einnahme bzw. mit größerer Ausgabe zuerst zur Abstimmung bringt.

Ferner könnte man § 43 Abs. 3 Satz 1 GO die Zwecksetzung zuschreiben, dem verfassungsrechtlichen Ziel des Haushaltsausgleichs zugute zu kommen, indem die Vorschrift aus den dargestellten Gründen die Wahrscheinlichkeit mindert, dass Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans angenommen werden.

Gegen die Annahme derartiger Regelungszwecke spricht allerdings, dass parlamentarische Geschäftsordnungen mit ihren prozeduralen Vorgaben nicht bestimmte Sachentscheidungen forcieren, sondern lediglich die äußeren Bedingungen für das ordnungsgemäße Zustandekommen parlamentarischer Entscheidungen sicherzustellen haben.

(ii) Effizienz

Bei mehreren auf die Absenkung eines Ausgabeansatzes oder auf die Anhebung eines Einnahmetitels gerichteten Anträgen stellt der sich bei Antragsannahme ergebende höhere Ausgabeansatz oder niedrigere Einnahmeansatz den (möglichen) kleinsten gemeinsamen Nenner der Abstimmenden dar. Die Abstimmenden lassen sich zunächst aufteilen in diejenigen, die keine Änderung des Absatzes möchten, und diejenigen, die (überhaupt) eine Absenkung der Ausgaben bzw. eine Erhöhung der Einnahmen anstreben. Im Lichte von Wahrscheinlichkeiten das Abstimmergebnis betreffend könnte es zur Vermeidung weiterer Abstimmvorgänge daher effizienter sein, mit dem möglichen kleinsten gemeinsamen Nenner zu beginnen, als sich – bei mehr als zwei konkurrierenden Anträgen schrittweise – absteigend vom möglichen größten gemeinsamen Nenner auf den möglichen kleinsten gemeinsamen

¹⁶ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 37. Lieferung, Anhang zu § 46 GOBT Absatz 8.

Nenner vorzuarbeiten. Bei mehr als zwei konkurrierenden Änderungsanträgen würde sich der Effizienzgewinn bei dieser Vorgehensweise entsprechend steigern.

Gilt allerdings die Prämisse (auch bei Änderungsanträgen zum Haushaltsplan), dass die Annahme eines Antrags weniger wahrscheinlich ist, wenn er zuerst zur Abstimmung gelangt, als wenn er in der Abstimmreihenfolge erst später aufgerufen wird, dann wäre mit der Verfahrensweise nach § 43 Abs. 3 GO kein Effizienzgewinn verbunden.

(iii) Abstellen auf das Ergebnis der Abstimmung

Als spezifischer Normzweck des § 43 Abs. 3 GO käme schließlich noch in Betracht, dass bei Abstimmungen zu Einnahmen und Ausgaben die Abstimmenden ihren Fokus darauf richten sollen, worüber im Ergebnis der Abstimmung entschieden wird, welcher Geldbetrag bzw. welcher Haushaltsansatz also „am Ende herauskommt“. Insoweit ist allerdings von vornherein nicht ersichtlich, dass der Wortlaut der Norm über diese Zwecksetzung hinausginge.

bb) Generelle Zweckvorgabe des § 43 GO für Abstimmungsreihenfolgen

Ein objektiver Normzweck des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO könnte ferner im Kontext der Gesamtkonzeption der Regelungen zur Abstimmreihenfolge in § 43 GO zu bestimmen sein.

Generell sind Abstimmreihenfolgen weder Selbstzweck noch beliebig. Sie stellen vielmehr ein Instrument dar, Zielvorgaben innerhalb eines vorgegebenen rechtlichen Rahmens möglichst zweckmäßig zu erreichen. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden in den Blick genommen werden, ob sich § 43 GO in einer Gesamtschau generelle Regelungsmotive für die Festlegung von Abstimmreihenfolgen entnehmen lassen, denen der Wortlaut des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO in Bezug auf Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans zuwiderlaufen könnte.

Hierbei sind zunächst die einzelnen Absätze des § 43 GO unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, ob sich derartige generelle Regelungsmotive feststellen lassen. Da dem Absatz 3 kein spezifischer Zweck zu entnehmen ist, dem der Wortsinn der Norm zuwiderliefe (siehe oben unter Punkt aa)), sollen im Folgenden die Absätze 1, 2 und 4 behandelt werden.

(i) § 43 Abs. 1 GO

Absatz 1 des § 43 GO bestimmt die Reihenfolge „Geschäftsordnungsanträge vor Entscheidungen in der Sache“ und legt eine Reihenfolge fest, nach der verschiedene Verfahrensankträge untereinander behandelt werden. Zweck dieser Regelung dürfte sein, vor dem Hintergrund der sich aus Art. 53 Abs. 2 ThürVerf ergebenden Abgeordnetenrechte ein der Wahrnehmung dieser Rechte dienliches Verfahren zu gewährleisten und übereille

Sachentscheidungen zu vermeiden. Hieraus lässt sich jedenfalls keine für die hier interessierende Frage relevante übergeordnete Zielsetzung ableiten.

(ii) § 43 Abs. 2 GO

Der Absatz 2 des § 43 GO trägt indes dem Verbot des sog. Kaptivierens Rechnung, das sicherstellen soll, dass die „größte Gemeinschaft, deren die Versammlung nach dem Gesetz der Mehrheit fähig ist, den nötigen und bestmöglichen Beschluss“ fassen kann.¹⁷ Hier geht es um das Ausloten des größten gemeinsamen Nenners der Abstimmenden, was letztlich der wirksamen Wahrnehmung des Einbringungs- und Abstimmungsrechts der Abgeordneten (Art. 53 Abs. 2 ThürVerf) zuträglich ist.

Diese Motivation für Abstimmreihenfolgen ist in der deutschen Parlamentsgeschichte tradiert. So wurde zwischen 1849 und 1922 im Preußischen Abgeordnetenhaus, im Reichstag des Norddeutschen Bundes und in der Nationalversammlung aus diesem Grund in der Reihenfolge nach der Reichweite der Abweichung von der jeweiligen Beschlussgrundlage abgestimmt:

„Was am weitesten von der gemeinsamen Grundlage entfernt ist, hat am wenigsten Aussicht angenommen zu werden. Darum muß versucht werden, ob es dennoch in sich so stark ist, um die Stimmenmehrheit in sich zu vereinigen. Es ist der kühnste Wurf und darum muß mit ihm zuerst experimentiert werden. Wenn der Vorschlag in der Minderheit bleibt, so werden nur diejenigen, welche eingesehen, daß ihr Erstbestes nicht durchkommen kann, geneigt oder verpflichtet sein, die Stimmen desjenigen Teiles zu vermehren, dem ihr Zweitbestes das Erste ist. Überdies muß schon dann der Antrag, der am wenigsten Aussicht hat, vorangehen, um der Minderheit die klare Überzeugung zu geben, daß sie die Minderheit ist.“¹⁸

„Derjenige Abgeordnete, welcher bereit ist, das Plus zu bewilligen, wird, falls dasselbe abgelehnt wird, auch dem Minus seine Stimme zuwenden, da dieses ja im Plus enthalten war. Es werden sich demnach wenigstens auf das Minus alle jene Stimmen vereinigen, die überhaupt etwas bewilligen wollen. Würde aber mit der Abstimmung über das Minus der Anfang gemacht, so würden diejenigen Abgeordneten, die das Plus verlangen, dem Minus nicht zustimmen. Ihre Stimmen würden sich mit denen einer dritten Gruppe vereinigen, die überhaupt nichts bewilligen will, und auf diese Art käme eine Mehrheit zustande, die nicht nur in sich aus widerstreitenden Elementen zusammengesetzt wäre, sondern auch die völlige

¹⁷ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 37. Lieferung, Anhang zu § 46 GOBT Absatz 1.

¹⁸ Trendelenburg, Über die Methode bei Abstimmungen, 1850, S. 34; zitiert nach Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Anhang zu § 46 GOBT, S. 5 f.

Ablehnung votieren könnte, während die tatsächliche Mehrheit jedenfalls für irgendeine Bewilligung wäre und in ihr nur Differenzen über die Höhe des zu Bewilligenden bestände.“¹⁹

Das Verbot des Kaptivierens ist in der Sache gleichbedeutend mit dem eingangs dargestellten Anliegen, den „größten gemeinsamen Nenner“ zu finden, also dem Ziel, die Wahrscheinlichkeit von Mehrheiten für einen Kompromiss auf höchstmöglichem Niveau zu erhöhen.

(iii) § 43 Abs. 4 GO

Die in Absatz 4 des § 43 GO statuierte Reihenfolge, wonach über Änderungsanträge vor Hauptanträgen abzustimmen ist, entspricht wiederum altem, heute noch z.B. im Deutschen Bundestag praktiziertem parlamentarischem Brauch.²⁰ Dieser Reihenfolge mag die logische Annahme zugrunde liegen, dass Änderungen zum Hauptantrag nicht mehr zur Abstimmung gestellt werden können, wenn der Hauptantrag vorher schon unverändert angenommen oder abgelehnt wurde. Auch hieraus ergibt sich keine übergeordnete Zweckbestimmung des § 43 GO.

(iv) Zwischenergebnis

Somit ist festzustellen, dass den Absätzen des § 43 GO kein übergeordneter gemeinsamer Zweck zu entnehmen ist, der auf § 43 Abs. 3 GO dergestalt ausstrahlen würde, dass dessen Wortlaut teleologisch zu reduzieren wäre.

c. Zulässigkeit einer teleologischen Reduktion

Ist nach dem Gesagten festzustellen, dass der Wortlaut der Vorschrift des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO schon nicht eindeutig über ihren inneren Zweck oder eine sich aus einer Gesamtbetrachtung des § 43 GO ergebende Zwecksetzung hinausgeht, was Voraussetzung für eine teleologische Reduktion wäre, gilt es noch das Folgende zu beachten:

Maßstab für die Beantwortung der Frage, ob eine Zweckabweichung oder -verfehlung durch den Wortlaut einer Norm deren teleologische Reduktion gebietet (und damit als Instrument der Rechtsfortbildung zugleich überhaupt erst zulässt), können nicht beliebige, sondern nur solche Wertungen sein, die verfassungsrechtlich begründet sind.²¹ Widrigenfalls wäre – insbesondere dann, wenn wie hier in Ermangelung einer aus den Materialien zur Genese der Vorschrift zutage tretenden Intention des Normgebers nur auf einen objektivierten Normzweck abgestellt

¹⁹ Neisser/Neisser, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, Band II, Praktische Handhabung, 1909, S. 321 ff.; zitiert nach Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Anhang zu § 46 GOBT, S. 6.

²⁰ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 37. Lieferung, § 46 GOBT Anm. 2. d); dazu, dass auch die umgekehrte Reihenfolge denkbar ist, siehe ebenda, Anhang zu § 46 GOBT, Absatz 6.

²¹ Wank, Juristische Methodenlehre, 2020, § 15 Rn. 133 m.w.N.

werden kann – eine willkürliche Nichtanwendung von Rechtssätzen zu besorgen.²² Der methodische Umgang mit einer Norm darf nicht die Umgehung derselben zur Folge haben.²³ Das hat im Sinne des Gebots einer fairen und loyalen Anwendung auch für die Auslegung parlamentarischer Geschäftsordnungen zu gelten.

Es müsste demnach sogar einen aus dem Verfassungsrecht ableitbaren Grund für eine teleologische Reduktion des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO geben.

Die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Abstimmreihenfolge bei Änderungsanträgen zum Haushaltsplan mag innerhalb des durch das Verfassungsrecht gesteckten Rahmens (siehe dazu oben unter B.) in unterschiedlicher Weise beantwortet werden können. Zu konstatieren ist allerdings, dass keine der beiden hier in Rede stehenden Verfahrensweisen einer der verfassungsrechtlichen Erwägungen augenscheinlich zuwiderläuft. Vielmehr bewegen sie sich im Rahmen des aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 57 Abs. 5 ThürVerf) generell weiten Gestaltungsspielraums des Geschäftsordnungsgebers (siehe oben unter B.).

Auch wenn, wie oben dargelegt, § 43 Abs. 3 GO als *lex specialis* von dem Normzweck der Grundregel des Absatzes 2 des § 43 GO, der vom Verbot des Kaptivierens bestimmt ist, abrückt, liefert dieser Umstand für sich genommen keinen hinreichenden Grund für eine teleologische Reduktion. Lassen sich doch auch bei Anwendung des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO auf Änderungsanträge zum Haushaltsplan im oben dargelegten Sinne die verfassungsrechtlichen Vorgaben, namentlich die effektive Wahrnehmung der Abgeordnetenrechte (Art. 53 Abs. 2 ThürVerf), das Verbot einander widersprechender Beschlüsse (Rechtsstaatsprinzip, Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) und der nötige Haushaltsausgleich (Art. 98 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf) rechtlich adäquat verwirklichen. Anderweitige verfassungsrechtliche Prinzipien, gegen die eine Anwendung des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO im hier fraglichen Sinne verstoßen würde, sind indes nicht ersichtlich.

Dieser rechtliche Befund, wonach eine teleologische Reduktion nicht geboten ist, wird nicht zuletzt durch folgende Erwägung gestützt: Miteinander konkurrierende Hauptanträge, die auf die Festlegung von Geldsummen gerichtet sind, spielen in der parlamentarischen Praxis keine Rolle.²⁴ Damit stellen konkurrierende Änderungsanträge die praktisch einzigen relevanten Fälle des § 43 Abs. 3 GO dar. Nähme man diese vom Anwendungsbereich der Vorschrift aus, bliebe die Regelung ohne eigenes Substrat und praktisch gegenstandslos. Das käme einer

²² Vgl. zu der Problematik der „Gesetzesablehnung“ durch den Normanwender Rütters/Fischer/Birk, *Rechtstheorie*, 11. Aufl. 2020, Rn. 903a, 949 ff.

²³ Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2. Aufl. 2019, § 5 Rn. 53 m.w.N.

²⁴ Siehe hierzu auch Ritzel/Bücker/Schreiner, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis*, 37. Lieferung, § 46 GOBT Anm. 2. c).

„teleologischen Reduktion auf Null“²⁵ gleich, was die denkbar weitestgehende Restriktion²⁶ darstellt. Die Hürden für eine solche gänzliche Suspension einer Rechtsnorm sind folglich sehr hoch. Insbesondere hat der Rechtsanwender in solchen Fällen darzulegen, dass „die Norm aus der Perspektive des Normsetzers keinerlei Sinn mehr erfüllen kann.“²⁷ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Normgeber nicht sehenden Auges eine überflüssige Regelung schaffen will.²⁸ Gemessen hieran ist erst recht kein verfassungsrechtlicher Grund erkennbar, der eine teleologische Reduktion des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO für die hier interessierenden Fälle rechtfertigte, geschweige denn geboten erscheinen ließe.

Eine teleologische Reduktion des § 43 Abs. 3 Satz 1 GO mit der Folge, Änderungsanträge zum Haushaltsplan aus seinem Anwendungsbereich herauszunehmen, scheidet somit aus.

IV. Ergebnis

Nach der geltenden Geschäftsordnungsrechtslage richtet sich die Abstimmreihenfolge in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis im HuFA nach den sich im Falle einer Annahme der jeweiligen Änderungsanträge ergebenden Haushaltsansätzen.

Zwar tragen Wortlaut und Zweck des § 43 Abs. 2 GO die Vorgehensweise, über weiter gehende Anträge vorrangig abzustimmen. Doch § 43 Abs. 3 Satz 1 GO verlangt ausweislich seines Wortlautes unter Aufgabe der Zwecksetzung des Absatzes 2 nach einem Verfahren entsprechend der bisherigen Praxis im HuFA. Gemäß der „lex specialis“-Kollisionsregel geht § 43 Abs. 3 Satz 1 GO als Sondervorschrift für zur Abstimmung stehende Geldbeträge dem Absatz 2 vor. Durchgreifende verfassungsrechtliche Gründe, die eine teleologische Reduktion der Regelung dahin gehend angezeigt erscheinen ließen, ihren Anwendungsbereich auf Haupt-anträge zu beschränken oder Änderungsanträge zum Entwurf des Haushaltsplans von ihrem Anwendungsbereich auszunehmen, bestehen nicht.

D. Regelungsmöglichkeiten für den Geschäftsordnungsgeber

De lege ferenda erscheint auch eine andere Verfahrensweise auf Grundlage einer Änderung der Geschäftsordnung möglich.

Dies zeigen nicht zuletzt die Ergebnisse einer Direktorenfrage bei den anderen deutschen Landesparlamenten, dem Bundesrat sowie dem Bundestag zu der in Rede stehenden Frage.

²⁵ Siehe Reimer, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 615 unter Hinweis auf den Rechtssatz „Cessante ratione legis cessat ipsa lex.“ – „Fällt der Sinn eines Gesetzes weg, so fällt das Gesetz selbst weg.“

²⁶ Wank, Juristische Methodenlehre, 2020, § 15 Rn. 136.

²⁷ Reimer, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 615.

²⁸ Möllers, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2019, § 5 Rn. 53 m.w.N.

Parlamentarischer Brauch des Deutschen Bundestags ist, bei mehreren Änderungsanträgen zunächst den „weitestgehenden Antrag“, also den Antrag, der sich materiell am weitesten von der Vorlage entfernt, abstimmen zu lassen.²⁹ Dabei dient der zu ändernde Hauptantrag als Vorlage (und bspw. nicht die bereits existierende gesetzliche Regelung).³⁰ Dies entspricht dem Regelungsgehalt des § 43 Abs. 2 GO, wonach auf die Höhe des Änderungsbefehls abzustellen ist.

Einige Landesparlamente (namentlich Baden-Württemberg, Sachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Berlin) wie auch der Bundesrat gehen in ihrer Praxis von einer Abstimmreihenfolge nach dem Prinzip des weiter gehenden Änderungsantrags aus, also nach den Volumina der Änderungsbefehle. Andere (Schleswig-Holstein, Bremen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Hamburg sowie Nordrhein-Westfalen) gehen nach rein formalen Kriterien vor (Opposition zuerst, Regierungsfractionen zuerst, nach zeitlichem Eingang, nach Drucksachennummer). Hieran wird der weite geschäftsordnungsgeberische Gestaltungsspielraum deutlich.

In Brandenburg wird – bei ähnlicher Geschäftsordnungsregelung wie in Thüringen – ebenfalls auf die Höhe der sich ergebenden Einnahme- bzw. Ausgabesummen abgestellt.

Einer Änderung der Geschäftsordnung hin zu einer anderen Abstimmreihenfolge stünden grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Für den Geschäftsordnungsgeber ist im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums eine Vielfalt möglicher Regelungen denkbar.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage: Synopsis zu der Direktorenumfrage zur Abstimmreihenfolge bei Änderungsanträgen zum Haushalt

²⁹ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 37. Lieferung, Anhang zu § 46 GOBT, zu 2.d).

³⁰ Ebd.

Synopse

zu der Direktorenumfrage

betreffend die Abstimmreihenfolge bei Änderungs-

anträgen zum Haushalt

Übersicht

I. Landtag von Baden-Württemberg	2
II. Bayerischer Landtag	2
III. Abgeordnetenhaus von Berlin	2
IV. Landtag Brandenburg	2
V. Bremische Bürgerschaft	3
VI. Hamburgische Bürgerschaft	3
VII. Hessischer Landtag	4
VIII. Landtag Mecklenburg-Vorpommern	4
IX. Niedersächsischer Landtag	5
X. Landtag von Nordrhein-Westfalen	5
XI. Landtag Rheinland-Pfalz	6
XII. Landtag des Saarlandes	6
XIII. Sächsischer Landtag	6
XIV. Landtag von Sachsen-Anhalt	6
XV. Schleswig-Holsteinischer Landtag	7
XVI. Deutscher Bundestag	7
XVII. Bundesrat	8

I. Landtag von Baden-Württemberg

Grundlage der Abstimmreihenfolge bei Änderungsanträgen bildet § 97 Abs. 7 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg. Die Vorschrift lautet: „Bei mehreren Anträgen wird über den Antrag, der von der Vorlage, der Beschlussempfehlung, einem sonstigen Antrag zur Sache oder von dem Ansuchen einer Eingabe am weitesten abweicht, bei Zahlenunterschieden über die höhere Zahl, zuerst abgestimmt“.

Werden in der Praxis mehrere Änderungsanträge zu ein und demselben Haushaltstitel gestellt und begehren diese dieselbe Änderung (Erhöhung oder Absenkung des Mittelvolumens), wird über den zuerst eingereichten Antrag zuerst abgestimmt.

II. Bayerischer Landtag

Grundlage der Abstimmreihenfolge bei Änderungsanträgen bildet § 169 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags. Die Vorschrift lautet: „Liegen zur gleichen Sache mehrere Änderungsanträge vor, soll zuerst über den Änderungsantrag abgestimmt werden, der am weitersten von der Vorlage oder dem Antrag abweicht. Im Zweifelsfall entscheidet der Ausschuss.“

Es wurde bislang nicht diskutiert, inwieweit bei einer Abweichung von der Vorlage der Staatsregierung auf die Volumina der Änderungsbefehle oder alternativ auf die Sollbeträge der Haushaltsabsätze abzustellen ist. Im zuständigen Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen werden in der Praxis Änderungsanträge zu den Haushaltsberatungen in absteigender Reihenfolge der Volumina der Änderungsbefehle abgestimmt.

In dem hiesigen Beispielfall käme somit zuerst der Änderungsantrag 2 zur Abstimmung.

III. Abgeordnetenhaus von Berlin

Soweit durch Gesetz nichts bestimmt ist, finden die Bestimmungen der Geschäftsordnung auf die Ausschüsse sinngemäße Anwendung (§ 26 Abs. 9 Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin). Zur Reihenfolge der Abstimmungen im Haushaltsausschuss wird auf § 68 Sätze 2 bis 4 der Geschäftsordnung verwiesen. Die Vorschrift lautet: „Im Übrigen ist über den weitergehenden Antrag zuerst abzustimmen. Gehen die Anträge gleich weit, so ist über den älteren zuerst abzustimmen. Bei verschiedenen in Frage stehenden Geldsummen ist die kleinere in Antrag gebrachte Einnahme- und die größere Ausgabesumme zuerst zur Abstimmung zu bringen (...)“.

Die Abstimmungspraxis im Hauptausschuss (Haushalts- und Finanzausschuss) gestaltet sich regelmäßig wie folgt: Wenn mehrere Änderungsanträge zu einem Haushaltstitel inhaltlich miteinander konkurrieren, wird grundsätzlich auf das Volumen der Änderungsbefehle abgestellt. Über die größere Ansatzserhöhung wird zuerst abgestimmt. Wenn sich zwei Änderungsanträge auf Ansatzabsenkung gegenüberstehen, dann wird über die größere beantragte Absenkung zuerst abgestimmt. Sollten Änderungsanträge auf Ansatzserhöhung und Änderungsanträge auf Ansatzabsenkung vorliegen, wird über die Anträge auf Ansatzserhöhung zuerst abgestimmt. Ausnahmen kommen im Einzelfall vor, z. B. bei einvernehmlichen Blockabstimmungen.

IV. Landtag Brandenburg

Einschlägige Bestimmung für die aufgeworfene Frage bildet § 65 Abs. 2 bis 5 der Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg, wonach bei der Bestimmung der Abstimmreihenfolge, wie in Thüringen auch, auf die Einnahme- bzw. Ausgabensumme abgestellt wird (Abs. 3). Die

Auslegung der Vorschrift dahin gehend, dass dabei auf den Haushaltsansatz und nicht auf den Änderungsbefehl abzustellen ist, ist – soweit rekonstruierbar – bislang unstrittig und entspricht der parlamentarischen Praxis seit der 1. Wahlperiode des Landtags Brandenburg. Sie stützt sich auf die Regelung des § 65 Abs. 5 der Geschäftsordnung, der für den dort geregelten Spezialfall ausdrücklich auf die höhere Haushaltsbelastung, also auf den größeren Haushaltsansatz, abstellt.

V. Bremische Bürgerschaft

Die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft legt in § 62 Abs. 3 bis 6 die Reihenfolge der Abstimmungen wie folgt fest:

„(3) Bei verschiedenen infrage stehenden Geldsummen wird

1. die kleinere in Anschlag gebrachte Einnahmensumme,
2. die größere Ausgabesumme und
3. über die kleinere Kürzung des Anschlags zuerst abgestimmt (...)

(4) Verpflichtungsermächtigungen werden wie Ausgabesummen behandelt. Sind einzelne Anträge zu einer Haushaltsstelle in der Gesamtsumme von Anschlag und Verpflichtungsermächtigung gleich, wird über den Antrag zuerst abgestimmt, bei dem der Anschlag höher ist.

(5) Liegen zur gleichen Haushaltsstelle Anträge vor, von denen einer eine Erhöhung und einer eine Kürzung des Anschlags bezweckt, so wird zuerst über die höhere Haushaltsbelastung abgestimmt.

(6) Eventualhaushaltsmaßnahmen werden wie Kürzungen behandelt. Bei Anträgen, die den gleichen Betrag entweder kürzen oder dem Eventualhaushalt zuweisen, wird der Kürzungsantrag zuerst zur Abstimmung gestellt.“

In der parlamentarischen Praxis wird von der definierten Reihenfolge sowohl im Haushalts- und Finanzausschuss als auch im Plenum der Bremischen Bürgerschaft einvernehmlich wie folgt abgewichen:

Die Änderungsanträge werden in den Ausschussberatungen nach den Produktgruppenplänen geordnet. Innerhalb des Produktgruppenplans wird nach Fraktionen abgestimmt: Koalitionsfraktionen vor Oppositionsfraktionen. Die Abstimmreihenfolge in der Plenarberatung erfolgt auf der Grundlage der Abstimmungsergebnisse im Ausschuss. Es erfolgt eine Zusammenfassung der Anträge in Blöcken nach dem Abstimmungsverhalten der Fraktionen. Die Anträge werden also nicht mehr nach Produktgruppenplänen sortiert. Dies erlaubt, die umfangreiche Zahl von Änderungsanträgen in wenigen Abstimmungen zusammenzufassen.

VI. Hamburgische Bürgerschaft

In der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft sind keine besonderen Regelungen zum Ablauf der Haushaltsberatungen enthalten. Nach § 15 i.V.m. § 13 der Geschäftsordnung finden auf die Behandlung von Haushaltsvorlagen die Bestimmungen über die Beratung von Gesetzesvorlagen entsprechende Anwendung.

Eine Abstimmung der zum Haushaltsplan gestellten Änderungs- bzw. Ergänzungsanträge der Fraktionen erfolgt nach der aktuellen Praxis in der Reihenfolge der Fraktionsstärke zu den betreffenden Einzelplänen jeweils in Erster Lesung. In der 22. Wahlperiode ergibt sich daraus: Koalitionsanträge (SPD/GRÜNE) werden zuerst abgestimmt, es folgen Anträge der CDU-, der

LINKEN- sowie der AfD-Fraktion. Eine inhaltliche Bewertung der Ansätze nach deren Höhe findet nicht statt.

VII. Hessischer Landtag

Im Hessischen Landtag wird die Abstimmreihenfolge vom Geschäftsführer des Haushaltsausschusses nach fünf Kriterien wie folgt festgelegt:

- Beginnend mit dem Einzelplan 01 „Hessischer Landtag“ nach der Nummer der Einzelpläne aufsteigend (1. Gliederungsebene),
- in der Reihenfolge der Abgabe der Änderungsanträge der Fraktionen bzw. Koalition im Bereich „Parlament“ (2. Gliederungsebene),
- Haushaltskapitel, aufsteigend (3. Gliederungsebene),
- Produktnummer, aufsteigend (4. Gliederungsebene),
- Höhe des Änderungsantrags, bei zwei Änderungsanträgen, die dasselbe Produkt betreffen, wird zuerst über den Änderungsantrag, der von der Vorlage am weitesten abweicht, abgestimmt (5. Gliederungsebene).

VIII. Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Die Reihenfolge der Abstimmung legt § 94 der Geschäftsordnung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern wie folgt fest:

„(1) Über Anträge wird in folgender Reihenfolge abgestimmt:

1. Anträge auf Übergang zur Tagesordnung,
2. Anträge auf Schluss der Aussprache,
3. Anträge auf Vertagung der Aussprache,
4. Anträge auf Aussetzung der Abstimmung,
5. Anträge auf Überweisung an einen Ausschuss oder mehrere Ausschüsse,
6. sonstige Geschäftsordnungsanträge,
7. Anträge auf Entscheidung in der Sache selbst.

(2) Im Übrigen ist über den weitergehenden Antrag zuerst abzustimmen. Gehen die Anträge gleich weit, ist über den zuerst eingebrachten zunächst abzustimmen.

(3) Über Änderungsanträge ist vorrangig abzustimmen. Liegen mehrere Änderungsanträge vor, ist zunächst über den Antrag abzustimmen, der von der Vorlage am weitesten abweicht.“

Ein spezielleres Gesetz für Geldsummen, wie sie in § 43 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags existiert, gibt es somit nicht.

Gehen mehrere Änderungsanträge zum gleichen Haushaltstitel ein, wird die Reihenfolge im 1. Schritt grundsätzlich unter Berücksichtigung der beantragten Änderungsvolumina festgelegt. Abgestellt wird dabei ausschließlich auf den nominalen Betrag der Ansatzänderung. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Ansatzerhöhung oder eine -reduzierung beantragt wird. Die Abweichung im Sinne des § 94 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung vom Ansatz der ursprünglichen Vorlage (mithin vom Haushaltsentwurf) ist umso größer, je höher die beantragte Ansatzsteigerung bzw. -reduzierung ist.

Bei Änderungsanträgen, die gleiche Ansatzsteigerungen oder -reduzierungen beinhalten, wird im 2. Schritt geprüft, inwieweit in einem Änderungsantrag weitere Änderungen begehrt werden

(bspw. Änderung der Titelerläuterung, der Zweckbestimmung oder des Haushaltsvermerks), so dass ein solcher als am weitesten von der Vorlage abweichend betrachtet und somit zunächst abgestimmt werden würde.

Davon abweichend gilt:

Ein Antrag auf gänzliche Streichung eines Titels oder gar einer ganzen Maßnahmengruppe wird stets zuerst zur Abstimmung gestellt. Dabei ist es unerheblich, ob in einem weiteren Antrag eine Ansatzserhöhung, die größer als der Betrag des zu streichenden Ansatzes ist, begehrt wird. Die gänzliche Streichung wird als die denkbar am weitesten von der ursprünglichen Vorlage abweichende Veränderung (dem Haushaltsentwurf der Landesregierung) gewertet, da durch den Wegfall das von der Landesregierung verfolgte Förderungs- und Finanzierungsziel vollständig entfallen würde (Ansatzserhöhungen oder -reduzierungen verfolgen das Ziel – mit einer anderen finanziellen Gewichtung – hingegen weiterhin).

Im geschilderten fiktiven Beispielsfall wäre somit zunächst der Änderungsantrag 2 zur Abstimmung zu stellen.

IX. Niedersächsischer Landtag

§ 96 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags, wonach die Vorschriften für die Sitzungen des Landtags entsprechend für die Sitzungen der Ausschüsse gelten, legt i. V. m. § 81 Abs. 3 Satz 1 die Reihenfolge der Abstimmungen fest: „In der Regel ist über weitergehende Beschlussvorschläge vor den weniger weitgehenden abzustimmen.“

Die Reihenfolge der Abstimmungen wird in der Praxis vom Ausschussvorsitzenden im Einzelfall nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten festgelegt:

- Die Anträge, die vermutlich abgelehnt werden (Anträge der Opposition) werden zuerst zur Abstimmung gebracht.
- Dem folgen die Anträge, die vermutlich angenommen werden (Anträge der regierungstragenden Fraktionen).
- Am Schluss werden ggf. ergänzende gemeinsame Anträge zur Abstimmung gestellt, die vermutlich ebenfalls angenommen werden (Anträge von Seiten der Regierung und der Opposition).

X. Landtag von Nordrhein-Westfalen

Liegen mehrere Anträge vor, so ist „über den weitest gehenden Antrag“ gemäß § 43 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen „zuerst abzustimmen.“ Für Änderungsanträge zum Zahlenwerk gilt dies ebenfalls. Im Plenum erfolgt die Abstimmung in der Reihenfolge der Drucksachennummern und damit eine Durchbrechung dieses Grundsatzes. Die Geschäftsstelle vergibt die Drucksachennummern fortlaufend in der Reihenfolge des Eingangs der Änderungsanträge. Die antragstellende(n) Fraktion(en) kann(können) aber verlangen, dass die Abstimmung entsprechend § 43 Abs. 2 Geschäftsordnung erfolgt.

Mit Hilfe einer Listung wird bei Vorliegen einer Vielzahl von Änderungsanträgen abgestimmt, die sicherstellt, dass Schlusssummen-Anträge des Einzelplans 20 (Allgemeine Finanzen) und Folgeanträge für den Haushaltsgesetzestext („Haushaltsvolumen“, § 1 HHG) am Ende abgestimmt werden.

XI. Landtag Rheinland-Pfalz

§ 54 Abs. 3 2. Halbsatz der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz legt ergänzend zu der Regelung des § 45 Abs. 2 und 3 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, die wörtlich § 43 Abs. 2 und 3 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags entspricht, fest, dass das Beratungsverfahren des Landeshaushaltsgesetzes nach vom Ältestenrat festgelegten Grundsätzen erfolgt.

Eine langjährig geübte Parlamentspraxis ist auf Basis einer früheren Beschlussfassung des Ältestenrats entstanden, die heute – ohne ausdrücklichen neuerlichen Beschluss des Ältestenrats – für die Abstimmung über das jeweilige Landeshaushaltsgesetz zugrunde gelegt wird. Danach erfolgt der Aufruf der und die Abstimmung über die Änderungsanträge zu dem jeweiligen Landeshaushaltsgesetz beziehungsweise zu der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses in der Reihenfolge des zeitlichen Eingangs. Die Änderungsanträge der jeweiligen Fraktion werden grundsätzlich insgesamt zur Abstimmung gestellt. Im Falle einer beantragten Einzel- oder Blockabstimmung (es werden mehrere Änderungsanträge benannt, über die en bloc abgestimmt werden soll), wird diese vor der zusammenfassten Abstimmung der übrigen Änderungsanträge dieser Fraktion durchgeführt. Änderungsanträge unterschiedlicher Fraktionen können nicht zur gemeinsamen Abstimmung benannt werden. Sie werden getrennt nach den einbringenden Fraktionen behandelt und abgestimmt. Gehen somit zu einem Haushaltstitel mehrere Änderungsanträge verschiedener Fraktionen ein, richtet sich die Abstimmungsreihenfolge allein nach dem zeitlichen Eingang der Änderungsanträge und nicht danach, welcher Antrag weitergehend ist.

XII. Landtag des Saarlandes

Da geschäftsordnungsrechtliche Regelungen nicht bestehen, gelten die allgemeinen Parlamentsgrundsätze.

XIII. Sächsischer Landtag

Liegen im Rahmen der Haushaltsberatungen zu einem Haushaltstitel mehrere Änderungsanträge vor, gilt § 29 i. V. m. § 103 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags, wonach bei mehreren Anträgen über den Antrag, der von der Vorlage am weitesten abweicht, bei Zahlenunterschieden über die höhere Zahl, zuerst abgestimmt wird. Es wird dabei stets auf das Volumen des jeweiligen Änderungsbefehls abgestellt und nicht auf den Haushaltsansatz, der sich bei Annahme des Änderungsantrages ergeben würde.

§ 29 i. V. m. 103 Abs. 7 Satz 1 GO kommt bei inhaltlich identischen Änderungsanträgen zur Anwendung. Danach wird in der Reihenfolge ihres Eingangs einzeln abgestimmt, sofern nach § 103 Abs. 6 GO keine Reihenfolge erkennbar ist und es sich um konkurrierende Anträge handelt.

XIV. Landtag von Sachsen-Anhalt

Die §§ 89, 32 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtags von Sachsen-Anhalt bilden die Grundlage der Abstimmreihenfolge: „Liegen mehrere sich gegenseitig ausschließende Änderungsanträge vor, so sind Anträge, die sich von dem Gesetzentwurf weiter entfernen, vor den weniger weitgehenden Anträgen zu behandeln. Ist diese Unterscheidung nicht zweifelsfrei möglich oder strittig, so gilt der zuerst eingereichte Antrag als weitergehender Antrag. Wird ein weitergehender Antrag angenommen, so ist ein weniger weitgehender Antrag damit abgelehnt.“

Eine vergleichbare Sonderregelung für Abstimmungen über Geldbeträge, wie ihn die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in § 43 Abs. 3 vorsieht, existiert somit nicht.

Bei den Haushaltsberatungen im Ausschuss für Finanzen ist es Praxis, als erstes über die Änderungsanträge der Oppositionsfraktionen abzustimmen. Zu Beginn der Abstimmung fragt der Vorsitzende die antragstellende Oppositionsfraktion, ob die Änderungsanträge des jeweiligen Einzelplanes im Block abgestimmt werden können. Wird dem nicht zugestimmt, erfolgt eine Einzelabstimmung. Liegen dem Ausschuss für Finanzen mehrere Änderungsanträge zur Abstimmung über ein und denselben Titel eines Einzelplanes vor, gilt der Grundsatz, zunächst über den weitergehenden Änderungsantrag abzustimmen. Welcher Änderungsantrag weitergehend ist, legt der Ausschuss fest. Dabei spielt der Haushaltsansatz keine Rolle, vielmehr geht es um die Höhe der Veränderung des Ansatzes.

XV. Schleswig-Holsteinischer Landtag

§ 62 Sätze 2 bis 4 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags lautet:

„(...) im Übrigen ist über den weitergehenden Antrag zuerst abzustimmen. Gehen mehrere Anträge gleich weit, so ist über den älteren zuerst abzustimmen. Bei verschiedenen in Frage stehenden Geldsummen ist die kleinere in Antrag gebrachte Einnahme- und die größere Ausgabesumme zuerst zur Abstimmung zu stellen. Bei Zeitbestimmungen ist über die längere Zeit zuerst zu entscheiden.“

Von diesem Verfahren wird in der parlamentarischen Praxis aufgrund einer im Ältestenrat getroffenen Absprache seit 2011 bei Änderungsanträgen wie folgt abgewichen:

Liegen Änderungsanträge vor, werden zunächst die Anträge der Oppositionsfraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke, danach die interfraktionellen Anträge und anschließend die Koalitionsanträge abgestimmt.

XVI. Deutscher Bundestag

Über das Verhältnis mehrerer zu einer Vorlage vorliegenden Änderungsanträge zueinander enthält die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags keine Regelung. Über Änderungsanträge wird vor der jeweiligen Hauptvorlage abgestimmt. Zuerst gelangt dabei der Antrag zur Abstimmung, der sich materiell am weitesten von der Vorlage entfernt.

Die in die Beratung des Haushaltsausschusses von den Fraktionen eingebrachten und dort abgestimmten Änderungsanträge (Deckblätter) zum Bundeshaushaltsplan werden in den Berichterstattungsvorschlag zum jeweiligen Einzelplan in ständiger Praxis wie folgt einsortiert und abstimmt:

- Die Änderungsanträge werden chronologisch einsortiert (den Seiten des Regierungsentwurfs, den Kapiteln und Titeln folgend) und abgestimmt.
- Liegen mehrere Anträge zum selben Titel vor, erfolgt die Abstimmung beginnend mit dem betragsmäßig weitergehenden Antrag. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um einen positiven oder negativen Betrag handelt.
- Bei Zustimmung des weitergehenden Antrags werden sämtliche andere Deckblätter zum selben Titel für erledigt erklärt.
- Bei beitragsmäßig gleichen Anträgen sowie Änderungsanträgen, die textliche Anpassungen (z. B. neuer Haushaltsvermerk oder geänderte Erläuterungen), vorsehen wird zuerst über die Anträge der Oppositionsfraktionen abgestimmt.

- Ausschlaggebend ist immer das Volumen des jeweiligen Änderungsbefehls, nicht der Haushaltsansatz, der sich bei der Annahme des jeweiligen Änderungsantrags ergeben würde.
- Anträge, die Entschlüsse enthalten (sog. Maßgabenbeschlüsse) werden regelmäßig am Ende der Abstimmungen zu einem Einzelplan zur Abstimmung aufgerufen, es sei denn die beziehen sich auf einen konkreten einzelnen Titel.

XVII. Bundesrat

Sonderregelungen für Abstimmungen im Rahmen der Haushaltsberatungen kennt die Geschäftsordnung des Bundesrates nicht. In § 30 Abs. 2 der Geschäftsordnung ist festgelegt, dass zuerst die Abstimmung über den weitestgehend Antrags – je nach Grad der Abweichung von der Vorlage – abgestimmt wird. Abstimmungen bei Anträgen zu unterschiedlichen Einzelplänen erfolgen entsprechend der Reihenfolge im Bundeshaushalt beginnend mit Einzelplan 01.