

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 2/26) betreffend geschäftsordnungsrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Anhörungsverlangen nach § 79 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in der Enquetekommission 8/1

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme betreffend geschäftsordnungsrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Anhörungsverlangen nach § 79 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in der Enquetekommission 8/1 wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 2/26 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes (Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags) in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (Vorlage 8/1691).

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 Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdatenbank veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachennummer abrufbar.

Dr. Thadäus König
Präsident des Landtags

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachennummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdatenbank unter der Internetadresse <https://parldok.thltcloud.de/parldok> zur Verfügung. Die Fraktionen erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung.

Gutachtliche Stellungnahme WD 2/26

betreffend geschäftsordnungsrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Anhörungsverlangen nach § 79 Abs. 1 Satz 1 GO in der Enquetekommission 8/1

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.

Gliederung

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag	3
B. Rechtliche Bewertung	4
I. Tatbestandliche Voraussetzungen einer Anhörungspflicht	4
1. Zulässigkeit des Antrags	4
a) Deckung durch den Einsetzungsbeschluss	5
(1) Keine evidente Unzweckmäßigkeit	5
(2) Keine Erledigung des Antragsgegenstands	6
b) Verhältnis zu Beweisanträgen im Untersuchungsausschuss	7
c) Zwischenergebnis	8
2. Qualifikation zur Anhörungspflicht	8
a) Antrag auf schriftliche Anhörung	8
b) Quorum	8
(1) Vertretung von Fraktionsmitgliedern	9
(2) Anwendbarkeit auf sachverständige Mitglieder der Enquetekommission	11
(3) Zwischenergebnis	12
II. Rechtsfolge/Erfordernis einer Beschlussfassung	12
1. Wortlautauslegung	13
a) Differenzierung von Antrag und Verlangen	14
b) Einheit von Antrag und Verlangen i.S.v. § 79 Abs. 1 Satz 1 GO	15
c) Verwendung des Begriffs Verlangen innerhalb der Geschäfts- ordnung des Thüringer Landtags	15
d) Zwischenergebnis	16
2. Teleologische Auslegung	16
a) Mehrheitsprinzip als Leitbild demokratischer Entscheidungs- findung und Verfahrensgestaltung	16
b) Mitwirkungsrechte der parlamentarischen Minderheit	17
3. Praktische Notwendigkeit der Beschlussfassung über die Durchführung	18
III. Weiteres Verfahren	20
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	21

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Mit von der Abg. Muhsal (Fraktion der AfD) unterzeichnetem Schreiben vom 27. Februar 2026 an den Vorsitzenden der Enquetekommission 8/1 „Lehren aus der SARS-CoV-2-Pandemie in Thüringen: Handlungsempfehlungen für künftige Endemie-, Pandemie- und sonstige Gesundheits-Krisenlagen“ beantragte die Abg. Muhsal namens der parlamentarischen Mitglieder der Enquetekommission, die der Fraktion der AfD angehören, wie auch namens derjenigen nicht-parlamentarischen Kommissionsmitglieder, die der Enquetekommission 8/1 auf Vorschlag der Fraktion der AfD hin angehören, die Durchführung einer schriftlichen Anhörung zu dem Thema „Datenübermittlung der Kassenärztlichen Vereinigung Thüringen (KVT) an das Paul-Ehrlich-Institut (PEI) für Zwecke der Pharmakovigilanz gemäß § 13 Abs. 5 Infektionsschutzgesetz (IfSG) in den Jahren 2020-2025.“ in der Enquetekommission zu beschließen. Der Antrag, der keine konkrete Anhörfungsfrage formuliert und keine anzuhörende Person benennt, wurde als Vorlage 8/1442 bereitgestellt und in der 6. Sitzung der Enquetekommission am 6. März 2026 unter TOP 2 e) aufgerufen.

Aus den Reihen der Kommissionsmitglieder wurde im Rahmen der Beratung ausgeführt, der Antrag sei nicht zielführend und nicht notwendig, angesichts bereits vorliegender Erkenntnisse in der Sache erledigt, nicht vom Einsetzungsbeschluss des Landtags gedeckt und damit nicht zustimmungsfähig. Der Sache nach gehöre der Antrag nicht in die Enquetekommission, sondern in den Untersuchungsausschuss 8/1. Darüber hinaus wurde die Auffassung geäußert, ein vorliegendes Verlangen mache die Abstimmung des Antrags in der Enquetekommission entbehrlich. Zugleich wurde ein wirksames Verlangen vor dem Hintergrund in Zweifel gezogen, dass der Antrag in der Vorlage 8/1442 die Unterschrift ausschließlich der Abg. Muhsal trägt und die von der Fraktion der AfD vorgeschlagenen sachverständigen Mitglieder nicht vollzählig an der Beratung und Abstimmung des Antrages teilnahmen.

Vonseiten der Landtagsverwaltung wurde im Rahmen der Beratung darauf hingewiesen, dass nach erfolgter Prüfung seitens der Geschäftsstelle der Zulässigkeit des Anhörungsverlangens keine erkennbaren rechtlichen Einwände entgegenstünden. Das Quorum für die verpflichtende Durchführung der beantragten Anhörung nach § 79 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GO) sei erfüllt. Dies entbinde die Enquetekommission indes nicht von der obligatorischen Beschlussfassung über die Durchführung des Anhörungsverfahrens.

In der durchgeführten Abstimmung erhielt der Antrag keine Mehrheit. Der Tagesordnungspunkt wurde in der Sitzung nicht abgeschlossen.

Aus den Reihen der Kommissionsmitglieder wurde der Wissenschaftliche Dienst um Erstellung einer rechtsgutachtlichen Stellungnahme zu den dargestellten, in der Sitzung aufgeworfenen Geschäftsordnungsfragen gebeten. Mit der gutachtlichen Stellungnahme sollen insbesondere

die erfolgte Ablehnung des Antrags durch die Enquetekommission geschäftsordnungsrechtlich eingeordnet und geschäftsordnungsmäßige Optionen für die weitere Behandlung der Vorlage dargestellt werden.

B. Rechtliche Bewertung

Die den Antrag auf Durchführung einer schriftlichen Anhörung ablehnende Beschlussfassung würde sich als rechtskonform darstellen, wenn eine Verpflichtung der Enquetekommission 8/1 zur Durchführung der beantragten Anhörung nicht bestünde (siehe dazu unter I.). Weiterhin ist fraglich, ob für die Durchführung des verlangten Anhörungsverfahrens eine dahin gehende (positive) Beschlussfassung notwendig wäre (siehe dazu unter II.).

Da sich der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf), insbesondere deren Art. 63, der die Möglichkeit der Einsetzung von Enquetekommissionen vorsieht, nichts zu deren Verfahren entnehmen lässt, ist zur Klärung der hier interessierenden Verfahrensfragen im Ausgangspunkt auf die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtags (GO) zurückzugreifen.

Gemäß § 84 Abs. 6, 1. Hs. GO finden grundsätzlich die Vorgaben der Geschäftsordnung über die Arbeit der Ausschüsse des Landtags in den §§ 70 bis 81 GO auf die Enquetekommission entsprechende Anwendung. Das schließt die Regelungen zu Anhörungsverfahren in § 79 GO ein. Nach § 79 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. GO hat der federführende Ausschuss das Recht und bei Anträgen auf schriftliche Anhörungen auf Verlangen eines Drittels der Mitglieder die Pflicht, zu den ihm überwiesenen Aufgaben Sachverständige, Interessenvertreterinnen bzw. Interessenvertreter sowie andere Auskunftspersonen anzuhören.

I. Tatbestandliche Voraussetzungen einer Anhörungspflicht

1. Zulässigkeit des Antrags

Eine Anhörungspflicht setzt zunächst die Einbringung eines zulässigen Antrags voraus. Gegen die Zulässigkeit des hier in Rede stehenden Antrags wurden Bedenken in mehrerlei Hinsicht vorgebracht. Zum einen wurde vorgebracht, der Antrag sei durch den Einsetzungsbeschluss nicht gedeckt. Hierzu wurde darauf verwiesen, das Anhörungsverlangen sei nicht zweckmäßig (siehe unter a) (1)). Dahin gehend wurde insbesondere mit einer Entbehrlichkeit des Antrags argumentiert, weil der Kommission ausreichende Erkenntnisse bereits vorlägen, die sich aus der Beantwortung einer Anfrage eines Mitglieds an die Kassenärztliche Vereinigung Thüringen ergäben, die den Mitgliedern der Kommission als Kenntnisnahme 8/215 zur Einsicht bereitgestellt worden ist (dazu unter a) (2)). Ferner entspräche das Verlangen der Sache nach einem Beweisantrag im parallel laufenden parlamentarischen Untersuchungsverfahren (unter b)).

a) Deckung durch den Einsetzungsbeschluss

Soweit gegen den Antrag eingewandt wird, er bewege sich außerhalb des der Kommission durch den Einsetzungsbeschluss des Landtags vorgegebenen Auftrags, rekuriert dies im Hinblick auf die Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. GO auf das für die Arbeit der Fachausschüsse formulierte Tatbestandsmerkmal der „überwiesenen Aufgabe“. So wie eine Anhörung in einem Fachausschuss grundsätzlich nur bei überwiesenen Aufgaben in Betracht kommt, so muss eine Anhörung in einer Enquetekommission hinsichtlich ihrer Thematik vom Einsetzungsbeschluss des Landtags gedeckt sein.

(1) Keine evidente Unzweckmäßigkeit

Die Zweckmäßigkeit eines Antrags zählt nicht zu seinen in § 79 Abs. 1 Satz 1 GO ausdrücklich statuierten Zulässigkeitsvoraussetzungen. Allerdings kann eine Anhörung, die zur Erfüllung des Einsetzungsauftrags nichts beitragen kann, mithin (gänzlich) unzweckmäßig ist, nicht vom Einsetzungsbeschluss gedeckt sein.¹ Ob eine solche Unzweckmäßigkeit vorliegt, hat letztlich die Enquetekommission zu entscheiden. Jedoch ist der qualifizierten Minderheit von einem Drittel der Kommissionsmitglieder, soll diesem Minderheitenrecht nicht drohen leerzulaufen, insoweit eine Einschätzungsprärogative zuzugestehen. Folglich kann die Zulässigkeit eines Antrags unter dem Aspekt der Unzweckmäßigkeit nur in solchen Fällen abgelehnt und damit eine Zurückweisung gerechtfertigt werden, in denen der beantragten Anhörung unter keiner in Betracht kommenden Anschauungsweise eine Zweckdienlichkeit im Sinne einer Eignung zur Erfüllung des im Einsetzungsbeschluss formulierten Auftrags zugesprochen werden könnte. Eine Zweckdienlichkeit des Antrags müsste also von vornherein offenkundig ausgeschlossen erscheinen.²

Der Antrag in Vorlage 8/1442 nimmt in seiner Begründung Bezug auf mehrere Themenfelder nach dem Einsetzungsbeschluss, an denen sich die Arbeit der Enquetekommission orientieren soll, namentlich auf die Punkte A.a), A.d), A.e), A.g), D.a), D.d), D.e) sowie D.f). Insbesondere ziele, so die Begründung des Antrags, die beantragte schriftliche Anhörung darauf ab, „eine nachvollziehbare Bestandsaufnahme zu Verantwortlichkeiten, Abläufen, Datenqualitäten und Auswertungswegen im Zusammenhang mit der Pflicht zur Datenübermittlung nach § 13 Abs. 5 IfSG zu erhalten“, auf deren Grundlage die Enquetekommission befähigt werden solle, „funktionierende Abläufe und etwaige Prozessdefizite zu identifizieren und daraus konkrete Lehren sowie umsetzbare Handlungsempfehlungen für Thüringen abzuleiten.“

¹ Vgl. den Ablehnungsgrund der völligen Ungeeignetheit eines Beweismittels in Bezug auf privilegierte Beweisangebote im Untersuchungsverfahren, § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3, Fall 1 UAG.

² Vgl. wiederum das Erfordernis der „völligen Ungeeignetheit“ in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3, 1. Fall UAG.

Eine evidente Ungeeignetheit des mit dem in Rede stehenden Antrag begehrten Anhörungsverfahrens, dem Auftrag der Enquetekommission zu dienen, lässt sich daran nicht feststellen.

(2) Keine Erledigung des Antragsgegenstands

Zu untersuchen ist weiterhin, ob sich aus der Kenntnisnahme 8/215, die den Mitgliedern der Kommission bereitgestellt worden ist, die Erledigung des Gegenstands der Anhörung und in dieser Konsequenz der Verbrauch des Minderheitenrechts auf Durchführung des schriftlichen Anhörungsverfahrens ergeben könnte.

Nach einer Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestages ist das Minderheitenrecht auf Durchführung einer Anhörung auch dann nicht in jedem Fall als verbraucht anzusehen, wenn zu derselben Vorlage bereits ein Anhörungsverfahren durchgeführt worden ist.³ Ungeachtet dessen, dass vorliegend noch keine Anhörung auf Grundlage der Vorlage 8/1442 stattgefunden hat, sondern etwaig bereits vorliegende Erkenntnisse aus der Beantwortung einer an die KVT gerichteten Anfrage eines einzelnen sachverständigen Kommissionsmitglieds folgen, ist Voraussetzung für eine Erschöpfung des Antragsrechts die inhaltliche Übereinstimmung des mit dem Antrag auf Durchführung einer Anhörung verfolgten Informationsinteresses mit den (aus anderweitigen Mitteln der Informationsgewinnung) bereits erlangten Erkenntnissen.⁴ Eingedenk dessen, dass dies letztlich ebenfalls auf die Zweckmäßigkeit des Antrags abzielt, die im Grundsatz durch ein vorliegendes Quorum grundsätzlich antizipiert würde, kann der Umstand, dass eine potenzielle Auskunftsperson der Enquetekommission bereits Informationen zugearbeitet hat, der Zulässigkeit des Anhörungsverlangens nicht ohne Weiteres entgegengehalten werden, sondern es wird – entsprechend dem Maßstab einer evidenten Unzweckmäßigkeit (siehe oben unter B.I.1. a) (1)) – zumindest eine weitestgehende inhaltliche Deckungsgleichheit zwischen den der Enquetekommission bereits vorliegenden Erkenntnissen und den mit der beantragten Anhörung einzuholenden Informationen zu verlangen sein.

Die Kenntnisnahme 8/215 enthält die Beantwortung einer Anfrage eines auf Vorschlag der Fraktion der AfD der Enquetekommission angehörenden sachverständigen Mitglieds durch die Kassenärztliche Vereinigung Thüringen. Diese Anfrage und die entsprechende Beantwortung haben, wie auch der Anhörungsantrag, Datenübermittlungen der KV Thüringen an das Paul-Ehrlich-Institut gemäß § 13 Abs. 5 Infektionsschutzgesetz zum Gegenstand. Allerdings nahm

³ Auslegungsentscheidung 10/17 Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, zitiert nach:

https://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1220/bundestag/ausschuesse17/a01/Auslegungsentscheidungen_des_1_Ausschusses.pdf.

⁴ Die Auslegungsentscheidung 10/17 (a.a.O., S. 122) stellt insoweit auf die Reichweite einer Änderung des „Verhandlungsgegenstands“ ab.

die Anfrage mit den einzelnen Fragen konkret die Tätigkeiten des Vorstandsausschusses der Kassenärztlichen Vereinigung Thüringen vor dem Hintergrund einer erfragten Nachfrage- und Prüfverpflichtung gegenüber dem Vorstand sowie deren normative Grundlagen in den Blick.

Demgegenüber enthält der Antrag auf Durchführung eines schriftlichen Anhörungsverfahrens in der Vorlage 8/1442 keine ausformulierten Fragestellungen und benennt auch nicht explizit die Kassenärztliche Vereinigung Thüringen als anzuhörende Institution. Weiter legt die Begründung des Anhörungsverlangens keine inhaltliche Schwerpunktsetzung nahe, die der beantworteten Anfrage gleichgelagert wäre. Angesprochen werden vielmehr „konkrete Angaben zu Zeitpunkt, Umfang und Qualität der Übermittlung“ ebenso wie eine Dokumentation von „PEI-bezogenen Tatsachen (Zeitlinie, Datenumfang, Auswertung)“.

Danach kann von einer so weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung des Anhörungsantrags mit aus der Kenntnisnahme 8/215 vorliegenden Informationen, dass dies eine Erledigung des Antrags in Vorlage 8/1442 gemessen an dem dargelegten Evidenzmaßstab nahelegen könnte, nicht ausgegangen werden.

b) Verhältnis zu Beweisanträgen im Untersuchungsausschuss

Weiterhin wurde die Abgrenzung von in der Enquetekommission beantragten Anhörungen von Auskunftspersonen einerseits sowie Anträgen auf Vernehmung von Auskunftspersonen als Beweismittel in einem parlamentarischen Untersuchungsverfahren andererseits thematisiert.

Ein laufendes Untersuchungsverfahren schließt andere Mittel parlamentarischer Informationsgewinnung nicht aus, entfaltet also keine Sperrwirkung.⁵ Ein in einer Enquetekommission gestellter Antrag ist folglich nicht schon deshalb unzulässig, weil ein inhaltsgleicher Antrag als Beweisantrag im Zuge eines parallelen parlamentarischen Untersuchungsverfahrens zulässig gestellt werden könnte. Dies ergibt sich auch aus den unterschiedlichen Zielrichtungen und Ausgestaltungen von schriftlicher Anhörung einerseits und Beweisaufnahme andererseits. So zielt eine Anhörung darauf ab, von Anhörungspersonen oder -institutionen dem Anhörungszweck dienliche Informationen zu erhalten, die diese freiwillig zu erteilen bereit sind. Hingegen bietet eine förmliche Beweisaufnahme mittels Zeugenvernehmung oder Sachverständigenanhörung dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss eine sanktionsbewehrte Option, sich Informationen selbst zu beschaffen.

Ob man in der hier gegebenen besonderen Konstellation, in der eine Enquetekommission und ein Untersuchungsverfahren parallel zum selben Thema tätig sind, in der Enquetekommission eine Anhörung oder im Untersuchungsverfahren eine Beweisaufnahme durchführt, mag eine von den Fraktionen zu beantwortende Zweckmäßigsfrage sein, ist jedoch keine Frage der

⁵ BVerfGE 134, 161 (192); *Bieler*, in: Dressel/Poschmann, ThürVerf, Band 2, 2024, Art. 64 Rn. 2 m.w.N.

Zulässigkeit.⁶ Somit ist die Vornahme einer entsprechenden Zuordnung von Anträgen durch die Landtagsverwaltung ausgeschlossen.

c) Zwischenergebnis

Damit liegen die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen entgegen der geltend gemachten Einwände für einen Antrag auf Anhörung von Auskunftspersonen nach § 79 Abs. 1 Satz 1 GO vor.

2. Qualifikation zur Anhörungspflicht

a) Antrag auf schriftliche Anhörung

Der Antrag in der Vorlage 8/1442 ist auf eine schriftliche Anhörung von Auskunftspersonen gerichtet.

b) Quorum

Zu prüfen ist weiter, ob das Anhörungsverlangen von einer dem Quorum genügenden Anzahl an Mitgliedern der Enquetekommission getragen wurde. Dieses Quorum bemisst sich an der (absoluten) Mitgliederzahl der Kommission, also an der durch den Einsetzungsbeschluss des Landtags vorgegebenen Anzahl, wovon mindestens ein Drittel das Verlangen mittragen muss, um eine Anhörungspflicht zu begründen.

Die Enquetekommission hat nach dem Einsetzungsbeschluss des Landtags 24 Mitglieder.⁷ Es bedarf somit mindestens acht Mitglieder, die das Anhörungsverlangen stützen. Das Schreiben mit dem Antrag in Vorlage 8/1442 trägt die Unterschrift ausschließlich der Abg. Muhsal, die die Anhörung allerdings ausweislich des Schreibens explizit im Namen sämtlicher Kommissionsmitglieder aus den Reihen der Fraktion der AfD ebenso wie aller seitens der Fraktion der AfD vorgeschlagenen sachverständigen Mitglieder der Enquetekommission beantragt.⁸

Die Fraktion der AfD hat vier parlamentarische Mitglieder nach § 84 Abs. 3 Satz 1 GO benannt und ebenso viele sachverständige Mitglieder gemäß § 84 Abs. 3 Satz 2 GO vorgeschlagen.⁹ Die im Schreiben der Abg. Muhsal unter dem Briefkopf der AfD-Fraktion in Bezug genommene

⁶ Anders mag man dies unter Berücksichtigung der Ausführungen unter a) (1) allenfalls dann sehen können, wenn im Ergebnis einer im Untersuchungsausschuss bereits durchgeführten Beweisaufnahme bestimmte Erkenntnisse als offenkundig gelten können, sodass eine schriftliche Anhörung insoweit als evident unzweckmäßig erschiene.

⁷ Drs. 8/650, Ziffer III; siehe auch Drs. 8/1375.

⁸ Ein von der Fraktion der AfD vorgeschlagenes sachverständiges Kommissionsmitglied, das nicht an der Sitzung teilnahm, hatte zudem im Vorfeld der Sitzung ein von ihm unterzeichnetes inhaltsgleiches Dokument per E-Mail an die Geschäftsstelle der Enquetekommission übermittelt.

⁹ Siehe Drs. 8/650, S. 8.

Personengruppe umfasst damit insgesamt acht Kommissionsmitglieder, was dem Quorum für das Anhörungsverlangen nach § 79 Abs. 1 Satz 1 GO genügen würde.

Fraglich ist, ob die Antragstellung durch die Abg. Muhsal wirksam im Namen aller der Fraktion der AfD zugehörigen (parlamentarischen) und der durch die Fraktion der AfD vorgeschlagenen (sachverständigen) Kommissionsmitglieder mit der Folge abgegeben wurde, dass das gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 GO notwendige Quorum erfüllt war.

Eine entsprechende Befugnis zur geschäftsordnungsrechtlich wirksamen Abgabe des Antrags könnte sich aus § 69 Abs. 3 GO herleiten. Nach dieser Norm bedürfen Anträge und andere Erklärungen, die eine Abgeordnete bzw. ein Abgeordneter ausdrücklich im Namen und ohne Widerspruch der eigenen Fraktion abgibt, keiner weiteren Unterschrift oder Unterstützung. Die Bestimmung wird zwar nicht durch den § 84 Abs. 6 GO ausdrücklich in Bezug genommen, gilt jedoch als allgemeine Bestimmung für Anträge¹⁰ grundsätzlich auch für das Ausschussverfahren (vgl. § 76 Abs. 2 Satz 2 GO). Sie entspricht ferner allgemeiner parlamentarischer Praxis.¹¹

Die allgemeine Regel in § 69 Abs. 3 GO wird durch das formelle Erfordernis der persönlichen Unterschrift einer hinreichenden Anzahl den Antrag mittragender Abgeordneten nur verdrängt, wenn dies ausnahmsweise für besondere Fälle in einer vorrangigen Regelung (*lex specialis*) ausdrücklich vorgesehen ist. Das gilt namentlich für das Einberufungsverlangen gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 GO¹², für den Nachweis des Quorums zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach § 83 Abs. 2 GO¹³ und zur Einbringung einer Großen Anfrage gemäß § 85 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. GO¹⁴. Eine solche Anforderung formuliert § 79 Abs. 1 Satz 1 GO indessen nicht.

(1) Vertretung von Fraktionsmitgliedern

Problematisch erscheint indes, dass § 69 Abs. 3 GO seinem Wortlaut zufolge die Möglichkeit einer wirksamen Erklärung nur namens der (eigenen) Fraktion als solcher statuiert. Im hier interessierenden Fall des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO wird aber nicht einer Fraktion als solcher,

¹⁰ So auch die amtliche Überschrift des § 69 GO.

¹¹ Vgl. etwa Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 627.

¹² § 19 Abs. 3 Satz 1 GO: „Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident muss den Landtag einberufen, wenn die Landesregierung oder eine Fraktion oder mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Landtags es verlangt; die Abgeordneten müssen den Antrag persönlich unterzeichnen.“

¹³ § 83 Abs. 2 GO: „Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, mit denen das verfassungsmäßige Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses geltend gemacht wird (Minderheitenantrag), müssen bei ihrer Einreichung die dem verfassungsmäßigen Quorum entsprechende Anzahl von Unterschriften tragen.“

¹⁴ § 85 Abs. 2 GO: „Große Anfragen sind der Präsidentin beziehungsweise dem Präsidenten schriftlich einzureichen. Sie sollen knapp und bestimmt gefasst und kurz begründet sein; sie müssen im Auftrag einer Fraktion oder von mindestens zehn Abgeordneten unterzeichnet sein.“

sondern einem bestimmten Quorum von Ausschussmitgliedern ein Recht eingeräumt. Daraus ergibt sich die Frage, ob § 69 Abs. 3 GO auch diesen Fall erfasst, m.a.W., ob § 69 Abs. 3 GO nach seinem Wortsinn die Befugnis einräumt, für mehrere Ausschussmitglieder derselben Fraktion wirksam Erklärungen abgeben zu können.

Dies ist in Ansehung des Regelungszwecks des § 69 Abs. 3 GO zu bejahen. Die Vorschrift dient der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, indem sie von der Formalität der Unterzeichnung eines Antrags durch sämtliche seiner Initianten bzw. Unterstützer befreit und im Gegenzug durch die Möglichkeit des Widerspruchs seitens der vorgeblich Vertretenen eine Vorkehrung gegen eine unberechtigte Anmaßung eines Vertretungsrechts trifft. Mit Blick auf diesen Normzweck erscheint eine Differenzierung zwischen einer Fraktion einerseits und (all) ihren Mitgliedern andererseits, die in ihrer Gesamtheit die Fraktion bilden, sinnwidrig. Stellt eine Fraktion die für ein Quorum erforderliche Anzahl an Ausschussmitgliedern, so ist das Quorum durch einen Antrag namens dieser Fraktion folgerichtig erreicht.

Diesem rechtlichen Befund kann nicht entgegengehalten werden, die Verfassung und die Geschäftsordnung sähen in bestimmten Fällen vor, dass sowohl die Fraktionen als auch ein bestimmtes Quorum mit einem eigenen Antragsrecht ausgestattet seien. Bei dieser rechtlichen Ausgestaltung handelt es sich um eine Privilegierung der Fraktionen dergestalt, dass eine Fraktion auch dann antragsberechtigt ist, wenn die Zahl der ihr angehörenden Abgeordneten das – zum Fraktionsrecht alternative – Quorum nicht erfüllt. Diese Privilegierung rechtfertigt sich durch die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen, die sich aus dem im freien Mandat begründeten Koalitionsrecht ihrer Mitglieder ableitet (Art. 58 ThürVerf).¹⁵

Vor diesem Hintergrund kann aus dem Erfordernis eines Quorums wie in § 79 Abs. 1 Satz 1 GO zwar darauf geschlossen werden, dass es sich um kein originäres Antragsrecht der Fraktion handelt, nicht aber darauf, dass für eine das Quorum erfüllende Zahl von Mitgliedern derselben Fraktion im Wege des § 69 Abs. 3 GO Anträge nicht wirksam gestellt werden könnten.

Für ein solches Verständnis spricht entscheidend, dass fraktionsangehörige Abgeordnete in den Ausschüssen des Landtags als Vertreter ihrer jeweiligen Fraktion, von denen sie als Mitglieder der Ausschüsse benannt werden (§ 72 Abs. 1 GO), agieren. Nur mit diesem Verständnis kann dem verfassungsgerichtlichen Gebot der Spiegelbildlichkeit (Art. 62 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) Genüge getan werden.

Damit ist festzustellen, dass § 69 Abs. 3 GO auch in den Fällen anwendbar ist, in denen die Geschäftsordnung nicht einer Fraktion als solcher, sondern – wie § 79 Abs. 1 Satz 1 GO –

¹⁵ Siehe etwa zum Fraktionsprivileg gegenüber dem Quorum für einen Misstrauensantrag nach Art. 73 Satz 2 ThürVerf *Schleicher*, in: Dressel/Poschmann, ThürVerf, Band 2, 2024, Art. 73 Rn. 9.

einem Quorum von Ausschussmitgliedern ein Antragsrecht zuspricht.¹⁶ Im Hinblick auf das in § 79 Abs. 1 Satz 1 GO als zahlenmäßige Vorgabe formulierte Quorum entfiere freilich bereits durch den Widerspruch eines einzelnen Vertretenen dessen wirksame Vertretung, ohne dass es nach der Maßgabe des Wortlauts von § 69 Abs. 3 GO eines Widerspruchs der (gesamten) vorgeblich vertretenen Fraktion bedürfte.

Unerheblich ist nach Sinn und Zweck des § 69 Abs. 3 GO hierbei, ob ausdrücklich namens der Fraktion oder – wie hier – namens der Mitglieder einer Fraktion gehandelt wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass § 69 Abs. 3 GO es ermöglicht, Anträge und sonstige Erklärungen sowohl namens einer Fraktion als solcher als auch namens ihr angehörender Ausschussmitglieder wirksam zu stellen bzw. abzugeben.

(2) Anwendbarkeit auf sachverständige Mitglieder der Enquetekommission

Fraglich ist weiterhin, ob die Stellvertretungsregelung des § 69 Abs. 3 GO auch auf Anträge in einer Enquetekommission Anwendung findet, die, wie vorliegend, durch ein parlamentarisches Mitglied nicht (nur) im Namen der eigenen Fraktion bzw. ihrer Vertreter in der Kommission, sondern ausdrücklich auch namens der nicht-parlamentarischen Kommissionsmitglieder, die von der Fraktion benannt bzw. vorgeschlagen worden sind, gestellt wurden. Der Anwendung des § 69 Abs. 3 GO könnte nach der Ratio dieser Vorschrift die besondere Zusammensetzung der Enquetekommission insoweit entgegenstehen, als dass eine Enquetekommission im Unterschied zu den Fachausschüssen des Landtags auch aus (sachverständigen) Mitgliedern besteht, die nicht Abgeordnete des Landtags sind und somit auch keiner Fraktion angehören, sondern die von den Fraktionen lediglich benannt bzw. vorgeschlagen werden.

Die sachverständigen Mitglieder sind den parlamentarischen Mitgliedern allerdings bereits von Verfassung wegen gleichgestellt (vgl. Art. 63 Satz 2 ThürVerf), was eine gleichberechtigte Wahrnehmung von Rechten und Pflichten einschließt.¹⁷ Der grundlegende Regelungsgedanke in § 69 Abs. 3 GO, im Interesse der Funktionsfähigkeit und effektiven Aufgabenwahrnehmung des Parlaments und seiner Gremien die Vertretung einer auf dem Koalitionsrecht einzelner Mitglieder gründenden, abgrenzbaren Gruppierung durch ein Mitglied zu ermöglichen, kommt

¹⁶ Eine gegenteilige Praxis besteht auch in den Ausschüssen des Landtags nicht. Die etwa im Verfahren für Selbstbefassungsanträge nach § 74 Abs. 2 GO in Fachausschüssen hinsichtlich des Unterstützungsquorums geübte Praxis, wonach eine das Quorum erfüllende Anzahl von Unterschriften unter dem Antrag verlangt wird, kann sich geschäftsordnungskonform nur auf solche Fälle beziehen, in denen das in Rede stehende Quorum nicht bereits allein durch die antragstellende(n) Fraktion(en) erreicht wird. Etwas anderes gilt allerdings im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, weil dort den Fraktionen als solche von vornherein keine Rechte zukommen; siehe hierzu Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2023, Kapitel 16 Rn. 3.

¹⁷ *Linck/Poppenhäger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 63 Rn. 13 m.w.N. in der dortigen Fn. 21.

in Anbetracht der im Verhältnis zu einem Fachausschuss deutlich erhöhten Mitgliederzahl einer Enquetekommission umso mehr zum Tragen. Hinzu kommt, dass nicht-parlamentarische Kommissionsmitglieder, anders als Abgeordnete, ihre zentrale Wirkungsstätte nicht im Bereich des Landtags haben, sodass das Erfordernis der eigenhändigen Unterzeichnung gemeinsam einzubringender Anträge eine besondere Erschwernis und folglich eine Ungleichbehandlung zulasten der sachverständigen Mitglieder im Verhältnis zu parlamentarischen Kommissionsmitgliedern darstellte. Unbeschadet ihrer durch Art. 63 ThürVerf und § 84 GO forcierten sachlichen Unabhängigkeit führt die Mitgliedschaft auch der sachverständigen Mitglieder in einer Enquetekommission des Landtags zumindest auf ein Vorschlagsrecht der Fraktionen zurück.

Vor diesem Hintergrund ist von Verfassung und von Geschäftsordnung wegen nichts dagegen zu erinnern, im Interesse der Wahrnehmung des gleichen Antragsrechts der sachverständigen Mitglieder einer Enquetekommission die Möglichkeit einer Vertretung nach § 69 Abs. 3 GO auf diese nicht-parlamentarischen Kommissionsmitglieder zu erstrecken. Dabei bleibt es diesen freilich unbenommen, sich einer aufgedrängten Vertretung durch einen (ggf. auch generellen, antizipierten) Widerspruch zu erwehren.

(3) Zwischenergebnis

Die Antragstellung der Abg. Muhsal erfolgte vorliegend, wie dargestellt, ausdrücklich namens sämtlicher qua Benennung oder Vorschlag der Fraktion der AfD zuordenbaren Kommissionsmitglieder. Ein Widerspruch gegen den Antrag ist durch keines dieser Kommissionsmitglieder im Vorfeld oder im Rahmen der Sitzung erhoben worden. Die bloße Anzweiflung durch andere Kommissionsmitglieder vermag eine wirksame Antragstellung nach Maßgabe des § 69 Abs. 3 GO nicht zu beseitigen, zumal die Abg. Muhsal als parlamentarische Geschäftsführerin ihrer Fraktion mit herausgehobener Legitimation namens ihrer Fraktion bzw. der Mitglieder ihrer Fraktion handeln kann.

Das Quorum für das Anhörungsverlangen gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 GO lag daher bereits mit dem schriftlichen Antrag (Vorlage 8/1224) vor. Das darin vorgebrachte Verlangen erfordert als solches keine Bestätigung in der Sitzung, sodass eine Anwesenheit sämtlicher Antragsteller zur Beratung der Vorlage nicht erforderlich ist. Entsprechend nimmt das Quorum die absolute Mitgliederzahl nach dem Einsetzungsbeschluss in Bezug und stellt nicht etwa auf die Anzahl der in einer Sitzung anwesenden Mitglieder ab.

II. Rechtsfolge/Erfordernis einer Beschlussfassung

Das Vorliegen des Drittel-Quorums begründet dem Wortlaut des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO zufolge die Pflicht des Ausschusses respektive der Enquetekommission, Auskunftspersonen antragsgemäß schriftlich anzuhören. Das vorhandene Quorum qualifiziert somit das Anhörungsrecht

des Gremiums zu dessen geschäftsordnungsmäßiger Pflicht auf der Grundlage eines Minderheitenrechts. Als Rechtsfolge dieser Pflicht sind folgende Alternativen denkbar:

1. Ein zulässiger Antrag, der durch ein Drittel der Mitglieder getragen wird, begründet nicht nur eine Anhörungspflicht für den Ausschuss, sondern setzt ohne weiteres einen Automatismus für die Durchführung der beantragten schriftlichen Anhörung in Gang. Eine Beschlussfassung des Ausschusses über das „Ob“ der Durchführung der Anhörung wäre in dieser Konsequenz entbehrlich. Beschlossen werden müsste freilich (nur) noch über das „Wie“ der Anhörung, also insbesondere darüber, welche Auskunftspersonen zu welchen Fragen in welchem Zeitraum angehört werden sollen (vgl. § 79 Abs. 4 und 5 GO).

oder

2. Trotz bestehender Anhörungspflicht ist eine Beschlussfassung durch den Ausschuss bzw. die Enquetekommission erforderlich. Es handelte sich hierbei allerdings grundsätzlich um eine gebundene Entscheidung.

Welcher Alternative zu folgen ist, ist durch Auslegung des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO mittels der juristischen Auslegungsmethoden (Wortsinn, Regelungszweck, Systematik und Genese der Norm) unter Berücksichtigung der parlamentarischen Praxis zu beurteilen.

1. Wortlautauslegung

Den Ausgangspunkt für die Auslegung bildet der Wortlaut des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO. Danach besteht eine Pflicht zur Anhörung „bei Anträgen auf schriftliche Anhörungen auf Verlangen eines Drittels seiner [scil. des Ausschusses] Mitglieder“. Hinsichtlich der Rechtsfolgenseite der Vorschrift gibt der Begriff der „Pflicht“ keine Auskunft darüber, ob für die Durchführung der Anhörung ein weiterer – unter den vorbeschriebenen tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 79 Abs. 1 GO rechtlich determinierter bzw. gebundener – (Mehrheits-)Beschluss notwendig ist oder ob sich dieser durch das vorliegende Quorum erübrigt. Die Benennung des (federführenden) Ausschusses als Adressat der Verpflichtung lässt darauf schließen, dass dieser die Verantwortung für die Verwirklichung des Minderheitenrechts in Gestalt der Durchführung der verlangten Anhörung zu tragen hat.

Gegenteiliges könnte sich aber aus den zur Beschreibung der Tatbestandsvoraussetzungen der Anhörungspflicht verwendeten Begriffen, namentlich aus den Begriffen des Antrags und des Verlangens, ergeben.

a) Differenzierung von Antrag und Verlangen

Im juristischen Schrifttum zum Parlamentsrecht des Bundestages wird unter Hinweis auf § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)¹⁸ begrifflich unterschieden zwischen Anträgen (im engeren Sinne) einerseits und Verlangen andererseits.

Ein Antrag im Sinne des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts des Bundestages ist die Aufforderung, etwas Bestimmtes zu beschließen.¹⁹ Er ist auf die Herbeiführung einer (antragsgemäßen) Entscheidung gerichtet. Diese erfolgt regelmäßig durch eine Beschlussfassung des adressierten Gremiums. Über einen (zulässigen) Antrag ist abzustimmen. Charakteristisch für den Antrag – gerade in Abgrenzung zum Verlangen – ist demnach die Entscheidungsfreiheit seines Adressaten. Dazu schreibt *Kabel* in *Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 5*:

„Die Aufforderung zur Entscheidung allein führt noch nicht die Entscheidung herbei. Dem Parlament bleibt es bei einem Antrag vielmehr überlassen, ob es der Aufforderung durch einen Beschluß mit Mehrheit folgt oder nicht. Die Entscheidungsfreiheit des Parlaments, über eine solche Aufforderung mit ja oder nein mit der erforderlichen Mehrheit zu entscheiden, sie anzunehmen oder abzulehnen (§ 46 GOBT), gehört „begriffslogisch“ [Fn.: S. Ritzel/Bücker, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, 1982, § 29 Abs. 2 Anm. b.] zum Antrag. Fehlt es an dieser Entscheidungsfreiheit des Parlaments und ist das Parlament gezwungen, einer Aufforderung zu folgen, sobald sie erhoben wird, fehlt ein entscheidendes Element für einen Antrag im eigentlichen Sinne.“

Unmittelbar daran anschließend und gegenüberstellend heißt es weiter a.a.O. unter Rn. 6:

„Das parlamentarische Verfahrensrecht enthält eine Reihe von Aufforderungen zur Entscheidung, über die nicht abzustimmen, sondern denen, sobald sie erhoben werden, zu folgen ist. Die Geschäftsordnung des Bundestages verwendet hierfür seit 1951 den Begriff „Verlangen“. Verlangen sind nach § 29 Abs. 2 GOBT Anträge, denen entsprochen werden muß. Die Begründung des Geschäftsordnungsausschusses zur Neufassung der GOBT 1980 spricht von einer „Unterscheidung zwischen echten Anträgen und einem Verlangen [Fn.: Drucks. 8/3640, S. 86.]“.

¹⁸ § 29 Abs. 2 GOBT: „Der Präsident kann die Worterteilung bei Geschäftsordnungsanträgen, denen entsprochen werden muss (Verlangen), auf den Antragsteller, bei anderen Anträgen auf einen Sprecher jeder Fraktion beschränken.“

¹⁹ <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/A/antrag-245326>; *Kabel*, in: *Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 2 a.E.*: „Ein Antrag ist die formelle Aufforderung an das Parlament, eine bestimmt bezeichnete Entscheidung zu treffen.“

b) Einheit von Antrag und Verlangen i.S.v. § 79 Abs. 1 Satz 1 GO

Ausgehend von dieser Differenzierung ist mit Blick auf § 79 Abs. 1 Satz 1 GO zunächst zu konstatieren, dass die Regelung beide Begrifflichkeiten, d.h. sowohl den Antrag als auch das Verlangen, verwendet. Man könnte sich indes auf den Standpunkt stellen, die in der Vorschrift gewählte Formulierung sei so zu verstehen, dass ein Verlangen die Beschlussfassung über den Antrag ersetze, indem ein Verlangen bereits die Annahme des ihm zugrundeliegenden Antrags anstelle einer mehrheitlichen Beschlussfassung darstelle.

Einer solchen Interpretation des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO ist entgegenzuhalten, dass sie den in der parlamentarischen Praxis einheitlich verstandenen Vorgang der Antragstellung und des Verlangens sinnwidrig aufspaltet. Das Verlangen kommt regelmäßig uno actu im Antrag zum Ausdruck. Insoweit unterscheidet sich die Formulierung des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO auch von der in § 74 Abs. 2 Satz 1 GO geregelten Voraussetzung einer Pflicht der Ausschüsse zu einer Befassung mit nicht überwiesenen Angelegenheiten (Selbstbefassungsanträge), die begrifflich eine „Unterstützung“ eines Antrags voraussetzt und damit sprachlich eine Abstufung zwischen der Antragstellung einerseits und der – denklogisch und ggf. auch zeitlich – darauf folgenden Unterstützung andererseits nahelegt.

c) Verwendung des Begriffs Verlangen innerhalb der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Hielte man dessen ungeachtet an dem vorbeschriebenen zweistufigen Verständnis auch mit Blick auf § 79 Abs. 1 Satz 1 GO fest, stellte sich weiterhin die Frage, ob das auf Bundesebene in § 29 Abs. 2 GOBT festgeschriebene Begriffsverständnis in Bezug auf ein Verlangen bei der hier inmitten stehenden Auslegung des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO ebenso beachtlich ist.

Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags eine solche Legaldefinition nicht kennt. Sie geht augenscheinlich auch nicht von der referierten strikten terminologischen Abgrenzung dergestalt, dass ein Verlangen eine Beschlussfassung des Adressaten entbehrlich mache, aus. Das zeigt sich an § 107 Abs. 3 Satz 1 GO,²⁰ der das Schicksal eines – auch an ein Quorum geknüpften – Verlangens sogar von einer Ermessensentscheidung des Plenums abhängig macht. Nachdem hier eine Entscheidung des Adressaten des „Verlangens“ vorgesehen ist, kann von der begrifflichen Differenzierung derart, wie sie der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit § 29 Abs. 2 GOBT zugrunde liegt, nicht ausgegangen werden. Dass dieser Sprachgebrauch der Geschäftsordnung des Bundestages weder begrifflich zwingend noch rechtshistorisch tradiert ist, wird nicht zuletzt daran erkennbar,

²⁰ Die Vorschrift lautet: „Der Landtag kann auf Verlangen von zehn Abgeordneten, einer Fraktion oder der Landesregierung mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass auch das Sitzungsprotokoll über eine Geheimsitzung bereitgestellt wird.“

dass auch das Grundgesetz ihm nicht konsequent folgt.²¹ Ferner entspricht es dem umgangssprachlichen und allgemeinen Begriffsverständnis, dass sich ein Verlangen nicht zwingend zu erfüllen hat, sondern durch seinen Adressaten auch zurückgewiesen werden kann, zumindest aber einer Befassung des Adressierten zugänglich ist.

d) Zwischenergebnis

Die Wortlautauslegung gelangt damit zu keinem eindeutigen Ergebnis. Auch dann, wenn man das Anhörungsverlangen begrifflich von dem ihm zugrundeliegenden Antrag abstrahiert, so wäre damit noch nicht gesagt, dass es im Sinne etwa des § 29 Abs. 2 GOBT als Surrogat zum Mehrheitsbeschluss über den Antrag anzusehen und eine Beschlussfassung damit entbehrlich wäre. Die Benennung des Ausschusses als Adressat der Verpflichtung lässt erkennen, dass diesem die Verantwortung für die Durchführung der Anhörung zukommt.

2. Teleologische Auslegung

Es bedarf daher weiterhin der Auslegung anhand des Regelungszwecks (Telos) der Vorschrift, dem unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben nachzuspüren ist.

a) Mehrheitsprinzip als Leitbild demokratischer Entscheidungsfindung und Verfahrensgestaltung

Für eine restriktive Handhabung des gänzlichen Verzichts auf eine mehrheitliche Abstimmung über einen Antrag spricht in verfassungsrechtlicher Hinsicht zunächst das Mehrheitsprinzip als Grundelement des Demokratieprinzips und der parlamentarischen Entscheidungsfindung, von dem nur in besonderen Ausnahmefällen zur Verwirklichung anderer Rechtsgüter, denen ebenfalls Verfassungsrang zukommt – insbesondere im Interesse der Funktionsfähigkeit des Landtags –, abgewichen werden kann (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 61 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf). Vor diesem Hintergrund beschränkt sich etwa auch die Legaldefinition in § 29 Abs. 2 GOBT ausdrücklich auf Geschäftsordnungsanträge. Ob darunter auch Anträge auf Durchführung von Anhörungsverfahren zu fassen sind,²² kann nach dem oben Dargestellten dahinstehen.²³

²¹ Siehe dazu Kabel, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 6 mit diesbezüglichen Beispielen.

²² Anhörungsverlangen bleiben in der beispielhaften Auflistung der qua „Verlangen“ als Surrogat eines Mehrheitsbeschlusses bereits beschiedenen Anwendungsfälle bzw. Arten von Verfahrensanträgen in Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 29 Abs. 2 Anm. a), Stand Juni 2005, unerwähnt. Die dort gelisteten Anträge beziehen sich allerdings, dem Regelungsgehalt des § 29 GOBT entsprechend, durchweg auf das Verfahren im Plenum.

²³ Siehe oben unter B.II.1.b) und c).

b) Mitwirkungsrechte der parlamentarischen Minderheit

Durch die Konzipierung des Anhörungsrechts als Minderheitenanspruch und die Verpflichtung (auch einer Mehrheit) des Ausschusses bzw. der Enquetekommission zur Durchführung wird die Position der (qualifizierten) parlamentarischen Minderheit gestärkt. Die Durchführung des verlangten Anhörungsverfahrens soll grundsätzlich nicht zur Disposition der Mehrheit stehen.

Indes geht auch damit nicht zwingend einher, dass die Notwendigkeit einer Beschlussfassung über ein zulässiges Anhörungsverlangen entfielen. Vielmehr gewährleistet eine vermittelnde Handhabung (Entscheidung des Ausschusses unter Anerkennung des Minderheitsrechts, siehe oben 2. Alternative) die Verwirklichung des Minderheitenrechts gleichermaßen, würde dabei zugleich aber auch die Verfahrensherrschaft und die Verantwortung des gesamten Gremiums wahren. So ist zwar unter der Prämisse eines von einem Drittel der Mitglieder getragenen Verlangens die Beschlussfassung in ihrem Ergebnis hinsichtlich des „Ob“ einer Anhörung, soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, geschäftsordnungsmäßig im Sinne einer gebundenen Entscheidung vorgezeichnet. Die Abstimmung kann daher grundsätzlich nicht die inhaltliche Billigung oder Ablehnung des eingebrachten Antrags zum Gegenstand haben, sondern muss sich in einer deklaratorischen Bestätigung des Vorliegens der geschäftsordnungsmäßigen (Zulässigkeits-)Voraussetzungen für die Anhörungspflicht erschöpfen. Eine so verstandene Verknüpfung von Minderheitenrecht und verfahrensmäßig erforderlicher Anerkennung der Zulässigkeitsvoraussetzungen im Wege des Mehrheitsbeschlusses beugt einer rechtsmissbräuchlichen Handhabung von Anhörungsverlangen vor und stellt die förmliche Kontrolle (der Mehrheit) über die Geschäftsgänge des Gremiums sicher, ohne dabei das der qualifizierten Minderheit durch die Geschäftsordnung zugesprochene Anhörungsrecht in der Sache von einer (in das Belieben gestellten) Billigung durch die Mehrheit abhängig zu machen.

Die Verknüpfung eines Antrags auf Grundlage eines Minderheitenrechts mit dem Erfordernis einer gebundenen mehrheitlichen Beschlussfassung ist ein gebräuchliches Instrument des Parlamentsrechts des Thüringer Landtags und anderer deutscher Parlamente. Gegenüber dem Verlangen im Sinne einer beschlussersetzenden Verfahrensweise birgt es den Vorteil, dass die Verantwortung für das Verfahren – wie es dem Wortsinn des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO nach vorgesehen ist – bei dem gesamten Beschlussgremium verbleibt und das Gremium die Rechtmäßigkeit des Minderheitenanspruchs verbrieft.²⁴

²⁴ Siehe dazu im Hinblick auf die Einsetzung eines UA gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf und auf die Entscheidung über Beweisanträge einer qualifizierten Minderheit im UA-Verfahren *Bieler*, in: Dressel/Poschmann, ThürVerf, Band 2, 2024, Art. 64 Rn. 18 m.w.N. und Rn. 89.

Eingedenk des hinsichtlich parlamentarischer Wahlentscheidungen vom BVerfG insbesondere in dessen neuerer Rechtsprechung²⁵ herausgehobenen freien Abgeordnetenmandats und des relativen Mehrheitserfordernisses für die Abstimmung – hinreichend ist die parlamentarische Regelmehrheit nach Art. 61 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf und § 41 Abs. 2 GO, d.h. eine (einfache) Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen unter Außerachtlassung von Enthaltungen, womit es allein auf das Verhältnis gültig abgegebener Ja- und Nein-Stimmen zueinander ankommt – könnte das mit Blick auf das „Ob“ der Durchführung einer Anhörung geschäftsordnungsmäßig vorgezeichnete Ergebnis überdies auch im Wege einer Stimmenthaltung der den Antrag in der Sache ablehnenden Mitglieder herbeigeführt werden.

3. Praktische Notwendigkeit der Beschlussfassung über die Durchführung

Begründet damit erst ein (Mehrheits-)Beschluss des durch den Antrag adressierten Gremiums über das „Ob“ der Anhörung einen Handlungsauftrag an die Landtagsverwaltung, verliert die aufgeworfene Frage in praktischer Hinsicht ohnehin dadurch an Relevanz, als dass für den Vollzug des Verlangens die Auskunftspersonen, die im Namen der gesamten Kommission um die Abgabe einer Stellungnahme zu einem konkret gefassten Gegenstand ersucht werden sollen, ebenso wie der Zeitrahmen für die Durchführung und der Anhörungsgegenstand selbst hinreichend bestimmt zu sein haben. Hierzu erweist sich ein mehrheitlicher Beschluss in der Regel ohnehin als unentbehrlich. Entsprechend sieht § 79 Abs. 4 GO ausdrücklich vor, dass der Ausschuss (und nicht etwa ein Quorum der Ausschussmitglieder) über die Durchführung des Anhörungsverfahrens im Sinne einer Festlegung der näheren Verfahrensmodalitäten entscheidet (so auch § 79 Abs. 5 GO).

Diese Notwendigkeit ergibt sich auch mit Blick auf die Geschäftsordnungslage im Bund unter Berücksichtigung der Kommentarliteratur zur Parallelvorschrift über die Anhörungssitzungen der Ausschüsse des Bundestages in § 70 GOBT.

§ 70 Abs. 1 GOBT lautet:

„¹Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuss öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen. ²Bei überwiesenen Vorlagen ist der federführende Ausschuss auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder dazu verpflichtet; bei nicht überwiesenen Verhandlungsgegenständen im Rahmen des § 62 Absatz 1 Satz 3 erfolgt eine Anhörung auf Beschluss des Ausschusses. ³Die Beschlussfassung ist nur zulässig, wenn ein entsprechender Antrag auf der Tagesordnung des Ausschusses steht. [...]“

²⁵ Siehe nur BVerfGE 159, 14.

Zunächst legt eine Wortlautauslegung des Satzes 2 der Vorschrift sowohl mit Blick auf die Verwendung des Begriffs „Verlangen“ (i.S.d. § 29 Abs. 2 GOBT) im ersten Halbsatz als auch in Bezug auf die Gegenüberstellung mit Selbstbefassungsangelegenheiten in Satz 3, für die eine Anhörung „auf Beschluss des Ausschusses“ erfolgt, die Verzichtbarkeit einer Abstimmung über das Minderheitenverlangen nahe. Dennoch geht die Standardkommentierung zur GOBT von Ritzel/Bücker/Schreiner unter Hinweis auf eine Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestages davon aus, dass sich § 70 Abs. 1 Satz 3 GOBT mit seiner Vorgabe für die Zulässigkeit einer Beschlussfassung auf beide in § 70 Abs. 1 Satz 2 GOBT genannten Fälle – also auch auf den Fall des Minderheitenverlangens – bezieht.²⁶ In der dort zitierten Auslegungsentscheidung heißt es:

„1. Verlangen ein Viertel der Mitglieder des federführenden Ausschusses eine öffentliche Anhörung zu einer überwiesenen Vorlage, ist die Anhörung durchzuführen, auch wenn das Verlangen außerhalb eines entsprechenden Punktes der Tagesordnung geltend gemacht wird.

2. Über die Durchführung dieser Anhörung muss der Ausschuss gemäß § 70 Abs. 1 Satz 3 GO-BT Beschluss fassen, soweit nicht Einzelheiten der Durchführung bereits durch die Rechte der verlangenden Minderheit gemäß § 70 Abs. 2 GO-BT festgelegt sind. [...]“

Die Beschränkung des Erfordernisses einer Beschlussfassung über die Durchführung der von einem Minderheitsverlangen initiierten Anhörung nach Ziffer 2 dieses Auslegungsbeschlusses, wonach das Verlangen eines Viertels der Mitglieder ohne Mehrheitsbeschluss ohne jedwede Beschlussfassung unmittelbar vollziehbar wäre, wenn alle „Einzelheiten der Durchführung bereits durch die Rechte der verlangenden Minderheit gemäß § 70 Abs. 2 GO-BT festgelegt sind“, dürfte mit der letzten Novellierung der GOBT obsolet geworden sein. Durch diese wurde in § 70 Abs. 2 Satz 1 GOBT²⁷ die Durchführung von einem Minderheitsverlangen getragener Anhörungen an eine mit der Beschlussfassung beginnende Frist geknüpft. Mit der „Beschlussfassung“ ist ausweislich der Begründung des durch den Bundestag angenommenen Antrags auf Änderung der Geschäftsordnung die Abstimmung über die Durchführung der Anhörung gemeint.²⁸ Somit geht der Geschäftsordnungsgeber im Bund von der Notwendigkeit einer

²⁶ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 70 Abs. 1 Satz 3 Anm. a) unter Bezugnahme auf Auslegungsentscheidung 10/17 des Geschäftsordnungsausschusses vom 20. Juni 1985.

²⁷ § 70 Abs. 2 GOBT lautet nunmehr: „Wird gemäß Absatz 1 die Durchführung einer Anhörung von einer Minderheit der Mitglieder des Ausschusses verlangt, ist die Anhörung innerhalb von zehn Sitzungswochen nach Beschlussfassung durchzuführen. Die von der Minderheit benannten Auskunftspersonen müssen gehört werden. Beschließt der Ausschuss eine Begrenzung der Anzahl der anzuhörenden Personen, kann von der Minderheit nur der ihrem Stärkeverhältnis im Ausschuss entsprechende Anteil an der Gesamtzahl der anzuhörenden Auskunftspersonen benannt werden.“

²⁸ BT-Drs. 21/1538, S. 80: „In Absatz 2 Satz 1 wird eine Frist für die Durchführung öffentlicher Anhörungen von zehn Sitzungswochen ab Beschlussfassung über deren Durchführung eingeführt. [...]“

Beschlussfassung über die Durchführung der Anhörung auch und insbesondere in den Fällen aus, in denen das Minderheitsverlangen selbst bereits sämtliche Modalitäten des Anhörungsverfahrens hinreichend vorgibt.

III. Weiteres Verfahren

Steht nach dem Gesagten die Enquetekommission in der geschäftsordnungsmäßigen Pflicht, dem zulässigen Antrag auf Anhörung stattzugeben, und stellt sich die Ablehnung als Verstoß gegen § 79 Abs. 1 Satz 1 GO und den darin verbrieften Anspruch der antragstellenden Minderheit dar, so ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer erneuten Beschlussfassung über den Antrag.

Einer wiederholten Abstimmung über den Antrag steht insbesondere nicht der Grundsatz der Unverrückbarkeit von Parlamentsbeschlüssen entgegen. Dieser Grundsatz besagt, dass ein einmal gefasster Beschluss nicht ohne Weiteres erneut zur Abstimmung gestellt werden darf.²⁹ Dies gilt grundsätzlich auch für Beschlüsse der Ausschüsse.³⁰ Unabhängig von der Frage, ob der Grundsatz der Unverrückbarkeit nach seiner Ratio auch für eine Beschlussfassung über Anhörungsverlangen gelten kann, denen keine mit einem Parlamentsbeschluss vergleichbare Außenwirkung zukommt und die demnach keinen gleichen Vertrauensschutz beanspruchen können, kann der Unverrückbarkeitsgrundsatz jedenfalls nicht bemüht werden, um eine von Geschäftsordnung wegen zur Realisierung des Minderheitenrechts auf Anhörung notwendige Revision einer ablehnenden Entscheidung auszuschließen.

Hinsichtlich künftiger Verfahren, die eine Abstimmung über qualifizierte Minderheitsverlangen gemäß § 79 Abs. 1 erforderlich machen, könnte sich die Enquetekommission 8/1 auf eine Widerspruchslösung („Veto-Verfahren“) verständigen. Ein solches Verfahren stellt eine Form der Beschlussfassung dar, allerdings im vereinfachten Verfahren dahin gehend, dass die bei Abstimmungen übliche Kundgabe des Votums per Handzeichen entfällt und man sich auf die Abfrage beschränkt, ob sich seitens der Mitglieder Widerspruch gegen die Feststellung der Annahme des Antrags erhebt. Bleibt ein Widerspruch darauf aus, ist der Antrag angenommen. Im Falle eines Widerspruchs richtet sich dieser zunächst gegen die Beschlussfassung in dem Widerspruchsverfahren und nicht gegen den Antrag als solchen. Es wäre folglich sodann per regelrechtem Verfahren (Abfrage des Stimmverhaltens und Abstimmung durch Handzeichen) über den Antrag Beschluss zu fassen.

²⁹ Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 54 Anhang A Rn. A 1, 3; Ritzel/Bücker/Schreiner, GOBT, § 48 Anm. III b).

³⁰ Vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, S. 686.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Zweckmäßigkeitserwägungen lassen die Zulässigkeit des Anhörungsverlangens einer qualifizierten Minderheit gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich unberührt. Die Grenze der missbräuchlichen Rechtsausübung ist erst dann erreicht, wenn sich der Antrag von vornherein als offenkundig sachfremd und ungeeignet, der Erfüllung des mit dem Einsetzungsbeschluss des Landtags vorgegebenen Auftrags dienlich zu sein, darstellt. Nach diesem Maßstab ist das Minderheitenrecht nicht allein dadurch verbraucht, dass eine potenzielle Anhörsperson der Enquetekommission bereits Informationen zugearbeitet hat. Dies berührt für sich genommen allenfalls die durch das Erreichen des Quorums präjudizierte Zweckmäßigkeit der beantragten Anhörung. Eine evidente Unzweckmäßigkeit des Verlangens, die eine Erledigung des Antragsgegenstandes zur Folge hätte, setzt vielmehr voraus, dass die Durchführung der Anhörung unter keinem Gesichtspunkt geeignet wäre, über bereits vorliegende, anderweitig erlangte Erkenntnisse hinausreichende Informationen zu gewinnen. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

2. Ein in einer Enquetekommission gestellter Antrag ist nicht schon deshalb unzulässig, weil ein inhaltsgleicher Antrag auch als Beweisantrag in einem Untersuchungsausschuss zulässig gestellt werden könnte. Ob man in der hier gegebenen besonderen Konstellation, in der eine Enquetekommission und ein Untersuchungsverfahren parallel zum selben Thema tätig sind, in der Enquetekommission ein Anhörungsverfahren oder im Untersuchungsverfahren eine Beweisaufnahme durchführt, mag eine von den Fraktionen zu beantwortende Zweckmäßigkeitsfrage sein, betrifft aber nicht die Zulässigkeit eines in der Enquetekommission beantragten Anhörungsverfahrens. Die Vornahme einer entsprechenden Zuordnung von Anträgen durch die Landtagsverwaltung ist in Anbetracht dessen ausgeschlossen.

3. a) § 69 Abs. 3 GO ist auch in Fällen anwendbar, in denen die Geschäftsordnung nicht einer Fraktion als solcher, sondern – wie § 79 Abs. 1 Satz 1 GO – einem Quorum einzelner Mitglieder ein Antragsrecht zuspricht. Stellt eine Fraktion in einem Ausschuss des Landtags eine Anzahl von Mitgliedern, die das Quorum des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO erfüllt, so kann ein Mitglied der Fraktion nach Maßgabe des § 69 Abs. 3 GO im Namen der übrigen Fraktionsvertreter in dem Gremium ein Verlangen auf Durchführung einer schriftlichen Anhörung wirksam erklären. Der Vertretung kann jedes der Fraktion angehörende Ausschussmitglied widersprechen.

b) Im Interesse der Wahrnehmung des von Verfassung wegen gleichen Antragsrechts aller Mitglieder einer Enquetekommission ist die Möglichkeit einer Vertretung nach § 69 Abs. 3 GO auf die nicht-parlamentarischen Kommissionsmitglieder zu erstrecken. Die sachverständigen Mitglieder können sich einer aufgedrängten Vertretung im Wege eines (ggf. auch generellen, antizipierten) Widerspruchs erwehren. Eine Anzweiflung durch andere Kommissionsmitglieder vermag eine wirksame Vertretung nach Maßgabe des § 69 Abs. 3 GO nicht zu beseitigen.

c) Das Quorum für das Anhörungsverlangen gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 GO lag daher bereits mit dem schriftlichen Antrag (Vorlage 8/1224) vor. Das darin vorgebrachte Verlangen bedarf als solches keiner Bestätigung in einer Kommissionsitzung, sodass eine Anwesenheit aller Antragsteller bei der Beratung der Vorlage nicht erforderlich ist.

4. Trotz bestehender Anhörungspflicht ist eine Beschlussfassung durch die Kommission über den Antrag erforderlich. Ein nach § 79 Abs. 1 Satz 1 GO zulässiger Antrag, der durch ein Drittel der Mitglieder getragen wird („Verlangen“), setzt keinen Automatismus für die Durchführung der Anhörung in Gang. Die Notwendigkeit der Beschlussfassung durch das gesamte Gremium folgt insbesondere daraus, dass damit die Kommission die Verantwortung für das Anhörungsverfahren übernimmt und der Handlungsauftrag an die Landtagsverwaltung ausgelöst wird, das Anhörungsverfahren ordnungsgemäß einzuleiten.

5. Liegt ein zulässiges Anhörungsverlangen vor, das von einem Drittel der Mitglieder getragen wird, ist Gegenstand der Beschlussfassung nicht die inhaltliche Zustimmung im Sinne einer Unterstützung des Antrags. Diese ist durch das Quorum präjudiziert und der Disposition einer möglichen entgegenstehenden Mehrheit entzogen. Der Gegenstand der Abstimmung ist damit auf die Bestätigung des Vorliegens der Voraussetzungen für ein zulässiges Verlangen im Sinne des § 79 Abs. 1 Satz 1 GO reduziert.

6. Die Enquetekommission steht von Geschäftsordnung wegen in der Pflicht, dem zulässigen Minderheitenverlangen durch mehrheitliche Beschlussfassung nachzukommen und sodann über die Modalitäten der Durchführung des Anhörungsverfahrens nach § 79 Abs. 4 und 5 GO abzustimmen.

7. Mit Blick auf mögliche künftige Anhörungsverlangen einer qualifizierten Minderheit könnte eine Verständigung der Kommissionsmitglieder dahin gehend erfolgen, die erforderliche Beschlussfassung im Wege des Widerspruchsverfahrens herbeizuführen.

Wissenschaftlicher Dienst