

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 5/26) betreffend die Weigerung der Landesregierung, ein vom Landtag vorgeschlagenes Mitglied des Stiftungsrates der Stiftung Ettersberg zu berufen und zu bestellen

Die gutachtliche Stellungnahme betreffend die Weigerung der Landesregierung, ein vom Landtag vorgeschlagenes Mitglied des Stiftungsrates der Stiftung Ettersberg zu berufen und zu bestellen, wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 5/26 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes (Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags) in das Abgeordneteninformationssystem eingestellt (Vorlage 8/2129).

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 (Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags) zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation 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.

Wissenschaftlicher Dienst

WD 5/26

Gutachtliche Stellungnahme

betreffend die Weigerung der Landesregierung, ein vom Landtag vorgeschlagenes Mitglied des Stiftungsrates der Stiftung Ettersberg zu berufen und zu bestellen

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. Würdigung	6
I. Weigerungsrecht der Landesregierung	6
1. Satzungstext und hierin zum Ausdruck kommender Stifterwille.....	6
a) Ablehnungsrecht der Landesregierung.....	6
b) Satzungskonforme Ausübung des Ablehnungsrechts	8
aa) Beurteilungsausfall	9
bb) Beurteilungsfehlgebrauch.....	9
c) Zwischenergebnis: Ablehnungsrecht der Landesregierung kraft Stifterwillen.....	13
2. Abweichende Bewertung aus Verfassungsrecht	14
a) Geschriebene Verfassungsgrundsätze.....	14
aa) Grundsatz der Gewaltenteilung.....	14
bb) Demokratieprinzip.....	15
cc) Spiegelbildlichkeitsprinzip	16
dd) Parlamentsautonomie	17
b) Ungeschriebener Grundsatz der Verfassungsorgantreue.....	19
c) Zwischenergebnis: Verfassungsrechtliche Beurteilung	21
3. Ergebnis	21
II. Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes	21
C. Ergebnis	22

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Der Thüringer Landtag hat in seiner 15. Sitzung am 4. April 2025 die Wahl von Abgeordneten, die der Landesregierung als Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Stiftungsrats der Stiftung Ettersberg, Europäische Diktaturforschung – Aufarbeitung der SED-Diktatur – Gedenkstätte Andreasstraße (Stiftung Ettersberg) vorgeschlagen werden sollten, durchgeführt. Bei der Stiftung Ettersberg handelt es sich um eine gemeinnützige Stiftung des Bürgerlichen Rechts, errichtet durch die Landesregierung. Gemäß § 2 Abs. 1 ihrer Satzung dient die Stiftung der internationalen wissenschaftlichen Forschung zur Entstehung, den Erscheinungsformen und der Überwindung von Diktaturen in Europa sowie der Unterstützung von Initiativen zu ihrer geschichtlichen Aufarbeitung.

Organe der Stiftung sind gemäß § 8 Abs. 1 Stiftungssatzung der Vorstand und der Stiftungsrat. Gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2 b) Stiftungssatzung gehören dem Stiftungsrat, der aus insgesamt 13 Mitgliedern besteht, drei Mitglieder des Landtags oder Persönlichkeiten an, die von diesem vorgeschlagen werden. Die Stiftungsratsmitglieder werden gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 Stiftungssatzung von der Landesregierung bestellt und berufen. Gemäß § 10 Abs. 2 Satz 4 Stiftungssatzung hat die Landesregierung das Recht, ein ihr zur Berufung vorgeschlagenes Stiftungsratsmitglied aus wichtigem Grund nicht zu berufen. Ein solcher liegt gemäß § 10 Abs. 2 Satz 5 Stiftungssatzung insbesondere dann vor, wenn begründete Zweifel an der persönlichen Geeignetheit für die Wahrnehmung dieses Amtes bestehen. Begründete Zweifel wiederum sollen bestehen, wenn Gründe zu der Annahme führen, dass die vorgeschlagene Person den Stiftungszweck, die Ziele der Stiftung sowie den damit verbundenen Auftrag einer demokratischen Bildungsarbeit nicht glaubwürdig repräsentiert (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 6 Stiftungssatzung). Für diesen Fall regelt § 10 Abs. 1 Nr. 2 Stiftungssatzung, dass der Thüringer Landtag andere Mitglieder oder Persönlichkeiten vorschlägt.

Von seinem in § 10 Abs. 1 Nr. 2 b) Stiftungssatzung vorgesehenen Vorschlagsrecht hat der Landtag Gebrauch gemacht, indem er der Landesregierung die von ihm am 4. April 2025 (verfahrens- und formfehlerfrei) gewählten Abgeordneten Dirk Hoffmeister (BSW), Dorothea Marx (SPD) und Peter Gerhardt (AfD) als zu berufende Stiftungsratsmitglieder benannte (vgl. auch Drs. 8/932). In ihrer Kabinettsitzung vom 27. Januar 2026 beschloss die Landesregierung sodann die Berufung und Bestellung der Abgeordneten Hoffmeister und Marx. Die Berufung und Bestellung des Abgeordneten Gerhardt lehnte sie hingegen ab. Dies teilte die Landesregierung dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Ministers für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 10. Februar 2026, das mit Schreiben des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten, Sport und Ehrenamt und Chefs der Staatskanzlei vom 9. März 2026 übermittelt wurde, mit und führte als Begründung an, dass sie gewichtige Zweifel an der

persönlichen Geeignetheit des Vorgeschlagenen zur Verwirklichung des Stiftungszwecks habe.

Konkret erklärt die Landesregierung in ihrem Schreiben:

„In ihrer Forschungs- und Bildungsarbeit fühlt sich die Stiftung Ettersberg der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet. Dementsprechend fördert sie mit ihrem Wirken ein kritisch-reflexives Geschichtsbewusstsein zur Diktatur- und Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts, vermittelt demokratische Werte und tritt für eine pluralistische Gesellschaft ein (vgl. Präambel der Stiftungssatzung). Seit März wird der AfD Landesverband Thüringen (AfD Thüringen) vom Amt für Verfassungsschutz (AfV) als erwiesen rechtsextrem eingestuft. Demnach vertritt der Landesverband Positionen, die sich gegen verfassungsrechtliche Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Deutschland – der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) sowie das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) – richten. Herr Abgeordneter Gerhardt gehört nicht nur der AfD-Fraktion im Thüringer Landtag an, sondern ist auch Vorsitzender des AfD-Kreisverbandes Weimarer Land. Auch sind von ihm keine öffentlichen Äußerungen und Verhaltensweisen bekannt, die sich eindeutig und klar gegen die verfassungsfeindlichen Standpunkte der AfD Thüringen wenden. Angesichts der aktiven Tätigkeit in einer als erwiesen rechtsextrem eingestuften Organisation bestehen erhebliche Zweifel, dass Herr Abgeordneter Gerhardt geeignet ist, als Stiftungsrat die Stiftung Ettersberg und ihre aufklärerische Forschungs- und Bildungstätigkeit, die auf der wertgebundenen Ordnung des Grundgesetzes fußt, überzeugend repräsentieren und unterstützen zu können.“

Die Landesregierung bittet in ihrem Schreiben zudem darum, einen neuen Kandidaten vorzuschlagen, der glaubwürdig den Stiftungszweck und den damit verbundenen Auftrag einer demokratischen Werten verpflichteten Forschungs- und Bildungsarbeit vertreten könne.

Das Schreiben des Ministers für Bildung, Wissenschaft und Kultur wurde mit Schreiben des Direktors beim Landtag vom 24. März 2026 an die Fraktion der AfD mit Gelegenheit zur Stellungnahme weitergegeben. Hiervon machte der Vorsitzende der Fraktion der AfD im Thüringer Landtag mit Schreiben vom 19. Mai 2026 Gebrauch. Darin vertritt er für seine Fraktion die Auffassung, dass die Nichtberufung seitens der Landesregierung „durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken“ begegne, die eine verfassungsrechtliche Klärung geboten erscheinen lassen. Zu dieser Stellungnahme wurde der Landesregierung mit Schreiben des Direktors beim Landtag vom 8. Juni 2026 Gelegenheit gegeben, die Sichtweise der Landesregierung darzulegen.

Mit Schreiben vom 6. Juli 2026 wandte sich der Präsident des Landtags an den Ministerpräsidenten und bat um Nachreichung einer ausführlicheren Begründung der ablehnenden Entscheidung durch die Landesregierung, die dem Begründungserfordernis Rechnung trage, welches aus der verfassungsmäßigen Stellung des Landtags und seiner Mitglieder sowie dem gegenseitigen Respekt zwischen den Verfassungsorganen erwachse. Schließlich verlange nicht nur § 10 Abs. 2 Stiftungssatzung, sondern auch die Achtung vor der Wahlentscheidung des Landtags als dem obersten Organ der demokratischen Willensbildung eine eingehende Begründung für den Fall, dass die Landesregierung eine vom Landtag aus seiner Mitte für den Stiftungsrat vorgesehene Person nicht berufe.

Parallel dazu hat der Präsident den Wissenschaftlichen Dienst um gutachtliche Prüfung gebeten, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen sich im Lichte des zwischen Landesregierung und Landtag bestehenden Verfassungsrechtsverhältnisses die Landesregierung weigern kann, ein vom Landtag vorgeschlagenes Mitglied des Stiftungsrates der Stiftung Ettersberg zu berufen und zu bestellen. Ferner soll geprüft werden, welche Möglichkeiten des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes für den Landtag im Falle einer solchen Weigerung bestehen.

Mit Schreiben vom 22. August 2026 übermittelte der Chef der Staatskanzlei dem Präsidenten des Thüringer Landtags die Stellungnahme des Ministers für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 18. August 2026 als Antwort der Landesregierung auf das Schreiben des Präsidenten des Landtags vom 6. Juni 2026 sowie das Schreiben des Direktors beim Landtag vom 8. Juni 2026. Der Minister führt unter Berufung auf ein Urteil des Amtsgerichts Erfurt aus dem Jahr 2022 sowie der Stiftungssatzung dezidiert aus, dass die Mitglieder des Thüringer Landtags keinen Anspruch auf Berufung in den Stiftungsrat hätten; vielmehr habe der Thüringer Landtag lediglich ein Vorschlagsrecht. Die Berufung richte sich nach § 10 Abs. 2 Satz 4 Stiftungssatzung und die Landesregierung sei demnach das maßgebliche Entscheidungsorgan. Man sei nach einem umfangreichen Abwägungsprozess zum Ergebnis gekommen, dass der Abgeordnete Gerhardt den Stiftungszweck als aktives Mitglied einer als erwiesen rechtsextrem eingestuften Organisation nicht glaubhaft repräsentieren und mittragen könne. Zudem erwecke die Stiftung den Eindruck einer „öffentlichen Stelle“, was bedeute, dass die Mitglieder ein quasi-öffentliches Amt bekleideten, wodurch die Anwendung der Grundsätze der Dienst- und Treuepflicht der öffentlichen Verwaltungsangestellten gerechtfertigt sei. Die Mitgliedschaft in einer als erwiesen rechtsextrem eingestuften Organisation begründe Zweifel an der Verfassungstreue und die Erwartung, die Stiftung würde durch die Tätigkeit im Stiftungsrat nachhaltig Schaden nehmen.

B. Würdigung

Entsprechend dem Prüfauftrag soll im Folgenden also zunächst untersucht werden, ob und unter welchen Voraussetzungen sich die Landesregierung weigern kann, ein vom Landtag für den Stiftungsrat der Stiftung Ettersberg vorgeschlagenes Mitglied zu berufen und zu bestellen (dazu unter I.). Hierbei soll insbesondere auch das aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Landtags einerseits und der Landesregierung andererseits begründete Spannungsfeld in den Blick genommen und geprüft werden, ob sich aus geschriebenem, aber auch ungeschriebenem Verfassungsrecht eine Verpflichtung der Landesregierung zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten ableiten lässt. Sodann soll ermittelt werden, ob der Landtag (selbst) die Berufung und Bestellung eines vorgeschlagenen Stiftungsratsmitglieds gegenüber der Landesregierung im Wege eines verfassungsgerichtlichen Rechtsstreits durchsetzen könnte (dazu unter II.).

I. Weigerungsrecht der Landesregierung

Fraglich ist, ob die Landesregierung berechtigt war, die Berufung und Bestellung eines vom Landtag vorgeschlagenen Abgeordneten zum Stiftungsratsmitglied abzulehnen.

1. Satzungstext und hierin zum Ausdruck kommender Stifterwille

Zu ermitteln ist zunächst, ob nach dem Satzungstext und dem hierin zum Ausdruck kommenden Stifterwillen der Landesregierung ein Ablehnungsrecht zukommt und sie dieses im Einklang mit der Satzung ausgeübt hat.

a) Ablehnungsrecht der Landesregierung

Als rechtsfähige Stiftung des Bürgerlichen Rechts fällt die Stiftung Ettersberg in den Anwendungsbereich der §§ 80 ff. BGB.

Für rechtsfähige Stiftungen lässt sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG, Art. 6 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 ThürVerf) die Befugnis ableiten, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln.¹ Sämtliche materiellen und organisatorischen Grundentscheidungen einer Stiftung werden dabei in der Stiftungsverfassung getroffen.² Diese „innere Grundordnung“ der Stiftung setzt sich aus den Vorgaben des Stiftungsgeschäfts sowie einer zum Regelwerk der Stiftung erklärten „Stiftungssatzung“ zusammen.³ Die Stiftungssatzung ist das Kernstück der Verfassung einer Stiftung. Über deren Ausgestaltung und Inhalt entscheidet bei Errichtung der Stiftung der

¹ Vgl. hierzu die Gesetzesbegründung zu § 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungswesens, Drs. 4/3949, S. 19.

² Krumm, Die Stiftung bürgerlichen Rechts, JA 2010, 849 (850).

³ Krumm, JA 2010, 849 (850).

Stifter selbst.⁴ In der Stiftungssatzung kommt folglich der Stifterwille zum Ausdruck⁵, der die Befugnisse der Stiftungsorgane und der Aufsichtsbehörden bestimmt und begrenzt (sog. Primat des Stifterwillens bzw. Maßgeblichkeit des ursprünglichen Stifterwillens)⁶ und der folglich als „das Maß aller Dinge“⁷ zu begreifen ist. Durch die Stiftungssatzung wird der hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Stiftung bestehende Wille des Stifters objektiviert und dauerhaft definiert.⁸ Kommt der Stifterwille in der Satzung nicht ausdrücklich zum Ausdruck, ist der mutmaßliche Stifterwille als der Wille, der dem objektiven Interesse der Stiftung entspricht⁹, durch Auslegung zu ermitteln.¹⁰

Wie sich der Stiftungsrat der Stiftung Ettersberg zusammensetzt, regelt § 10 Stiftungssatzung. Dabei unterscheidet die Satzung zwischen den sog. „geborene[n] Mitglieder[n]“, die als Vorsitzende der beiden Stiftungsbeiräte kraft Amtes Stiftungsratsmitglieder werden, und den sog. „gekorene[n] Mitglieder[n]“, die von anderer Stelle gewählt bzw. entsandt werden.

Die Stiftungssatzung geht in § 10 Abs. 1 und 2 für die Besetzung des Stiftungsrats mit gekorenen Mitgliedern von einem zweistufigen Verfahren aus. Auf der ersten Stufe wird ein (bloßes) Vorschlagsrecht statuiert; insofern werden in § 10 Abs. 1 Nr. 2 Stiftungssatzung die Kreise derjenigen benannt, aus denen potenzielle Mitglieder durch verschiedene Institutionen zu küren bzw. zu entsenden sind. Hierauf aufbauend regelt § 10 Abs. 2 Stiftungssatzung die Bestellung und Berufung der vorgeschlagenen Personen durch die Landesregierung in einem zweiten Akt. Die Mitgliedschaft im Stiftungsrat wird nach dem in der Stiftungssatzung zum Ausdruck kommenden Stifterwillen folglich nicht schon durch den bloßen Wahl- bzw. Entsendungsakt bestimmt.

Für den Landtag findet sich ein entsprechendes Vorschlagsrecht für gekorene Mitglieder in § 10 Abs. 1 Nr. 2 b) Stiftungssatzung. Dieses bezieht sich auf Landtagsabgeordnete oder andere vom Landtag befürwortete Persönlichkeiten. Mit der Wahl dieser (potenziellen) Stiftungsratsmitglieder durch das Parlament auf der Grundlage des dort geltenden Geschäftsordnungsrechts und der entsprechenden Ergebnismitteilung an die Landesregierung findet das Verfahren auf der ersten Stufe seinen Abschluss. Der sich daran anschließende zweite Schritt der Bestellung und Berufung erfolgt ausweislich des aus der

⁴ Vgl. hierzu die Gesetzesbegründung zu § 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungswesens, Drs. 4/3949, S. 19.

⁵ Schauhoff/Mehren, Die Reform des Stiftungsrechts, NJW 2021, 2993 (2995).

⁶ Heuel, in: Andrick/Muscheler/Uffmann, Bochumer Kommentar zum Stiftungsrecht, 2023, § 83, Rn. 1; Strobel, Einführung in das Stiftungsrecht, JuS 2020, 1149 (1151); vgl. BT-Drs. 19/28173, S. 52.

⁷ Schauhoff/Mehren, NJW 2021, 2993 (2995).

⁸ Heuel, in: Andrick/Muscheler/Uffmann, 2023, § 83, Rn. 1.

⁹ Vgl. BT-Drs. 19/28173, S. 52; Stürner, in: BeckOK BGB, 78. Ed., 2026, § 83, Rn. 2.

¹⁰ Heuel, in: Andrick/Muscheler/Uffmann, 2023, § 83, Rn. 20.

Stiftungssatzung (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1: „Die Landesregierung beruft und bestellt...“) erkennbaren Stifterwillens allein durch die Landesregierung.

Gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 Stiftungssatzung hat die Landesregierung das Recht, ein ihr zur Berufung vorgeschlagenes Stiftungsratsmitglied aus wichtigem Grund nicht zu berufen. Ein solcher liegt gemäß § 10 Abs. 2 Satz 4 Stiftungssatzung insbesondere dann vor, wenn begründete Zweifel an dessen persönlicher Geeignetheit für die Wahrnehmung des Amtes bestehen. An einer Eignung für die Amtsausübung fehlt es gemäß § 10 Abs. 2 Satz 5, wenn Gründe zu der Annahme führen, dass die vorgeschlagene Person den Stiftungszweck, die Ziele der Stiftung sowie den damit verbundenen Auftrag einer demokratischen Bildungsarbeit nicht glaubwürdig repräsentiert. Hieraus folgt, dass der Landesregierung nach dem Stifterwillen mit Blick auf die Geeignetheit eines gekorenen Kandidaten ein Entscheidungsspielraum zukommt.¹¹ Folglich besteht keine ausnahmslose Verpflichtung der Landesregierung, dem Vorschlag folgend eine Berufung vorzunehmen¹²; vielmehr ist sie berechtigt, bei Zweifeln an der Geeignetheit einer vorgeschlagenen Person anhand der Kriterien aus § 10 Abs. 2 Satz 5 Stiftungssatzung eine diesbezügliche Prüfung durchzuführen und im Falle der Feststellung einer Ungeeignetheit die Berufung abzulehnen. Die Berufung eines Mitglieds erschöpft sich nach dem Willen des Stifters mithin nicht nur in einem formalen Akt im Sinne eines nur nachgelagerten Vollzugs einer bereits getroffenen Auswahlentscheidung. Vielmehr vermittelt § 10 Abs. 2 Stiftungssatzung der Landesregierung eine echte Entscheidungsbefugnis, welcher auch eine inhaltliche Bedeutung zukommt. Die konkreten inhaltlichen Maßstäbe für die Entscheidung der Landesregierung liefert sodann § 10 Abs. 2 Sätze 4 und 5 Stiftungssatzung.

Im Ergebnis vermittelt § 10 Abs. 2 Satz 3 Stiftungssatzung der Landesregierung somit grundsätzlich das Recht, in Bezug auf ihr vorgeschlagene Mitglieder eine Ablehnungsentscheidung zu treffen.

b) Satzungskonforme Ausübung des Ablehnungsrechts

Das Ablehnungsrecht müsste die Landesregierung im Einklang mit den in § 10 Abs. 2 in den Sätzen 3 bis 6 der Satzung festgelegten Kriterien ausgeübt haben. Wie bereits an mehreren Stellen ausgeführt, regelt § 10 Abs. 2 Satz 4 Stiftungssatzung, dass die Landesregierung das Recht hat, ein ihr zur Berufung vorgeschlagenes Stiftungsratsmitglied aus „wichtigem Grund“ nicht zu berufen.

Die Rechtsfolge der „Nichtberufung“ steht ihr somit nur offen, wenn das Tatbestandsmerkmal des „wichtigen Grundes“ erfüllt ist. Das Tatbestandsmerkmal des „wichtigen Grundes“ ist ein

¹¹ Vgl. auch AG Erfurt, Urteil vom 10. März 2022, Az.: 1201455/21.

¹² Vgl. auch AG Erfurt, Urteil vom 10. März 2022, Az.: 1201455/21.

auslegungsbedürftiger, unbestimmter Rechtsbegriff. Es eröffnet der Landesregierung einen Spielraum zur eigenverantwortlichen Entscheidung. Obgleich dieses Tatbestandsmerkmal in den Sätzen 5 und 6 weiter definiert und konkretisiert wird, erfolgt dies nicht abschließend, da sich auch die hierbei verwendeten Termini „begründete Zweifel“, „persönliche Geeignetheit“ und „glaubwürdig repräsentieren“ als wertungsoffen darstellen. Aus dem materiell-rechtlichen Regelungszusammenhang der Stiftungssatzung ergibt sich somit die Zuerkennung eines Beurteilungsspielraums für die Landesregierung.¹³ Ihr obliegt im Hinblick auf die Annahme des „wichtigen Grundes“ und der hieraus folgenden Nichtberufung eine eigen- und letztverantwortliche Entscheidung.

Beurteilungsentscheidungen sind grundsätzlich gerichtlich nur eingeschränkt – das heißt auf Beurteilungsfehler hin – überprüfbar. Es kann damit auch vorliegend nur untersucht werden, ob die Landesregierung den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum insgesamt verkannt hat (Beurteilungsausfall) oder ob die Entscheidung der Landesregierung mit dem Sinn und Zweck der Einräumung des Beurteilungsspielraums nicht vereinbar ist, entscheidungserhebliche Gesichtspunkte nicht ausreichend beachtet wurden oder sie sachfremde Erwägungen angestellt hat (Beurteilungsfehlgebrauch).¹⁴

aa) Beurteilungsausfall

Ein Beurteilungsausfall liegt nicht vor, denn Gegenstand des Gutachtauftrags ist gerade die Ausübung des Beurteilungsspielraums der Landesregierung durch die begründete Ablehnung eines vom Landtag vorgeschlagenen Stiftungsratsmitglieds und damit die getroffene Abwägungsentscheidung.

bb) Beurteilungsfehlgebrauch

Auch ein Beurteilungsfehlgebrauch ist mit der Entscheidung der Landesregierung nicht erfolgt.

In ihrem Schreiben vom 10. Februar 2026 begründet die Landesregierung ihre Entscheidung mit gewichtigen Zweifeln an der persönlichen Geeignetheit des vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten Gerhardt, zur Verwirklichung des Stiftungszwecks beizutragen. Konkret führt sie aus, dass sich die Stiftung Ettersberg in ihrer Forschungs- und Bildungsarbeit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet fühle. Dementsprechend fördere sie ein kritisch-reflexives Geschichtsbewusstsein zur Diktatur- und

¹³ Die Abgrenzung zur Einräumung eines Ermessensspielraums erfolgt dabei grundsätzlich entlang der Grenze von Tatbestands- zu Rechtsfolgendeite: Ein Beurteilungsspielraum besteht, wenn ein Gesetz der Verwaltung die Kompetenz überträgt, zu entscheiden, ob ein Sachverhalt einem, im Tatbestand der Norm enthaltenen, unbestimmten Rechtsbegriff unterfällt. Hingegen hat die Behörde einen Ermessensspielraum, wenn sie bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen die Rechtsfolge selbst auswählen kann. Kurzum erfolgt die Abgrenzung also danach, ob ein Entscheidungsspielraum auf Tatbestands- oder Rechtsfolgendeite einer Norm eingeräumt wird.

¹⁴ Vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwGO, 21. Aufl., § 40, Rn. 110 ff.

Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts, vermittele demokratische Werte und trete für eine pluralistische Gesellschaft ein. Der Landesverband der AfD vertrete hingegen Positionen, die sich gegen verfassungsrechtliche Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Deutschland – der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) sowie das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) – richteten. Herr Abgeordneter Gerhardt gehöre nicht nur der AfD-Fraktion im Thüringer Landtag an, sondern sei auch Vorsitzender des AfD-Kreisverbandes Weimarer Land. Von ihm seien keine öffentlichen Äußerungen und Verhaltensweisen bekannt, die sich eindeutig und klar gegen die verfassungsfeindlichen Standpunkte der AfD Thüringen wenden würden. Es bestünden damit erhebliche Zweifel, dass Herr Abgeordneter Gerhardt die Stiftung Ettersberg und ihre aufklärerische Forschungs- und Bildungstätigkeit, die auf der wertgebundenen Ordnung des Grundgesetzes fuße, überzeugend repräsentieren und unterstützen könne.

Eine entsprechende Begründung enthält auch das Schreiben der Landesregierung an den Präsidenten des Landtags vom 18. August 2026: Entgegen der Auffassung der AfD-Fraktion habe man die Gründe für die abgelehnte Berufung des Abgeordneten Gerhardt hinreichend anhand dessen Person dargelegt. Man habe dessen persönliche Geeignetheit mit Blick auf die Tätigkeit der Stiftung Ettersberg betrachtet und einen umfangreichen Abwägungsprozess vorgenommen. Im Ergebnis sei davon auszugehen, dass der Abgeordnete Gerhardt als aktiver Mandats- und Funktionsträger der AfD Thüringen, die vom Thüringer Amt für Verfassungsschutz als erwiesen rechtsextrem eingestuft wurde, mangels öffentlicher Distanzierungen von verfassungsfeindlichen Positionen der AfD Thüringen, den Stiftungszweck nicht glaubhaft repräsentieren und mittragen könne.

Anhand dieser Begründungen ist vorliegend zu prüfen, ob die Landesregierung bei ihrer Entscheidungsfindung offensichtlich sachfremde Erwägungen angestellt oder entscheidungserhebliche Gesichtspunkte außer Acht gelassen hat.

Soweit die Landesregierung vorliegend auf gewichtige Zweifel an der persönlichen Geeignetheit des Kandidaten Gerhardt, zur Verwirklichung des Stiftungszwecks beizutragen, abstellt, greift sie in zutreffender Weise die in § 10 Abs. 2 Satz 4 bis 6 genannten Voraussetzungen einer möglichen Nichtberufungsentscheidung auf. Bezugnehmend auf die Präambel der Satzung definiert sie zunächst den von den Stiftungsratsmitgliedern glaubwürdig zu repräsentierenden Stiftungszweck – nämlich die Förderung eines kritisch-reflexiven Geschichtsbewusstseins zur Diktatur- und Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts, die Vermittlung demokratischer Werte und das Eintreten für eine pluralistische Gesellschaft – und stellt sodann vom Landesverband der AfD vertretene Positionen gegenüber, die hierzu im Widerspruch stehen und von denen sich der vorgeschlagene Kandidat nicht eindeutig und klar distanziert haben soll. Es lässt sich damit zunächst feststellen, dass sich die Landesregierung

bei der Begründung ihrer Ablehnungsentscheidung nicht bloß auf generalisierende Zuschreibungen beschränkt. Vielmehr stützt sie sich gerade auch auf Gründe (fehlende öffentliche Äußerungen oder Verhaltensweisen des Abgeordneten Gerhardt, aus denen sich auf eine Distanzierung von gewissen Positionen seiner Partei schließen lässt), die in der Person des Vorgesetzten selbst liegen.

Auch ist nicht erkennbar, dass die Landesregierung ihre Wertungsentscheidung auf der Basis unzutreffender Informationen bzw. sachfremder Erwägungen getroffen bzw. entscheidungserhebliche Gesichtspunkte gänzlich unberücksichtigt gelassen hat. Insbesondere enthält die Begründung keine Anhaltspunkte dafür, die Landesregierung habe dem Abgeordneten Gerhardt in unzulässiger Weise Positionen des AfD Landesverbandes Thüringen pauschal zugerechnet. Die Annahme, dass der Abgeordnete Gerhardt als Mandatsträger und aktiver Funktionär die Positionen seiner Partei uneingeschränkt teilt, ist im Lichte der Rechtsprechung gerechtfertigt.

Das OVG Weimar entschied im Jahre 2024, es gebe gewichtige Anhaltspunkte für die Annahme, dass der AfD-Landesverband Thüringen verfassungsfeindlich ausgerichtet sei.¹⁵ So würden in den programmatischen Festlegungen und Zielstellungen des AfD-Landesverbandes Thüringen deutlich völkisch-ideologische Motive sichtbar werden, die dem Grundgesetz fremd seien.¹⁶ Die Bewahrung der nationalen und kulturellen Identität und die Herstellung eines „Ethnopluralismus“, wie sie als Zielstellung eindeutig aus dem Parteiprogramm hervorgehe, die Darstellung des Islam als Gesamtbedrohung und die Aufforderung, der vermeintlich um sich greifenden „Veränderung des Staatsvolkes“ entgegenzuwirken, würden auf eine Grundeinstellung hinweisen, die mit wesentlichen Verfassungsgrundsätzen der Menschenwürde, Religionsfreiheit, Gleichbehandlung und dem Demokratieprinzip nicht mehr vereinbar sei.¹⁷ Insbesondere müsse eine Partei die Tätigkeit ihrer Organe, besonders der Parteiführung und leitender Funktionäre, ohne Weiteres gegen sich gelten lassen.¹⁸

Letzteres gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch für Mandatsträger von Parteien. Im Jahr 2019 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass das Kriterium der Außenwirkung der konkreten Betätigung zur Feststellung der Unterstützung von Parteipositionen maßgeblich sei.¹⁹ Die Wahrnehmung eines Mandats und selbst die Teilnahme an Wahlen für eine Partei, ohne ein Mandat zu erlangen, seien ausreichend, um

¹⁵ Vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 19.02.2024 - 3 EO 453/23, Rn. 27.

¹⁶ Vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 19.02.2024 - 3 EO 453/23, Rn. 30.

¹⁷ Vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 19.02.2024 - 3 EO 453/23, Rn. 30.

¹⁸ Vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 19.02.2024 - 3 EO 453/23, Rn. 31; so auch BVerwG, Urteil vom 19. Juni 2019 – 6 C 9/18, Rn. 27 ff.

¹⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Juni 2019 – 6 C 9/18, Rn. 29 (Hier geht es um die Unterstützung i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a WaffG a. F.).

von einer besonders intensiven Identifikation mit den Bestrebungen dieser Partei auszugehen.²⁰

Dazu steht auch das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom Februar 2026 nicht im Widerspruch. Das Verwaltungsgericht entschied auf die Klage eines Mitglieds des AfD-Landesverbands Thüringen, dem aufgrund seiner Parteimitgliedschaft die Waffenbesitzkarte entzogen wurde, dass die waffenrechtliche Zuverlässigkeit nicht wegen bloßer Parteizugehörigkeit verneint werden könne; vielmehr müsse der Partei eine kämpferisch-aggressive, auf Rechtsbruch oder Rechtsgutgefährdung gerichtete Haltung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung konkret nachgewiesen werden. Dennoch sah das Verwaltungsgericht keine Veranlassung von der obergerichtlichen Einschätzung abzuweichen.²¹ Obgleich das Gericht entschied, dass die Einstufung des AfD-Landesverbands als gesichert rechtsextrem durch das Amt für Verfassungsschutz die Annahme einer aggressiv-kämpferischen Haltung im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG nicht rechtfertige²², ist dies nach Auffassung des Gerichts eine andere Frage als diejenige, ob der Landesverband in seiner Gesamtheit nachweislich verfassungswidrige Positionen vertritt.²³ Letzteres hat das Gericht gerade nicht entschieden.²⁴ Zum anderen befasste sich die Entscheidung schon inhaltlich nicht mit der Frage, ob sich ein Parteimitglied die Standpunkte der Partei pauschal zurechnen lassen muss. Insoweit das Gericht dazu ausführt, schließt es sich aber der zuvor zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an.²⁵

Wie bereits ausgeführt ist das Ziel der Stiftung Ettersberg, demokratische Werte zu vermitteln und für eine pluralistische Gesellschaft einzutreten. Somit erscheint es unter Inblicknahme der vorzitierten Entscheidung des OVG Weimar jedenfalls nicht als unvertretbar, einen Widerspruch zwischen dem Stiftungszweck sowie dem im Parteienprogramm und den Äußerungen leitender Funktionäre zum Ausdruck kommenden Positionen des AfD-Landesverbandes Thüringen zu erkennen. Auch erweist sich die Auffassung, dass sich ein Partei- und Fraktionsmitglied die im Parteienprogramm und durch die Parteiführung geäußerte Zielstellung zurechnen bzw. gegen sich gelten lassen muss, soweit es sich hiervon nicht explizit distanziert, weder als folgewidrig noch als sachfremd. Als Voraussetzung für die glaubwürdige Repräsentation von Stiftungszweck und Stiftungszielen geht aus der Satzung vielmehr das Erfordernis eines uneingeschränkten Bekenntnisses zu den demokratischen Grundwerten der Verfassung hervor, was im Umkehrschluss in der hier gegebenen und oben

²⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Juni 2019 – 6 C 9/18, Rn. 30.

²¹ Vgl. VG Gera, Urteil vom 9. Februar 2026 – 1 K 1085/24, Rn. 44 f.

²² Vgl. VG Gera, Urteil vom 9. Februar 2026 – 1 K 1085/24 Rn. 59 ff.

²³ Vgl. VG Gera, Urteil vom 9. Februar 2026 – 1 K 1085/24 Rn. 43.

²⁴ Vgl. VG Gera, Urteil vom 9. Februar 2026 – 1 K 1085/24 Rn. 43.

²⁵ Vgl. VG Gera, Urteil vom 9. Februar 2026 – 1 K 1085/24 Rn. 40, 41.

skizzierten Konstellation zumindest eine Distanzierung von verfassungsfeindlichen Positionen seitens des Vorgeschlagenen erfordert.

Auch ergeben sich vorliegend keine Anhaltspunkte dafür, dass entscheidungserhebliche Tatsachen bei der Bewertung des Sachverhaltes außer Acht gelassen worden sind. So gibt es keine Hinweise darauf, dass sich der vorgeschlagene Kandidat durch öffentlich getätigte Äußerungen oder Verhaltensweise von den Positionen des AfD-Landesverbandes ausdrücklich distanziert hätte. Derartiges wurde von ihm, soweit hier bekannt, insbesondere auch nicht geltend gemacht.

Damit erscheint es im Ergebnis jedenfalls nicht als offensichtlich beurteilungsfehlerhaft, dass die Landesregierung dem vorgeschlagenen Kandidaten die Eignung abspricht, den Stiftungszweck, die Ziele der Stiftung sowie den damit verbundenen Auftrag einer demokratischen Bildungsarbeit glaubwürdig repräsentieren zu können (vgl. §10 Abs. 2 Satz 5 der Satzung).

Gleichwohl hatte der Landtagspräsident bereits vorsorglich (und – wie sich aus dem Weiteren dieses Gutachtens ergibt – in überobligatorischer Weise) eine Präzisierung der Begründung bei der Landesregierung angefordert.

An dieser Stelle sei zudem der Hinweis erlaubt, dass selbst im gerichtlichen Verfahren analog zu § 114 Satz 2 VwGO die Möglichkeit bestünde, etwaige Beurteilungsdefizite durch das Nachschieben von Gründen auszugleichen.²⁶

c) Zwischenergebnis: Ablehnungsrecht der Landesregierung kraft Stifterwillen

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Landesregierung aus der Satzung und dem darin zum Ausdruck kommenden Stifterwillen grundsätzlich das Recht hat, die Berufung eines ihr vorgeschlagenen Stiftungsratsmitgliedes abzulehnen. Die Mitgliedschaft im Stiftungsrat wird folglich nicht schon durch den bloßen Wahl- bzw. Entsendungsakt bestimmt.

In Bezug auf die Ablehnung des Kandidaten Gerhardt sind jedenfalls offensichtliche Fehler der Landesregierung bei der Ausübung des Ablehnungsrechts im Einklang mit den in § 10 Abs. 2 in den Sätzen 3 bis 5 der Satzung festgelegten Kriterien nicht erkennbar.

²⁶ Vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwGO, 21. Aufl., § 40, Rn. 115.

2. Abweichende Bewertung aus Verfassungsrecht

Fraglich ist jedoch, ob sich aus geschriebenem oder ungeschriebenem Verfassungsrecht – und damit losgelöst von der Stiftungssatzung und dem hierin zum Ausdruck kommenden Stifterwillen – eine Verpflichtung der Landesregierung zur Bestellung und Berufung des vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten ableiten lässt.

a) Geschriebene Verfassungsgrundsätze

Eine Pflicht zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten könnte sich zunächst aus den geschriebenen Verfassungsgrundsätzen der Gewaltenteilung, des Demokratieprinzips, des Spiegelbildlichkeitsprinzips oder der Parlamentsautonomie ergeben.

aa) Grundsatz der Gewaltenteilung

Fraglich ist zunächst, ob sich eine solche Pflicht aus dem in Art. 45 Satz 3, 47 ThürVerf niedergelegten Prinzip der Gewaltenteilung ableiten lässt bzw. die Nichtberufung des vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten durch die Landesregierung den Gewaltenteilungsgrundsatz verletzt.

Die in Art. 45 Satz 3, 47 ThürVerf normierte Teilung der Gewalten, wonach die Gesetzgebung dem Landtag zukommt, die vollziehende Gewalt bei der Landesregierung und den Verwaltungsorganen liegt und die rechtsprechende Gewalt durch unabhängige Gerichte ausgeübt wird, stellt ein grundlegendes verfassungsrechtliches Organisations- und Funktionsprinzip²⁷ dar. Es dient der gegenseitigen Kontrolle der Staatsorgane und damit der Mäßigung der Staatsherrschaft.²⁸

Die konkrete Zuweisung der jeweiligen Kernzuständigkeiten und damit die Verteilung der Ausübung staatlicher Gewalt auf funktional begrenzte Aufgabenbereiche erfolgt durch Art. 47 Abs. 1 bis 3 ThürVerf.²⁹ Innerhalb des ihr zugewiesenen Bereichs handelt jede der drei Gewalten eigenständig und unabhängig von den anderen Gewalten.³⁰ Der Gewaltenteilungsgrundsatz verbietet den Zugriff auf den substanziellen Kern der Wirkungsbereiche anderer Staatsgewalten.

Indem die Landesregierung den vom Landtag gewählten Kandidaten nicht zum Stiftungsratsmitglied berufen hat, könnte sie in verfassungswidriger Weise in den

²⁷ Vgl. BVerfGE 95, 1 (15).

²⁸ Vgl. BVerfGE 3, 225 (247); BVerfGE 34, 52 (59); Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 79, Rn. 147; Schwarz, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 1, § 47 Rn. 3.

²⁹ Blanke/Pilz, in: Brenner/Hinkel/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage, Art. 47, Rn. 8.

³⁰ Blanke/Pilz, in: Brenner/Hinkel/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage, Art. 47, Rn. 8.

Kompetenzbereich der Legislative eingegriffen haben. Dann müsste es sich bei der Kür des vorzuschlagenden Stiftungsratsmitglieds jedoch um eine dem Landtag qua Verfassung zugewiesene (Kern-)Zuständigkeit bzw. überhaupt um die Ausübung staatlicher Gewalt handeln. Dies ist zu verneinen. So leitet sich das Vorschlagsrecht des Landtags nicht aus der Verfassung, sondern ausschließlich aus der Satzung der bürgerlich-rechtlichen Stiftung Ettersberg – und damit einem privatrechtlichen Gestaltungsakt – ab und beruht damit allein auf dem einseitigen Willen bzw. der Entscheidung des Stifters. Damit zählt der Vorgang der Kür des Kandidaten ebenso wenig wie die Ergebnismitteilung an die Landesregierung zu dem der Legislative qua Verfassung zugewiesenen, funktional abgegrenzten Aufgabenbereich. Ein Eingriff der Exekutive in den verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich der Legislative scheidet damit aus.

bb) Demokratieprinzip

Ferner könnte eine solche Pflicht zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten aus dem Demokratieprinzip abzuleiten sein.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist in Art. 20 Abs. 1 GG die Staatsform des demokratischen Bundesstaates festgelegt worden. Damit ist in Art. 20 Abs. 1 GG das Demokratieprinzip statuiert, das durch weitergehende Regelungen wie zum Beispiel die Volkssouveränität in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG oder Art. 45 Satz 1 ThürVerf konkretisiert wird.³¹ Obgleich demnach die Staatsgewalt allein vom Volk ausgeht, spiegeln die Regelungen in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und in Art. 45 Satz 3 ThürVerf die grundsätzliche Annahme wider, dass die Ausübung durch demokratisch legitimierte Staatsorgane erfolgt. Insoweit enthalten das Grundgesetz und die Verfassung des Freistaats Thüringen gleichermaßen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie.³²

Dieser Grundsatz erfordert ein hinreichendes Maß an Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk.³³ Im parlamentarischen Regierungssystem hat das Parlament dabei eine besondere Rolle inne: Die Legitimation des Parlaments erfolgt unmittelbar durch das Volk, indem es die Parlamentsmitglieder per Wahlakt bestimmt. Aus dieser unmittelbaren Legitimation erwächst dem Parlament die sogenannte legitimationsvermittelnde Kreationfunktion.³⁴ Das heißt, dass

³¹ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 2026, Art. 20, Rn. 1; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 20, Rn. 11 f.

³² Vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 20, Rn. 12.

³³ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 2026, Art. 20, Rn. 7.

³⁴ Vgl. Schwarz, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 1, § 47, Rn. 41.

das Parlament bei Entscheidungen über die Besetzung staatlicher Organe die von der Volkssouveränität geforderte Legitimation vermittelt und zugleich dessen politischen Einfluss auf die staatlichen Organe absichert.³⁵

Damit steht die Rollenverteilung bei der Berufung der Stiftungsratsmitglieder nach § 10 Abs. 2 der Satzung nach erstem Anschein nicht im Einklang, steht es hier doch gerade der Landesregierung als Exekutive zu, in konstitutiver Weise über die Besetzung des Stiftungsrats zu entscheiden. Insoweit erscheint es fraglich, ob die Stiftungsratsmitglieder hinreichend legitimiert sind, wenn die Landesregierung bei der Besetzung nicht die vom Landtag gewählten Kandidaten beruft.

Anders als bei der Besetzung staatlicher Organe erfordert die personelle Besetzung des Organs einer privatrechtlichen Stiftung jedoch gerade keine unmittelbar vom Parlament vermittelte Legitimationskette des Volkswillens. Die Landesregierung tritt bei der Entscheidung über die Berufung eines Stiftungsratsmitglieds ausschließlich in der ihr aus der Stiftungssatzung zukommenden Funktion auf. Sie handelt mithin rein privatrechtlich in Ausübung des Stifterwillens. Für Privatrechtsverhältnisse besteht keine Bindung an das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 45 ThürVerf, die den Einfluss des Volkswillens bei der Ausübung der Staatsgewalt sichert. Der Stiftungsrat übt keine Staatsgewalt aus.

Aus dem Demokratieprinzip kann damit im Ergebnis keine Pflicht der Landesregierung zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten abgeleitet werden.

cc) Spiegelbildlichkeitsprinzip

Da die Ausschüsse, indem sie durch die Vorbereitung der Beschlussfassungen im Plenum einen Teil des Entscheidungsprozesses vorwegnehmen und zudem einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen, in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen sind,³⁶ hat jeder Ausschuss grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums zu sein.³⁷ Denn nur durch eine möglichst getreue Abbildung der Stärken der im Plenum vertretenen Fraktionen³⁸ kann sichergestellt werden, dass in den jeweiligen Untergliederungen des Parlaments dessen Entscheidungen tendenziell vorbestimmt werden, die Repräsentation des Volkes also faktisch in die Untergliederungen vorverlagert wird.³⁹ Dieses sog. Spiegelbildlichkeitsprinzip, welches aus

³⁵ Vgl. Morlok/Martin, in: Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl. 2023, § 11, Rn. 635.

³⁶ vgl. BVerfGE 80, 188 (221f.)

³⁷ Bieler, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 2, Art. 62, Rn. 10, vgl. BVerfGE 84, 304 (323).

³⁸ Vgl. BVerfGE 80, 188 (122); BVerfGE 140, 115 (145); Bieler, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 2, Art. 62, Rn. 10.

³⁹ Vgl. Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed., 2026, Art. 38, Rn. 18.

Art. 62 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf folgt, ist insoweit Ausfluss des Demokratieprinzips (Art. 45 ThürVerf). Es findet seine Grundlage aber auch im Recht eines jeden Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung, also auf gleichberechtigte Mitwirkung bei den dem Parlament durch die Verfassung übertragenen Aufgaben.⁴⁰

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt daher grundsätzlich auch nur für solche Gremien, die dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme aller Abgeordneten an den dem Parlament nach der Verfassung übertragenen Aufgaben unterliegen.⁴¹ Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit muss demnach von vornherein keine Beachtung bei der Besetzung von solchen Gremien finden, die keine durch die Verfassung übertragene Aufgaben erfüllen⁴² bzw. nicht in die Parlamentsarbeit eingebunden oder lediglich außerparlamentarisch tätig sind.⁴³

Die Stiftung Ettersberg ist kein parlamentarisches Gremium, sondern eine Stiftung des Bürgerlichen Rechts (§ 1 Abs. 2 der Satzung). Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Stiftung Ettersberg qua Verfassung Aufgaben wahrnehmen würde, an deren Erfüllung der Landtag als solcher zu beteiligen wäre. Die Einbindung einzelner Parlamentsmitglieder in den Stiftungsrat beruht mithin ausschließlich auf dem Stifterwillen, der rein privatrechtlicher Natur ist. Damit handelt es sich bei dem Stiftungsrat der Stiftung Ettersberg um ein außerparlamentarisches Gremium bei dessen Besetzung das Spiegelbildlichkeitsprinzip von vornherein außer Acht gelassen werden kann.

Aus dem Spiegelbildlichkeitsprinzip kann mithin keine Pflicht der Landesregierung zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten abgeleitet werden.

dd) Parlamentsautonomie

Eine Pflicht zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten könnte möglicherweise aus dem Prinzip der Parlamentsautonomie abgeleitet werden.

Unter „Parlamentsautonomie“ versteht man das Recht des Parlaments, seine interne Organisation, seine Arbeitsformen und sein Verfahren zur Erledigung von Parlamentsaufgaben eigenverantwortlich selbst zu gestalten.⁴⁴ Es kommt in Art. 57 ThürVerf

⁴⁰ Vgl. Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 15. Januar 2029 – StGH 1/18 = NordÖR 2019, 174 (182); Bieler, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 2, Art. 62, Rn. 11.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 96, 264 (280).

⁴² Vgl. BVerfGE 140, 115 (151); Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 15. Januar 2029 – StGH 1/18 = NordÖR 2019, 174 (182).

⁴³ Vgl. dazu BVerfGE 140, 115 (154 f.); so auch Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 15. Januar 2029 – StGH 1/18 = NordÖR 2019, 174 (182) und AG Erfurt, Urteil vom 10. März 2022, Az.: 1201455/21.

⁴⁴ Linck/Hopfe, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl., Art. 57, Rn. 1; vgl. Steiger, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 25, Rn. 5; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, 53. Ed., 2022, Art. 40, Rn. 1; Wiefelspütz, ZParl 2007, 3 (12).

zum Ausdruck und gewährleistet, dass der Landtag seine Funktionen unabhängig von dem Einfluss anderer Verfassungsorgane wahrnehmen kann.⁴⁵

Mit dem durch Art. 57 ThürVerf verbürgten Recht der Parlamentsautonomie korrespondiert freilich auch die Pflicht des Landtags, diese aktiv wahrzunehmen, seine Selbstbestimmung aufrecht zu erhalten und zu verteidigen.⁴⁶ Schließlich wäre es mit der Stellung des Landtags als Repräsentativorgan des Volkes nur schwerlich vereinbar, wenn nicht die das Volk vertretenden Abgeordneten, sondern andere Organe die Geschicke des Parlaments leiten würden.⁴⁷ Zudem dient die Parlamentsautonomie der Sicherung der parlamentarischen Arbeits- und Funktionsfähigkeit.⁴⁸

Zu den Angelegenheiten parlamentarischer Eigengestaltung zählen der Geschäftsgang des Parlaments, also das konkrete Verfahren, in welchem es seine Angelegenheiten behandelt⁴⁹ (sog. Verfahrensautonomie) und die innere (strukturelle) Organisation des Parlaments⁵⁰ (sog. Organisationsautonomie).⁵¹

Ein möglicher Eingriff in die Verfahrensautonomie des Landtags scheidet vorliegend schon deshalb von vornherein aus, weil der Landtag das Verfahren zur Kür des Stiftungsrats-Kandidaten eigenverantwortlich und ohne Einflussnahme Dritter selbst festlegen durfte. So enthält weder die Stiftungssatzung Regelungen zur Bestimmung des Vorzuschlagenden noch wurden dem Parlament hierzu von anderer Seite – etwa durch die Landesregierung – Vorgaben gemacht. Mit der Wahl des (potenziellen) Stiftungsratsmitglieds durch den Landtag auf der Grundlage des geltenden Geschäftsordnungsrechts fand die Kür zunächst (wirksam) ihren Abschluss. Das Verfahren zur Wahl des Abgeordneten Gerhardt wurde von keiner Seite in Zweifel gezogen.

Fraglich ist, ob in der Nichtberufung des gewählten Kandidaten ein Eingriff in die Organisationsautonomie des Landtags gesehen werden kann. Schließlich versteht man hierunter die Befugnis des Landtags, die zur Erfüllung der parlamentarischen Funktionen

⁴⁵ Vgl. Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl., Art. 40, Rn. 1.

⁴⁶ Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, 53., Ed. 2022, Art. 40, Rn. 1.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 2003, 75 (76).

⁴⁷ Steiger, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 25, Rn. 5; Morlok/Hientzsch, JuS 2011, 1 (3).

⁴⁸ Vgl. BVerfG, NJW 2024, 3355 (3358).

⁴⁹ Morlok/Hientzsch, JuS 2011, 1 (3); Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, § 3, Rn. 89.

⁵⁰ Morlok/Hientzsch, JuS 2011, 1 (3).

⁵¹ Regelungen zu Verfahren und Organisation des Landtags finden sich dabei insbesondere in dessen Geschäftsordnung – wobei diese hinsichtlich der dem Selbststeuerungsrecht des Parlaments unterfallenden Angelegenheiten nicht als abschließend zu begreifen ist. Vielmehr wird sie etwa durch Anlagen, Regeln des parlamentarischen Brauchs, Absprachen auf Ebene des Ältestenrates, Beschlüsse oder formelle Gesetze ergänzt (vgl. hierzu Linck/Hopfe, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl., Art. 57, Rn. 42; Groh, in: Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 40, Rn. 16).

erforderlichen organisatorischen Einrichtungen eigenverantwortlich selbst zu schaffen.⁵² Eine Einschränkung könnte nur mit dem Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang gerechtfertigt werden.⁵³

Damit die nicht erfolgte Berufung des vorgeschlagenen Kandidaten in den Stiftungsrat einen Eingriff in die Organisationsautonomie des Landtags begründete, müsste der Stiftungsrat jedoch zur Erfüllung parlamentarischer Funktionen des Landtags eingerichtet worden sein. Dies ist nicht der Fall. Die Tätigkeit der Stiftung im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und politischen Bildungsarbeit dient nicht der Erfüllung parlamentarischen Aufgaben, sondern der Erfüllung des Stiftungszweckes der Stiftung Ettersberg als Stiftung des Bürgerlichen Rechts (§ 1 Abs. 2 der Satzung) – nämlich der Erforschung der Entstehung, Erscheinungsformen und Überwindung von Diktaturen in Europa sowie der Unterstützung von Initiativen zu ihrer geschichtlichen Überwindung (vgl. § 2 Abs. 1 der Satzung). Wie bereits ausgeführt handelt es sich bei der Stiftung Ettersberg um ein außerparlamentarisches Gremium. Auch ist die Errichtung der Stiftung nicht durch parlamentarischen Akt erfolgt, sondern nach den Vorgaben des §§ 80 ff. BGB durch die Landesregierung als Stifter. Die Entscheidung der Landesregierung, den vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten nicht in den Stiftungsrat zu berufen, stellt damit auch keinen unzulässigen Eingriff in die Organisationsautonomie des Landtags dar.

Somit begründet auch die Parlamentsautonomie keine Pflicht der Landesregierung zur Bestellung und Berufung des vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten.

b) Ungeschriebener Grundsatz der Verfassungsorgantreue

Schließlich könnte sich eine Pflicht zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Verfassungsorgantreue ableiten lassen. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue gilt als Treuepflicht zwischen den am Verfassungsleben beteiligten Akteuren⁵⁴: Die Verfassungsorgane sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu wechselseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation verpflichtet.⁵⁵ Insoweit gilt, dass die Verfassungsorgane bei der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen

⁵² Vgl. Brocker in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed., 2026, Art. 40, Rn. 4; so etwa auch Bieler/Poschmann/Schulte in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 2, § 57, Rn. 104 f.

⁵³ Vgl. BVerfG, NJW 2024, 3355 (3358).

⁵⁴ Vgl. Poscher, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, VerfassungsR-HdB, 2021, § 3, Rn. 117

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 35, 193 (199), BVerfGE 45, 1 (39); Unger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 44, Rn. 40; Maurer, Staatsrecht I, § 10, Rn. 54; Morgenthaler, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Auflage 2020, Art. 93, Rn. 5.

Tätigkeit und Kompetenzen harmonisch zusammenwirken, sich nicht gegenseitig behindern⁵⁶ und sich in der Öffentlichkeit durch Wort und Tat mit dem selbstverständlichen Respekt begegnen, der ihnen kraft Verfassung gebührt.⁵⁷

Daraus folgt aber auch, dass die aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue zwischen den Verfassungsorganen geltenden Rücksichtnahmepflichten das Bestehen eines Verfassungsrechtsverhältnisses⁵⁸ bzw. die Ausübung von verfassungsmäßigen Tätigkeiten und Kompetenzen⁵⁹ voraussetzt, um überhaupt Wirkung zu entfalten. Ein Verfassungsrechtsverhältnis ist anzunehmen, wenn Verfassungsrecht das Rechtsverhältnis maßgeblich prägt. Das setzt in materieller Hinsicht voraus, dass das Rechtsverhältnis zwischen den Rechtssubjekten durch Normen des Verfassungsrechts geregelt ist.

Unzweifelhaft besteht zwischen den Verfassungsorganen Landesregierung und Landtag ein durch Normen des Verfassungsrechts geprägtes Verfassungsrechtsverhältnis. Dieses ist durch die Nichtberufung des vorgeschlagenen Stiftungsratsmitglieds aber in keiner Weise berührt. Weder in der Kür des Vorzuschlagenden noch in der Ergebnismitteilung gegenüber der Landesregierung oder in der Berufung bzw. Nichtberufung eines Mitglieds liegt die Ausübung einer verfassungsmäßigen Tätigkeit durch ein Verfassungsorgan. Vielmehr fußt das gesamte Benennungs- und Berufungsverfahren auf den Satzungsnormen der bürgerlich-rechtlichen Stiftung Ettersberg. Die Landesregierung tritt bei der Entscheidung über die Berufung eines Stiftungsratsmitglieds folglich nicht in ihrer Funktion als Verfassungsorgan auf, sondern ausschließlich in der Funktion, die ihr nach der Stiftungssatzung zukommt. Ebenso verhält es sich in Bezug auf den Landtag. Beide Akteure handeln somit nicht in der Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen, sondern in Ausübung des Stifterwillens.

Obgleich der Gedanke naheliegt, dass die Nichtberufung eines von der Volksvertretung gewählten Kandidaten den gegenseitigen Respekt zwischen den Verfassungsorganen missachtet, beansprucht der Grundsatz der Verfassungsorgantreue mangels verfassungsrechtlicher Ausgestaltung des hier gegebenen Rechtsverhältnisses bei der Berufung der Stiftungsratsmitglieder keine Geltung.

⁵⁶ Vgl. insoweit auch die Bemerkungen des BVerfG zum Rechtsgutachten von Richard Thoma (JÖR Bd. 6 n.F. (1957), S. 194 (206f.)), zitiert bei Voßkuhle, NJW 1997, 2216 (2218); Raabe, in: Caspar/Ewer/Nolte: Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 57, 2006, Rn. 65; Poscher, in: Herdogen/Masing/Poscher: Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 125.

⁵⁷ Vgl. Voßkuhle, NJW 1997, 2216 (2218).

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 134, 141 (201).

⁵⁹ Vgl. insoweit auch die Bemerkungen des BVerfG zum Rechtsgutachten von Richard Thoma (JÖR Bd. 6 n.F. (1957), S. 194 (206f.)), zitiert bei Voßkuhle, NJW 1997, 2216 (2218); Wallerath/Schlacke, in: Classen/Sauthoff, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Auflage 2023, Art. 4, Rn.3.

Aus dem ungeschriebenen Grundsatz der Verfassungsorgantreue kann somit ebenfalls keine Pflicht zur Bestellung und Berufung eines vom Landtag gewählten Kandidaten abgeleitet werden.

c) Zwischenergebnis: Verfassungsrechtliche Beurteilung

Eine Verpflichtung der Landesregierung zur Bestellung und Berufung vom Landtag gewählter Kandidaten lässt sich weder aus geschriebenem noch aus ungeschriebenem Verfassungsrecht ableiten.

3. Ergebnis

Die Landesregierung war berechtigt, die Berufung und Bestellung eines vom Landtag vorgeschlagenen Abgeordneten zum Stiftungsratsmitglied abzulehnen.

II. Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes

Es schließt sich die Frage an, ob der Landtag die Berufung und Bestellung eines vorgeschlagenen Stiftungsratsmitglieds gegenüber der Landesregierung im Wege eines verfassungsgerichtlichen Rechtsstreits durchsetzen könnte. In Betracht käme dafür allenfalls ein Antrag im Rahmen eines Organstreitverfahrens gem. Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf, §§ 11 Nr. 3, 38 ff. ThürVerfGHG. In einem Organstreitverfahren entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der obersten Verfassungsorgane oder solcher Beteiligter, denen aus der Verfassung oder der Geschäftsordnungen des Landtags oder der Landesregierung eigene Zuständigkeiten erwachsen.

Ein Antrag des Landtags im Organstreitverfahren hätte jedoch keine Aussicht auf Erfolg, da er schon nicht die erforderlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen würde. So würde es dem Landtag bereits an einer Antragsbefugnis nach § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG fehlen. Nach § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG müsste er geltend machen können, dass er durch die Nichtberufung des vorgeschlagenen Kandidaten Gerhardt in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Eine Verletzung bzw. Gefährdung von verfassungsmäßigen Rechten des Landtags durch die Landesregierung müsste insoweit zumindest als möglich erscheinen.⁶⁰

Der Landtag könnte schon deshalb keine Verletzung in seinen verfassungsmäßigen Rechten geltend machen, weil – wie bereits an mehreren Stellen ausgeführt – weder die Kür des

⁶⁰ Ipsen, Staatsrecht I, 22. Auflage 2010, § 18, Rn. 887.

Vorzuschlagenden noch die Berufung eines Stiftungsratsmitglieds in Ausübung verfassungsrechtlicher Kompetenzen erfolgt und es deshalb von vornherein nicht als möglich erscheint, dass der Landtag durch die Ablehnung der Berufung in seiner verfassungsrechtlichen Rechtsstellung verletzt oder gefährdet wird. Das Benennungs- und Berufungsverfahren ist normativ in der Satzung der Stiftung Ettersberg verankert. Weder die Landesregierung noch der Landtag treten in dem hier streitbefangenen Rechtsverhältnis in ihrer Funktion als Verfassungsorgane auf.

Selbst wenn man vorliegend zumindest die Möglichkeit einer Rechtsverletzung bzw. -gefährdung annähme, würde der Antrag letzten Endes als unbegründet zurückgewiesen werden, da sich die Nichtberufung des Kandidaten in der Sache weder als verfassungswidrig erweisen würde noch eine Verletzung des Landtags als Antragsteller in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten feststellbar wäre. Da die Auseinandersetzung der Beteiligten in der hiesigen Konstellation aber – wie bereits dargelegt – schon nicht im Rahmen eines Verfassungsrechtsverhältnisses erfolgt, kommt es auf die konkrete Begründung an der Stelle nicht an.

Für den Landtag besteht mithin keine Möglichkeit, die Berufung und Bestellung eines vorgeschlagenen Stiftungsratsmitglieds gegenüber der Landesregierung im Wege eines verfassungsrechtlichen Rechtsstreits durchzusetzen bzw. die Nichtberufung des vorgeschlagenen Kandidaten als Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechts feststellen zu lassen.

Vielmehr obläge eine abschließende gerichtliche Prüfung und Entscheidung des Sachverhalts – wie im vergleichbaren Fall des 7. Thüringer Landtags⁶¹ – dem zuständigen Amtsgericht im Rahmen eines vom nichtberufenen Kandidaten zu initiiierenden zivilgerichtlichen Verfahrens. Insbesondere wäre durch den Betroffenen beim Amtsgericht eine als unzureichend empfundene Begründung seiner Ablehnung seitens der Landesregierung geltend zu machen.

C. Ergebnis

Die Landesregierung hat aus der Satzung der Stiftung Ettersberg und dem darin zum Ausdruck kommenden Stifterwillen das Recht, die Bestellung und Berufung eines vom Landtag für den Stiftungsrat vorgeschlagenen Mitglieds aus wichtigem Grund abzulehnen. Bei der Ausübung dieses Weigerungsrechts ist sie an die Satzung gebunden, die ihr einen gerichtlich nur beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum gewährt. Es ist nicht ersichtlich, dass die hier in Rede stehende Entscheidung der Landesregierung, den Kandidaten nicht zu berufen, auf

⁶¹ Vgl. AG Erfurt, Urteil vom 10. März 2022, Az.: 1201455/21.

offensichtlichen, gerichtlich überprüfbaren Fehlern beruht. Etwas anderes ergibt sich auch nicht im Lichte des zwischen der Landesregierung und dem Landtag bestehenden Verfassungsrechtsverhältnisses; denn eine Pflicht der Landesregierung einen vom Landtag gewählten und vorgeschlagenen Kandidaten als Mitglied des Stiftungsrats zu berufen, ergibt sich weder aus geschriebenen noch aus ungeschriebenen Verfassungsgrundsätzen.

Vor diesem Hintergrund besteht für den Landtag auch keine Möglichkeit des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes, weil er mangels Verletzung seiner verfassungsmäßigen Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof schon nicht antragsbefugt wäre. Über die Unzulässigkeit hinaus würde ein Antrag im Organstreitverfahren aber auch mangels Verletzung verfassungsmäßiger Rechte als unbegründet zurückgewiesen werden müssen.