

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

**durch die Präsidentin des Landtags**

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 2/23) zu den verfassungsmäßigen Informations- und Mitwirkungsrechten von Abgeordneten des Landtags im Gesetzgebungs- und insbesondere Haushaltsfeststellungsverfahren**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zu den verfassungsmäßigen Informations- und Mitwirkungsrechten von Abgeordneten des Landtags im Gesetzgebungs- und insbesondere Haushaltsfeststellungsverfahren wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 2/23 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/6272).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Pommer  
Präsidentin des Landtags

Anlage

**Hinweis:**

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeberin verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

## **Gutachtliche Stellungnahme WD 2/23**

**zu den verfassungsmäßigen Informations- und Mitwirkungsrechten von Abgeordneten des Landtags im Gesetzgebungs- und insbesondere Haushaltsfeststellungsverfahren**

**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

<b>A. Sachverhalt und Gutachtauftrag</b> .....	<b>3</b>
<b>B. Rechtliche Würdigung</b> .....	<b>3</b>
I. Informations- und Beteiligungsrechte der Abgeordneten als Ausfluss des freien und repräsentativen Abgeordnetenmandats.....	3
1. Intraorganschaftliche Abgeordnetenrechte im Gesetzgebungsverfahren.....	4
2. Die Entscheidung des ThürVerfGH zum Vorschaltgesetz.....	6
a) Begründung durch die Mehrheit des Gerichtshofs.....	6
b) Abweichende Meinung des Richters Baldus.....	7
c) Stellungnahme.....	8
3. Neueste Entscheidungen des BVerfG.....	9
4. Geschäftsordnungsrechtliche Konkretisierung.....	10
a) Frist für die Einbringung von Vorlagen.....	10
b) Beratungsfristen.....	11
c) Einbringung von Änderungsanträgen.....	11
d) Aussetzen der Schlussabstimmung.....	11
e) Bereitstellung von Informationen durch die Verwaltung.....	12
II. Besonderheiten im Verfahren der Haushaltsfeststellung.....	12
1. Budgetbezogene Abgeordnetenrechte.....	12
2. Besonderes Beschleunigungsgebot infolge des Vorherigkeitsprinzips?.....	14
III. Intraorganschaftliche Informationsrechte im Ausschussverfahren.....	16
<b>C. Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	<b>20</b>

## **A. Sachverhalt und Gutachtauftrag**

Im Nachgang der Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags (HuFA) zum Landeshaushalt für das Jahr 2023 hat die Parlamentarische Gruppe der FDP den Wissenschaftlichen Dienst um die Erstellung einer rechtsgutachtlichen Stellungnahme gebeten. Dabei ist zu untersuchen, welche Anforderungen an die Verfahrensgestaltung im Plenum und in den Ausschüssen des Landtags insbesondere in zeitlicher Hinsicht aus den verfassungsrechtlich garantierten Informations- und Mitwirkungsrechten der Abgeordneten und insbesondere mit Blick auf die Durchführung von Anhörungsverfahren und die Bereitstellung ihrer Ergebnisse folgen. Erörtert werden soll dabei namentlich die Konstellation, dass Ergebnisse eines nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf obligatorisch durchzuführenden Anhörungsverfahrens erst unmittelbar vor oder nach der Beschlussfassung über eine Beschlussempfehlung im Ausschuss, aber noch vor der abschließenden Beschlussfassung im Plenum vorliegen.

Dem Gutachtauftrag entsprechend werden zunächst die auf das Gesetzgebungsverfahren bezogenen Informationsrechte von Abgeordneten nach den von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung formulierten Vorgaben sowie ihre geschäftsordnungsmäßige Ausgestaltung abstrakt skizziert (B.I.). Sodann wird auf diesbezügliche Spezifika für das Verfahren der Haushaltsfeststellung eingegangen (B.II.). Schließlich wird untersucht, inwieweit die beschriebenen Rechte der Abgeordneten bereits im Ausschussverfahren zum Tragen kommen (III.).

## **B. Rechtliche Würdigung**

### **I. Informations- und Beteiligungsrechte der Abgeordneten als Ausfluss des freien und repräsentativen Abgeordnetenmandats**

Aus ihrem in Art. 53 ThürVerf verfassungsrechtlich verbrieften Abgeordnetenstatus erwachsen allen Mitgliedern des Landtags mandatsbezogene Informations- und Mitwirkungsrechte. Dabei werden insbesondere die parlamentarischen Informationsrechte und Auskunftsansprüche in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>1</sup> wie auch in der Staatsrechtswissenschaft<sup>2</sup> vornehmlich im Kontext der parlamentarischen Exekutivkontrolle behandelt. Sie korrespondieren der Verpflichtung der Regierung als „informierter Gewalt“<sup>3</sup> zur Unterrichtung des Parlaments, seiner Ausschüsse, Mitglieder und Fraktionen,<sup>4</sup> gelten aber nicht notwendig auch im Verhältnis

---

<sup>1</sup> Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG etwa BVerfGE 123, 267 (342).

<sup>2</sup> Siehe *Waldhoff*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 10 Rn. 137; *Leisner*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2022, § 36 Rn. 51 und eingehend *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007.

<sup>3</sup> *Linck*, DÖV 1983, 957 (959); *Linck/Poppenhäger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 67 Rn. 37.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 70, 324 (355); 92, 130 (136); *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 43 Rn. 83 ff.

der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse zum Landtag als Gesamtorgan, obgleich sie neben der Kontrollfunktion mitunter auch die Legislativfunktion ansprechen und das Parlament in die Lage versetzen, seine ihm von der Verfassung angetragene Aufgabe der Gesetzgebung (Art. 48 Abs. 2 ThürVerf) zu erfüllen.<sup>5</sup>

Das gilt insbesondere für Art. 67 Abs. 4 ThürVerf, der die Landesregierung verpflichtet, den Landtag rechtzeitig über Gesetzgebungsvorhaben zu unterrichten. Damit ist eine Information bereits über die Vorbereitung einer regierungsseitigen Gesetzesinitiative gemeint<sup>6</sup> und geht ein organschaftliches Recht der Mitglieder des Landtags einher, dessen Wirkung sich auf das (Außen-)Verhältnis zur Landesregierung beschränkt.<sup>7</sup> Weitere Abgeordnetenrechte gegenüber der Landesregierung sind durch Art. 66 Abs. 1 (Zitierrecht), Art. 67 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 2 (Fragerecht) und Art. 67 Abs. 2 ThürVerf (Auskunftsrecht in den Ausschüssen) explizit verfassungsrechtlich normiert.

### **1. Intraorganschaftliche Abgeordnetenrechte im Gesetzgebungsverfahren**

Insbesondere vor dem Hintergrund des Schutzes parlamentarischer Minderheitsrechte gegen mehrheitlich zu treffende Sach- oder Personalentscheidungen hatte sich die Rechtsprechung mit der Wirkung von Rechten aus dem Abgeordnetenstatus auch im internen Verhältnis zum (Gesamt-)Parlament zu befassen.<sup>8</sup> Diese Informations- und Beteiligungsrechte als Bestandteil des Abgeordnetenstatus speisen sich nicht aus der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung, sondern folgen aus der Gesetzgebungsfunktion und realisieren sich dementsprechend vornehmlich im (inner-)parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren.

Nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf werden die Landesgesetze vom Landtag beschlossen.<sup>9</sup> Explizite Vorgaben zum Umfang der Gesetzesberatung enthält die Landesverfassung – ebenso wie das Grundgesetz – nicht. Beide Verfassungstexte schreiben insbesondere keine Zahl der durchzuführenden Plenarberatungen (Lesungen) vor.<sup>10</sup> Das ist dem Umstand geschuldet, dass eine sachgerechte abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer Gesetzesberatung schwerlich möglich erscheint. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände eines Einzelfalles sowohl mit Blick auf das konkrete Gesetzesvorhaben (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch bezüglich weiterer, die Arbeitsabläufe im Landtag bestimmender Faktoren, namentlich der Arbeitsbelastung infolge weiterer Gesetzesvorlagen

---

<sup>5</sup> Zu den „intraorganschaftlichen Informationsrechten“ siehe auch den Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung, Drs. 6/4040, S. 52.

<sup>6</sup> *Linck/Poppenhäger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 67 Rn. 53.

<sup>7</sup> *Linck/Poppenhäger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 67 Rn. 48.

<sup>8</sup> Siehe etwa BVerfGE 70, 324; 140, 155.

<sup>9</sup> Zum dort ebenfalls angesprochenen Verfahren der Volksgesetzgebung siehe Art. 81 ThürVerf.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 29, 221 (234).

oder sonstiger Angelegenheiten.<sup>11</sup> Es bleibt dabei grundsätzlich der Mehrheit vorbehalten, die Prioritäten und Verfahrensabläufe bei der Bearbeitung parlamentarischer Angelegenheiten zu bestimmen.<sup>12</sup> Für die Koordination und Steuerung der Verfahrensgänge im Landtag zeichnet der Ältestenrat als interfraktionell besetztes Leitungsgremium verantwortlich.<sup>13</sup>

Das auch im Gesetzgebungsverfahren maßgebende Selbstorganisationsrecht des Landtags<sup>14</sup> (Art. 57 Abs. 5 ThürVerf) wird von weiteren Verfassungsbestimmungen flankiert und kann von diesen im Sinne praktischer Konkordanz beschränkt werden. Dazu zählt neben den Staatsstrukturprinzipien nach Art. 44 Abs. 1 ThürVerf, dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 60 Abs. 1 ThürVerf sowie der verfassungsmäßigen Stellung und den aus dieser folgenden Rechten der Landesregierung oder dem Anhörungsrecht zwingend Anzuhörender (Art. 91 Abs. 4 ThürVerf) insbesondere auch das durch die Verfassung garantierte Statusrecht aller Abgeordneten (Art. 53 ThürVerf) und ihrer Zusammenschlüsse (Art. 58 ThürVerf).

Das (förmliche) Parlamentsgesetz stellt das politische Hauptsteuerungsmittel des Parlaments in Rechtsform dar.<sup>15</sup> Die herausragende Bedeutung des Parlamentsgesetzes innerhalb der Verfassungs- und Rechtsordnung gebietet eine dieser hohen Rangstufe gerecht werdende verfahrensmäßige Ordnung für das Zustandekommen<sup>16</sup> und verlangt vom Landtag, von seinen mit einem Gesetzgebungsvorhaben befassten Ausschüssen und von allen Abgeordneten, ein hohes Maß an Sorgfalt, Gründlichkeit und Gewissenhaftigkeit walten zu lassen.<sup>17</sup>

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht das Recht eines Abgeordneten auf Teilhabe an der parlamentarischen Beratung als verletzt erachtet, wenn ein Abgeordneter erforderliche Informationen so spät erhält, dass er außerstande ist, sich fundiert mit diesen zu befassen und sich im Vorfeld der Beratung und Abstimmung eine eigene Meinung zu dem Vorgang zu bilden.<sup>18</sup> Für die tatsächliche Möglichkeit, den an ihn gerichteten Anforderungen gerecht werden zu können, sei der Grad der Informiertheit jedes einzelnen von entscheidender Bedeutung. Nur wenn der Abgeordnete über die parlamentarischen Vorhaben so umfassend wie möglich unterrichtet ist und sich in der Folge auf sie einstellen kann, sei er auch in der Lage, seine politischen Wirkungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen.<sup>19</sup> Ein Abgeordneter habe

---

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 91.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 91 m.w.N.

<sup>13</sup> Vgl. *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl, § 43 Rn. 73.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 1, 144 (153); zum Initiativrecht siehe *Fibich*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 81 Rn. 15.

<sup>15</sup> *Krings*, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 2 Rn. 1; *Waldhoff*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 10 Rn. 106 m.w.N.

<sup>16</sup> *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 75 m.w.N.

<sup>17</sup> *Masing/Risse*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 21; *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 75 m.w.N.

<sup>18</sup> BVerfGE 140, 115 (158 f.), juris-Rn. 111.

<sup>19</sup> BVerfGE 140, 115 (158 f.), juris-Rn. 111; vgl. bereits BVerfGE 44, 308 (320).

im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, an den Abstimmungen teilzunehmen (zu "beschließen", vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu "verhandeln", vgl. Art. 42 Abs. 1 GG<sup>20</sup>). Die Beratung verfehle indes ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine zureichenden Informationen zur Verfügung stünden. Abgeordnete bedürften daher grundsätzlich eines umfassenden Kenntnisstandes, um die ihnen von der Verfassung aufgetragenen Aufgaben erfüllen zu können.<sup>21</sup> Ähnlich hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen formuliert, das System der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie gebiete es, den Abgeordneten umfassend jene Informationen zu unterbreiten, die ihnen ihrem Status entsprechend erst eine eigenverantwortliche Entscheidung über ein Gesetzgebungsvorhaben ermöglichen. Allerdings schließe dies nicht ein, dass die Abgeordneten anhand der Vorlage abschließend beurteilen könnten, welche materiell-rechtlichen Auswirkungen ein zum Beschluss stehendes Gesetz in seinem Regelungskontext hat.<sup>22</sup>

## **2. Die Entscheidung des ThürVerfGH zum Vorschaltgesetz**

Die grundsätzlichen Feststellungen aufgreifend hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Zuge seiner Entscheidung zum Thüringer Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden an die fehlende Möglichkeit für einzelne Abgeordnete, sich – unbeschadet mittelbarer Informationsmöglichkeiten (Ausschussmitgliedschaft, Fraktionssitzung, Berichterstatter etc.) – einen unmittelbaren Eindruck über die entscheidungserheblichen Tatsachen zu verschaffen, das Verdikt der (formellen) Verfassungswidrigkeit eines beschlossenen Gesetzes geknüpft.<sup>23</sup> Dabei hat der ThürVerfGH die zeitliche Dimension des intraorganschaftlichen Informationsrechts dahin gehend präzisiert, dass allen Mitgliedern des Landtags sämtliche entscheidungsrelevanten Unterlagen spätestens zu der abschließenden Plenardebatte vorzuliegen hätten.

### **a) Begründung durch die Mehrheit des Gerichtshofs**

Den erkannten Verfassungsverstoß stützte die Mehrheit im Gericht primär auf eine Verletzung der Anhörungspflicht gemäß Art. 91 Abs. 4 ThürVerf. Der Pflicht zur Anhörung werde nur dann Genüge getan, wenn alle durch die Anhörung erlangten Informationen den Abgeordneten vor der Abstimmung über den Gesetzentwurf auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Dafür sei es erforderlich und (zugleich hinreichend), dass sämtliche Abgeordneten die Stellungnahme zur Kenntnis nehmen konnten.<sup>24</sup> Für die Dauer der Stellungnahmefrist könne kein genereller und

---

<sup>20</sup> Ebenso Art. 60 Abs. 1 ThürVerf.

<sup>21</sup> BVerfGE 140, 115 (158 f.), juris-Rn. 111.

<sup>22</sup> SächsVerfGH, Urteil vom 19. April 2011, Vf. 74-II-10, S. 12 des Umdrucks.

<sup>23</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017, VerfGH 61/16 = LVerfGE 28, 244 = ThürVBl. 2017, 266.

<sup>24</sup> A.a.O., juris-Rn. 147; so bereits auch ThürVerfGH, Urteil vom 10. September 2002, VerfGH 8/01 = VerfGHE TH 5, 84 (juris-Rn 36).

fest umrissener Zeitraum verbindlich angegeben werden, sondern sei auf die Gegebenheiten des konkreten Einzelfalls abzustellen.<sup>25</sup> Eine zu knapp bemessene Äußerungsfrist führe als Verfahrensverstöß jedoch nur dann zur formellen Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes, wenn der Gegenstand der durchzuführenden Anhörung Niederschlag in dem beschlossenen Gesetz gefunden hat.<sup>26</sup>

Sodann stellte die mehrheitlich getragene Begründung auf den Schutz des freien Mandats der Abgeordneten nach Art. 53 ThürVerf ab, der eine Handhabung der Anhörungspflicht gebiete, die es dem einzelnen Abgeordneten ermöglicht, sich selbst, unmittelbar und umfassend über die Inhalte der Anhörung zu informieren. Denjenigen Abgeordneten, die nicht bei der Sitzung des anhörenden Ausschusses zugegen waren, vermittele allein ein (ggf. auch bloß vorläufiges) Sitzungsprotokoll die notwendige Information über die Anhörung.<sup>27</sup> Diesen Anforderungen sah das Verfassungsgerichtshof in dem dort zu entscheidenden Fall nicht Genüge getan, weil das Protokoll über die mündliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände den Abgeordneten erst im Nachgang der abschließenden Beschlussfassung im Plenum über den Gesetzentwurf zur Verfügung gestellt wurde.<sup>28</sup>

#### **b) Abweichende Meinung des Richters *Baldus***

Nicht in diesem Ergebnis, wohl aber in seiner Begründung durch die Mehrheit des Gerichts zur formellen Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes widersprach der Richter *Baldus* in seinem Sondervotum zu der ausgeführten Entscheidung.<sup>29</sup> Zum einen bezwecke die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung als Schutznorm eines Teils der staatlichen Verwaltung nicht den Schutz von Abgeordneten als Teil der Legislative und diene mithin nicht als Grundlage von Abgeordnetenrechten.<sup>30</sup> Zum anderen schütze das freie Mandat zwar die Unabhängigkeit der Abgeordneten. Art. 53 Abs. 1 ThürVerf sei aber noch kein Anspruch zu entnehmen, vor einer Abstimmung über ein Gesetz auch auf alle entscheidungsrelevanten und vorhandenen Materialien zugreifen zu können.<sup>31</sup> Demgegenüber habe sich in dem zu entscheidenden Fall der Verfassungsverstöß aus einer Verletzung der speziellen Regelung des Art. 53 Abs. 2 ThürVerf ergeben, wonach Abgeordneten ausdrücklich nicht nur das Recht zukomme, im Landtag das Wort zu ergreifen sowie Anfragen und Anträge zu stellen, sondern auch an Abstimmungen teilzunehmen. Dieses Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, umfasse auch

---

<sup>25</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017, VerfGH 61/16, VerfGHE TH 10, 211 = ThürVBl. 2017, 266 (juris-Rn.145) m.w.N.

<sup>26</sup> A.a.O., juris-Rn. 156 f.

<sup>27</sup> A.a.O., juris-Rn. 148.

<sup>28</sup> A.a.O., juris-Rn. 150.

<sup>29</sup> A.a.O., juris-Rn. 219 ff.

<sup>30</sup> A.a.O., juris-Rn. 225.

<sup>31</sup> A.a.O., juris-Rn. 227.

den Anspruch, auf alle für eine Entscheidung über einen Gesetzesentwurf notwendigen und vorhandenen Materialien zugreifen zu können.<sup>32</sup>

Art. 53 Abs. 2 ThürVerf knüpfe an den Grundgedanken an, dass im System der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie dem Abgeordneten eine Schlüsselrolle zukommt. Der von den Abgeordneten gebildete Landtag sei ausweislich des Art. 48 Abs. 1 ThürVerf „das oberste Organ demokratischer Willensbildung“. Nach Art. 53 Abs. 3 ThürVerf sei jeder Abgeordnete verpflichtet, nicht nur die Verfassung zu achten, sondern auch „seine Kraft für das Wohl des Landes und seiner Bürger einzusetzen“. Zu den wesentlichen Funktionsbedingungen der den Abgeordneten hiermit in das Zentrum rückenden repräsentativ-parlamentarischen Demokratie seien aktive Abgeordnete zu rechnen, die im politischen Betrieb trotz aller Notwendigkeit der Arbeitsteilung bestrebt sind, sich die notwendige Urteilskompetenz über die Beratungs- und Abstimmungsgegenstände zu verschaffen, um auf dieser Grundlage ihre eigenverantwortliche Entscheidung treffen zu können. Dies setze unweigerlich voraus, dass die Abgeordneten über hinreichende Informationen zu den Beratungs- und Abstimmungsgegenständen verfügen. Nur dann, wenn ihnen die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen unterbreitet worden sind, seien sie imstande, sich effektiv für das Wohl des Landes und aller seiner Bürger zu engagieren.<sup>33</sup> Dieses Recht der Abgeordneten finde, wie auch ihre sonstigen Rechte, nur dort seine Grenze, wo andere verfassungsrechtliche Rechtsgüter, wie etwa die Funktionsfähigkeit des Landtages, entgegenstehen, wobei solche Kollisionen im Wege der praktischen Konkordanz aufzulösen seien.<sup>34</sup>

In dem zu entscheidenden Fall des Vorschaltgesetzes sah auch *Baldus* keine Anhaltspunkte, dass dem Informationsanspruch der Abgeordneten andere Rechtsgüter von Verfassungsrang entgegenstanden oder gar vorgingen. Insbesondere sei es möglich gewesen, vor der Schlussabstimmung über das Vorschaltgesetz den Abgeordneten ein Wortprotokoll der Anhörung zur Verfügung zu stellen.<sup>35</sup> Abschließend mahnt *Baldus* generell eine striktere verfassungsgerichtliche Kontrolle über die Einhaltung des Statusrechts der Abgeordneten an.<sup>36</sup>

### **c) Stellungnahme**

Die Trennung des Statusrechts der Abgeordneten einerseits von Beteiligungsrechten Dritter, namentlich der gemäß den Art. 91 Abs. 4, Art. 92 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3 ThürVerf verpflichtend Anzuhörenden, am Gesetzgebungsverfahren andererseits sowie die Anknüpfung

---

<sup>32</sup> A.a.O., juris-Rn. 235.

<sup>33</sup> A.a.O., juris-Rn. 236.

<sup>34</sup> A.a.O., juris-Rn. 238; *Linck*, in: *Linck/Baldus et al.*, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2013, Art. 53 Rn. 12 ff.

<sup>35</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017, VerfGH 61/16 = LVerfGE 28, 244 = ThürVBl. 2017, 266 (juris-Rn. 239).

<sup>36</sup> A.a.O., juris-Rn. 240.

der besonderen Abgeordnetenrechte an Art. 53 Abs. 2 erscheinen dogmatisch konsequent. In der Sache besteht freilich kein Dissens über die im Statusrecht der Abgeordneten wurzelnde Annahme der letzten Lesung im Plenum als maßgeblichen Zeitpunkt für das Vorliegen aller relevanten Informationen bei sämtlichen Mitgliedern des Landtags.

### 3. Neueste Entscheidungen des BVerfG

Zuletzt sind die Rechtsstellung und insbesondere die Mitwirkungsrechte von Abgeordneten im Gesetzgebungsverfahren im Verhältnis zur Verfahrensautonomie des Parlaments verstärkt in den Fokus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerückt.<sup>37</sup> So hat sich das BVerfG im Zuge seines Urteils zur Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung<sup>38</sup> und einer teilweise stattgebenden Entscheidung über einen Eilantrag im Organstreitverfahren zum Gesetzgebungsverfahren betreffend die 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG – sog. "Heizungsgesetz")<sup>39</sup> eingehender zu Informations- und Mitwirkungsrechten der Abgeordneten des Bundestags im Gesetzgebungsverfahren eingelassen.

Dabei führte das BVerfG erneut aus, dass die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit die aus dem Statusrecht folgenden Beteiligungsrechte der Abgeordneten verletzen könne.<sup>40</sup> Die Gleichheit der Abgeordnetenmandate, die in einem umfassenden und formellen Sinn zu verstehen sei, begründe Anforderungen an die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf das Recht jedes Abgeordneten zu beraten sowie an eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand.<sup>41</sup> Die gleichberechtigte Teilhabe der Mandatsträger am Prozess parlamentarischer Willensbildung umfasse namentlich das Recht, sich eine eigene Meinung über den Beratungsgegenstand zu bilden und ausgehend hiervon an der Beratung und der Beschlussfassung des Parlaments mitzuwirken.<sup>42</sup> Dieses erfordere wiederum einen hinreichenden Kenntnisstand aller Abgeordneten.<sup>43</sup> Dabei müsse es jedem Abgeordneten nicht nur möglich sein, sämtliche erforderlichen Informationen bloß zu erlangen, sondern er müsse auch imstande sein, diese zu verarbeiten.<sup>44</sup> Das entspricht der im Schrifttum

---

<sup>37</sup> Risse, in: ZParl 3/2023, 693.

<sup>38</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, NJW 2023, 672 ff.

<sup>39</sup> BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 5. Juli 2023 – 2 BvE 4/23 –, NJW 2023, 2561 ff.

<sup>40</sup> BVerfG, NJW 2023, 2561 ff., juris-Rn. 85.

<sup>41</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 93; BVerfGE 70, 324 (335); 130, 318 (342); 137, 185 (242).

<sup>42</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 93; NJW 2023, 2561 ff., juris-Rn. 88; BVerfGE 150, 345 (369); vgl. bereits BVerfGE 112, 363 (366): „Erst die freie Debatte im Deutschen Bundestag verbindet das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gründenden Willensbildung, die es dem demokratisch legitimierten Abgeordneten ermöglicht, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen.“

<sup>43</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 93; vgl. bereits BVerfGE 70, 324 (355); 125, 104 (123); 150, 204 (231); 150, 345 (368 f.).

<sup>44</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 93; Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 178.

allgemein anerkannten Forderung, dass die parlamentarische Befassung so zu gestalten sei, dass eine umfassende Auseinandersetzung jedes Abgeordneten mit dem zu beschließenden Gesetz sichergestellt ist.<sup>45</sup>

In diesem Sinne führt das BVerfG weiterhin aus, dass – wiewohl dem Parlament ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung seiner Verfahrensabläufe zukomme – einiges dafür spreche, die parlamentarische Mehrheit nicht von der Berücksichtigung des sich im Verfahren realisierenden verfassungsmäßigen Status der Gleichheit aller Abgeordneten zu entbinden. Zugleich engt das BVerfG das Gesagte insofern ein, als dass eine Verletzung des Statusrechts – wohl nur dann – anzunehmen sei, wenn der Abgeordnetenstatus „bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet“ werde.<sup>46</sup> Gleichgehend erklärt das Gericht, dass es für eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die gleichen Teilhaberechte von Abgeordneten oder den Öffentlichkeitsgrundsatz „ohne jeden Sachgrund“ einzuschränken, keine verfassungsrechtliche Grundlage erkenne.<sup>47</sup>

Schließlich weist auch das BVerfG in beiden Entscheidungen darauf hin, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer für eine Gesetzesberatung nicht zu leisten sei und es vielmehr der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs als auch mit Blick auf weitere die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren bedürfe.<sup>48</sup>

#### **4. Geschäftsordnungsrechtliche Konkretisierung**

Zur Absicherung des Statusrechts der Abgeordneten des Landtags in schonendem Ausgleich mit der insoweit konfligierenden Verfahrensautonomie der parlamentarischen Mehrheit hat die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags eine Vielzahl von Bestimmungen vorgesehen, die dem verfassungsrechtlich anerkannten Interesse jedes einzelnen Mitglieds des Landtags an seiner umfassenden Information und darauf aufbauenden Mitwirkung am parlamentarischen (Gesetzgebungs-)Verfahren insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht Rechnung tragen.

##### **a) Frist für die Einbringung von Vorlagen**

So schreibt § 51 Abs. 1 Satz 1 GO vor, dass Vorlagen grundsätzlich so (zeitig) einzubringen sind, dass ihre Verteilung spätestens sieben Tage vor Beginn der Beratung gewährleistet ist. Zu den (selbständigen) Vorlagen zählen gemäß § 50 GO insbesondere auch Gesetzentwürfe.

---

<sup>45</sup> Siehe etwa *Risse*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 26; *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 77 Rn. 7.

<sup>46</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 96; NJW 2023, 2561 ff., juris-Rn. 91.

<sup>47</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 96.

<sup>48</sup> BVerfG, NJW 2023, 672 ff., juris-Rn. 91; NJW 2023, 2561 ff., juris-Rn. 90.

Die Wochenfrist stellt sicher, dass den Abgeordneten hinreichend Zeit verbleibt, um sich auf die öffentliche Beratung im Plenum vorbereiten zu können. Sie schützt ferner Minderheiten vor überraschenden Abstimmungen im Plenum. Schließlich soll auch die Öffentlichkeit rechtzeitig Kenntnis darüber erlangen, worüber der Landtag in der Plenarsitzung zu beraten gedenkt.

### **b) Beratungsfristen**

Nach § 58 Abs. 1 Satz 1 GO findet die zweite Beratung frühestens am zweiten Werktag nach dem Schluss der ersten Beratung, nach der Bereitstellung gemäß § 52 GO oder der Verteilung der Beschlussempfehlung des Ausschusses statt und hat sie spätestens zwei Monate nach der Verteilung der Beschlussempfehlung zu beginnen. Nach Maßgabe des § 66 GO ist eine Fristverkürzung zulässig. Weil die Fristenregelungen die Chancengleichheit der Abgeordneten absichern, spricht nicht zuletzt die Entscheidung des ThürVerfGH zum Vorschaltgesetz<sup>49</sup> für die grundsätzliche Beachtlichkeit solcher geschäftsordnungsrechtlich fixierter Austarierungen zwischen in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehenden Wertungen des Verfassungsrechts.

### **c) Einbringung von Änderungsanträgen**

Bis zum Abschluss der zweiten Plenarberatung hat jeder Abgeordnete das Recht, Änderungsanträge einzubringen (§ 64 Abs. 1 Satz 1 GO).<sup>50</sup> Dem zugrunde liegt das verfassungsmäßige Recht der Abgeordneten, auf Form, Gestalt und Inhalt der zu erlassenden Gesetze Einfluss zu nehmen.<sup>51</sup> Dieses Recht findet seine Grenzen allenfalls in einem Denaturierungsverbot, mit dem einer Umgehung des gemäß § 51 Abs. 3 Satz 1 GO limitierten Gesetzesinitiativrechts vorgebeugt werden soll.<sup>52</sup>

### **d) Aussetzen der Schlussabstimmung**

Nach § 63 Abs. 1 Satz 2 GO ist im Fall, dass in der letzten Plenarberatung Änderungsanträge angenommen wurden, auf Antrag von zehn Abgeordneten oder einer Fraktion die Schlussabstimmung solange auszusetzen, bis die Beschlüsse übersichtlich zusammengestellt und unter den Abgeordneten verteilt sind.<sup>53</sup> Damit soll sichergestellt werden, dass alle Abgeordneten sich darüber im Klaren sind, welche Fassung des Gesetzentwurfs im Ergebnis der Plenar- und

---

<sup>49</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017, VerfGH 61/16 = LVerfGE 28, 244 = ThürVBl. 2017, 266; s.o. unter B.I.2.

<sup>50</sup> Siehe dazu *Bryde*, in: Schneider/Zeh, § 30 Rn. 37.

<sup>51</sup> *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl, § 43 Rn. 90 a.E.

<sup>52</sup> *Bryde*, JZ 1998, 115 (117 f.); *Masing/Risse*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 77 Rn. 33; *Kabel*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 31 Rn. 68; vgl. § 74 Abs. 1 Satz 3 GO; einschränkend *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 77 Rn. 20.

<sup>53</sup> Siehe auch die mit demselben Quorum herbeizuführende Überlegungspause nach § 41 Abs. 6 GO.

Ausschussberatungen zur finalen Abstimmung steht.<sup>54</sup> Nach dem oben Gesagten ist bereits von Verfassung wegen zu gewährleisten, dass sich die Mitglieder des Landtags über die finale Fassung der zur Schlussabstimmung gestellten Gesetzesinitiativen vergewissern können.

### **e) Bereitstellung von Informationen durch die Verwaltung**

Der Gewährleistung einer sachkundigen Mandatswahrnehmung dient nicht zuletzt auch die geschäftsordnungsrechtlich vorgeschriebene Bereitstellung von Parlamentaria und weiteren Informationen durch die Landtagsverwaltung im Informationssystem für Abgeordnete. So sind nach den Maßgaben von § 52 Abs. 1 und 2 GO sämtliche Vorlagen unverzüglich elektronisch bereitzustellen und alle Abgeordneten hierüber verpflichtend zu informieren sowie auf Antrag die Vorlagen auch gedruckt zu verteilen. Ferner haben Abgeordnete ein Recht auf Einsichtnahme in die Parlamentsakten nach Maßgabe des § 114 GO.

## **II. Besonderheiten im Verfahren der Haushaltsfeststellung**

Zu untersuchen ist, ob aus den besonderen Bestimmungen des Haushaltsverfassungsrechts im Hinblick auf die Informations- und Beteiligungsrechte der Abgeordneten Spezifika für das Verfahren der Haushaltsfeststellung gegenüber sonstigen Gesetzgebungsverfahren folgen.

### **1. Budgetbezogene Abgeordnetenrechte**

Gemäß Art. 99 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf können der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Haushaltsplan sowie Entwürfe zu deren Änderung nur von der Landesregierung eingebracht werden (sog. Initiativmonopol). Nach Satz 2 der Vorschrift darf der Landtag Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenüber dem Entwurf der Landesregierung oder dem festgestellten Haushaltsplan (nur dann) beschließen, wenn Deckung gewährleistet ist. Auf das von Art. 99 Abs. 1 ThürVerf verbrieft Budgetrecht des Parlaments<sup>55</sup> und insbesondere den Grundsatz der Budgetöffentlichkeit<sup>56</sup> gründet die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ein Informations-, Prüfungs- und Beteiligungsrecht jedes einzelnen Abgeordneten im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. in Bezug auf die entsprechende Regelung in § 86 Satz 3 GO-BT Schneider, Gesetzgebung, 2022, § 6 Rn. 124.

<sup>55</sup> Siehe dazu *Ohler*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 99 Rn. 25 f.

<sup>56</sup> *Gröpl*, in: Stern/Sodan/Möstl, § 56 Rn. 48 sieht neben den aus der Budgetpublizität folgenden Informationsrechten der Abgeordneten auch eine Pflicht zur allgemeinen Zugänglichmachung sämtlicher Parlamentaria zu den Haushaltsgesetzen als Ausfluss des allgemeinen demokratischen Öffentlichkeitsprinzips; zur Öffentlichkeit als Prinzip des Parlamentsrechts siehe auch *Hyckel*, ThürVBl. 2015, 285 ff. und ThürVBl. 2016, 4 ff.

<sup>57</sup> BVerfGE 70, 324 (356); *Ohler*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf, 2. Aufl. 2023, Art. 99 Rn. 25.

So hat das BVerfG mit Blick auf die grundgesetzliche Rechtslage bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1986 herausgestellt, dass jedem Mitglied des Bundestags aus seinem verfassungsmäßig verbrieften Status<sup>58</sup> ein Recht erwächst, dass ihm grundsätzlich keine Informationen vorenthalten werden, die eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen.<sup>59</sup> Das begründet das BVerfG mit der im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorganen exponierten Stellung des Bundestages. Die Parlamente treffen nach sämtlichen deutschen Verfassungen mit dem Haushaltsplan, der Wirtschaftsplan und „staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform“ zugleich ist, wirtschaftliche Grundentscheidungen für zentrale Politikbereiche über die Dauer des Planungszeitraums.<sup>60</sup> Das Budgetrecht als „Königsrecht“ der Parlamente stellt ein wesentliches Instrument der für die rechtsstaatlich verfasste Demokratie prägenden und unabdingbaren parlamentarischen Exekutivkontrolle dar.<sup>61</sup> Gerade auch weil das Parlament von seinen Kontrollbefugnissen und namentlich seinen Haushaltskompetenzen Gebrauch machen kann, hat das BVerfG es als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen, dass weitreichende politische Entscheidungen nach der gewaltenteiligen Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht durch das Parlament, sondern durch andere Staatsorgane getroffen werden.<sup>62</sup>

Das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Landtags werden von den Abgeordneten in ihrer Gesamtheit durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum sowie nach Maßgabe der Geschäftsordnung und der dazu ergehenden Beschlüsse des Landtags in seinen Ausschüssen wahrgenommen.<sup>63</sup> Daraus folgt, dass jedes einzelne Mitglied des Landtags ein eigenes Recht auf Beurteilung des Regierungsentwurfs für den Landeshaushalt einschließlich der hierzu geschäftsmäßig eingebrachten Änderungsanträge hat. Der Abgeordnete soll seine Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und dadurch die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können.<sup>64</sup>

Insoweit bestehen allerdings – jedenfalls auf Grundlage der neueren Rechtsprechungslinien des BVerfG und des Verfassungsgerichtshofs –<sup>65</sup> mit Blick auf Informations- und Mitwirkungsrechte der Mitglieder des Landtags keine greifbaren Besonderheiten der gesetzesförmlichen Realisierung des Budgetrechts<sup>66</sup> gegenüber sonstigen förmlichen Gesetzgebungsverfahren.

---

<sup>58</sup> Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 53 ThürVerf.

<sup>59</sup> BVerfGE 70, 324, 3. Leitsatz sowie juris-Rn. 124 ff.

<sup>60</sup> BVerfGE 70, 324, juris-Rn. 125 m.w.N.

<sup>61</sup> BVerfGE 70, 324, juris-Rn. 126 m.w.N.

<sup>62</sup> BVerfGE 70, 324, juris-Rn. 126 m.w.N.

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 130, 318 (347 f.).

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 45, 1 (38); 70, 324 (juris-Rn. 127) m.w.N.

<sup>65</sup> Siehe dazu oben unter I.1.-3.

<sup>66</sup> Zur Verwirklichung des Vorbehalts des Gesetzes für die Haushaltsfeststellung durch das Budgetrecht vgl. BVerfGE 130, 318 (345 ff.); *Leisner*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, 2. Aufl. 2022, § 36 Rn. 42; *Gröpl*, a.a.O., § 56 Rn. 47 („finanzrechtlicher Gesetzesvorbehalt“).

Das Haushaltsgesetz ist in Ermangelung eines eigenständigen materiellen Regelungsgehalts zwar kein Gesetz im materiellen Sinne, durchaus aber im formellen Sinne.<sup>67</sup> Folglich gelten für das Verfahren der gesetzesförmlichen Haushaltsfeststellung grundsätzlich dieselben verfassungsrechtlichen Vorgaben wie für sonstige Gesetzgebungsvorhaben<sup>68</sup> und folgen die Haushaltsberatungen grundsätzlich dem bei Gesetzgebungsverfahren üblichen Ablauf.<sup>69</sup>

Zu beachten ist allerdings, dass auf das Haushaltsverfahren bezogene Informationsrechte der Abgeordneten ihrer Begründung im Budgetrecht des Landtags entsprechend in erster Linie auf die parlamentarische Regierungskontrolle und demzufolge auf die Unterrichtung durch die Landesregierung abzielen.<sup>70</sup> Indes können sich die aus dem Status der Abgeordneten und aus der repräsentativen Funktion des Mandats folgenden Rechte nicht gegen die Landesregierung richten, soweit hier die dem Selbstorganisationsrecht des Landtags unterfallende Gestaltung des Beratungsmodus inmitten steht.<sup>71</sup> Der einzelne Abgeordnete steht in einem unmittelbaren (Verfassungs-)Rechtsverhältnis allein zum Landtag, nicht hingegen zu anderen Verfassungsorganen, namentlich nicht zur Landesregierung.<sup>72</sup>

## **2. Besonderes Beschleunigungsgebot infolge des Vorherigkeitsprinzips?**

Die mit dem Statusrecht der Abgeordneten in Ausgleich zu bringende Funktionsfähigkeit des Landtags in Bezug auf seinen gesetzgeberischen Verfassungsauftrag nach Art. 48 Abs. 2 und Art. 81 Abs. 2 ThürVerf wird für das besondere Verfahren zur Feststellung des Haushalts durch Art. 99 ThürVerf konkretisiert. Insofern ist fraglich, inwieweit insbesondere das sog. Vorherigkeitsprinzip mit dem aus dem Budgetrecht erwachsenden Informations- und Prüfungsrecht der Mitglieder des Landtags kollidiert und von Verfassung wegen eine das Verfahren der Haushaltsfeststellung beschleunigende Wirkung entfaltet.

Gemäß Art. 99 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf<sup>73</sup> hat die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans vor Beginn des Rechnungsjahres zu erfolgen. Der damit umschriebene Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit stellt den Vorrang des parlamentarischen Haushaltsgesetzgebers gegenüber der Exekutive sicher.<sup>74</sup> Eine unter Verstoß gegen den Grundsatz verspätete Verabschiedung des Haushaltsgesetzes bleibt allerdings rechtlich sanktionslos. Die Verspätung hat weder die

---

<sup>67</sup> Vgl. *Pieper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 40 Rn. 27.

<sup>68</sup> *Gröpl*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, 2. Aufl. 2022, § 56 Rn. 61.

<sup>69</sup> *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 43.

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 135, 317 (416); *Gröpl*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, § 56 Rn. 1.

<sup>71</sup> BVerfGE 70, 324, juris-Rn. 118 m.w.N.

<sup>72</sup> BVerfGE 92, 130 (135); *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Vorb. Art. 110-115 Rn. 6; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 114 Rn. 17.

<sup>73</sup> Ebenso für den Bund Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.

<sup>74</sup> *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 129; *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 88.

Verfassungswidrigkeit noch die Nichtigkeit des verspätet festgestellten Haushalts zur Folge.<sup>75</sup> In der Interimsphase bis zu seiner Verabschiedung greift das Nothaushaltsrecht gemäß Art. 100 ThürVerf ein.<sup>76</sup> Mit dem verzögerten Inkrafttreten entfaltet das Haushaltsgesetz Rückwirkung auf den Beginn des Haushaltsjahres<sup>77</sup> und verdrängt damit ebenfalls rückwirkend die auf die etatlose Interimsphase beschränkte Befugnis der Landesregierung zur vorläufigen Haushaltsführung.<sup>78</sup> Für den Fall, dass aus Zeitmangel oder aufgrund sachlicher Differenzen zwischen Landtag und Landesregierung die rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsgesetzes vor dem Beginn des Rechnungsjahres misslingen sollte, käme außerdem die (Vorab-) Feststellung eines vorläufigen Teilhaushaltsplans in Betracht.<sup>79</sup> Ein solcher „Haushaltstorso“ soll trotz aus dem Grundsatz der Haushaltseinheit heraus erhobener verfassungsrechtlicher Bedenken im Einklang mit einem obiter dictum des BVerfG in dringenden Fällen als zulässig anzusehen sein, weil er dem verfassungsrechtlich gewollten Normalzustand einer vorherigen Haushaltsfeststellung zumindest näher käme als ein gänzlich etatloser Zustand unter Ermächtigung der Exekutive zur Führung eines Nothaushalts nach Maßgabe des Art. 100 ThürVerf.<sup>80</sup> Ferner sind als Ausnahmen vom Grundsatz der Vorherigkeit auch Nachtragshaushalte in Reaktion auf Veränderungen der Bedarfe im Laufe der Rechnungsperiode zulässig.<sup>81</sup>

Nach dem Gesagten stellt sich der Vorherigkeitsgrundsatz mehr als für die am Verfahren der Haushaltsaufstellung Beteiligten bindende Zielvorgabe denn als ein unbedingtes Verfassungsprinzip dar. In diesem Sinne ist neben der verpflichtenden Vorwirkung, die das Vorherigkeitsprinzip gegenüber der Landesregierung als der alleinigen Trägerin der Budgetinitiative dahin gehend entfaltet, dass diese das Haushaltsgesetzgebungsverfahren rechtzeitig durch Aufstellung des Haushaltsplans und Einbringung einer verabschiedungsfähigen Vorlage in den Landtag einleitet,<sup>82</sup> anerkannt, dass auch der Landtag selbst als Haushaltsgesetzgeber innerhalb angemessener Frist über die Haushaltsvorlage zu beraten und Beschluss zu fassen hat.<sup>83</sup>

---

<sup>75</sup> *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 88; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 573; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 10 Rn. 20.

<sup>76</sup> Vgl. BVerfGE 45, 1 (32 f.); *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 88.

<sup>77</sup> Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 10 Rn. 20.

<sup>78</sup> *Siekman*, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 59; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 130.

<sup>79</sup> *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 89.

<sup>80</sup> *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 89 unter Bezugnahme auf BVerfGE 45, 1 (34); *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 14. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 18.

<sup>81</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 554 ff.

<sup>82</sup> *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 38; *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 89.

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 45, 1 (33); 66, 26 (38); *Mußnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 213.

Gleichwohl wird man mit dem Vorherigkeitsgrundsatz jedenfalls nicht ohne Weiteres eine Verkürzung der verfassungsmäßigen Informations- und Beteiligungsrechte der Mitglieder des Landtags infolge auf der Grundlage der Verfahrensautonomie des Landtags durch dessen Mehrheit festzulegender zeitlicher Vorgaben rechtfertigen können.

### III. Intraorganschaftliche Informationsrechte im Ausschussverfahren

Fraglich ist, inwieweit sich das aus ihrem Statusrecht folgende Informations- und Beteiligungsrecht der Abgeordneten auf das Verfahren der Ausschüsse übertragen lässt mit der Konsequenz, dass sich das Recht auf umfassende Information bereits auf die Beschlussfassung in den Ausschüssen vorverlagern würde.

Eine unbesehene Übertragung erscheint bereits in Anbetracht dessen problematisch, dass dem einzelnen Abgeordneten kein Recht zukommt, Mitglied eines bestimmten Ausschusses zu sein.<sup>84</sup> Die Zugehörigkeit zum Ausschuss ist vielmehr an die Mitgliedschaft in einer Fraktion oder Parlamentarischen Gruppe geknüpft. Die Fraktionen und Gruppen besetzen die Fachausschüsse auf der Grundlage der Spiegelbildlichkeit zum Plenum und können Ausschussmitglieder grundsätzlich abberufen.<sup>85</sup> Damit sprechen gute Gründe dafür, Informations- und Mitwirkungsansprüche der Ausschussmitglieder nicht unmittelbar auf den Abgeordnetenstatus zu begründen, sondern als vom Fraktionsstatus abgeleitete Rechte aufzufassen.

Hinzu kommt, dass die zur Vorbereitung der Plenarbeschlüsse vom Landtag eingesetzten Ausschüsse (Art. 62 Abs. 1 ThürVerf, § 74 Abs. 1 Satz 3 GO)<sup>86</sup> nicht in einer mit der Plenardebatte vergleichbaren Weise auf die allgemeine Integration der politischen Willensbildung ausgerichtet sind. Sie sind vielmehr „interne Hilfseinrichtungen“ des Parlaments und somit Organteile oder Gliederungen des Landtags als Gesamtorgan.<sup>87</sup> In dieser Konsequenz gilt für sie grundsätzlich nicht das für Plenarsitzungen maßgebende Prinzip der Parlamentsöffentlichkeit, sondern – für die Ausschüsse des Thüringer Landtags sogar in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf unmittelbar verfassungsrechtlich fixiert – der Grundsatz der nichtöffentlichen Ausschussberatung.

Insbesondere mit Blick auf die Haushaltsberatungen im hierfür zuständigen Haushalts- und Finanzausschuss, die in nichtöffentlicher Sitzung stattfinden, kann folglich der Grundsatz der

---

<sup>84</sup> Eingehend *Badura*, in: *Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 15 Rn. 55 ff. m.w.N.

<sup>85</sup> Die Ausschussmitglieder werden nach § 72 Abs. 1 GO von den Fraktionen benannt und ein Wechsel ist gemäß § 72 Abs. 3 GO dem Landtagspräsidenten anzuzeigen; zu den Voraussetzungen siehe *Hopfe*, in: *Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf*, 2. Aufl. 2023, Art. 62 Rn. 25; vgl. auch § 57 GO-BT.

<sup>86</sup> Siehe grundlegend BVerfGE 1, 144 (154).

<sup>87</sup> *Hopfe*, in: *Brenner/Hinkel/Hopfe et al., ThürVerf*, 2. Aufl. 2023, Art. 62 Rn. 11.

Budgetpublizität nicht als Grundlage für Informations- und Mitwirkungsrechte der Ausschussmitglieder herangezogen werden.<sup>88</sup>

Dabei ist andererseits zu beachten, dass die im Haushalts- und Finanzausschuss geführten Haushaltsberatungen das parlamentarische Verfahren der gesetzesförmlichen Haushaltsfeststellung maßgeblich prägen.<sup>89</sup> So ist nach § 67 Abs. 1 Satz 1 GO eine Vorberatung von Haushaltsvorlagen durch den HuFA geschäftsordnungsrechtlich obligatorisch. In der Staatspraxis werden die vom spiegelbildlich zum Landtag besetzten Ausschuss vorgelegten Beschlussempfehlungen durch das Plenum regelmäßig unverändert angenommen. Das ändert indes nichts daran, dass von Verfassung wegen allen Abgeordneten, namentlich auch solchen, die dem Haushaltsausschuss nicht angehören,<sup>90</sup> das gleiche Recht zusteht, den Haushaltsentwurf umfassend zu beurteilen und Einfluss auf seinen Inhalt zu nehmen. Das schließt insbesondere Änderungsanträge im Plenum ein.

Das Ausschussverfahren ist dadurch geprägt, dass hier (Gesetzes-)Vorlagen intensiv, detail-scharf und mit besonderer Unterstützung durch die Landtagsverwaltung beraten werden.<sup>91</sup> Dem (federführenden) Ausschuss obliegt die Finalisierung einer Beschlussempfehlung an das Plenum, § 57 Abs. 2 Satz 1 GO. Dabei sind die Ausschüsse, die über die Form ihrer Beratung selbst bestimmen (§ 76 Abs. 3 Satz 1 GO), dazu angehalten, ihr Votum binnen angemessener Frist zu erstellen und dem Plenum zur Entscheidung vorzulegen.<sup>92</sup> Gemäß § 77 Abs. 4 GO können Abgeordnete sechs Monate nach der Überweisung eines Antrags verlangen, dass der Ausschuss durch den Vorsitzenden oder Berichterstatter dem Plenum über den Beratungsstand Bericht erstattet.

Das BVerfG hat seine Rechtsprechung zu den Informationsrechten von Abgeordneten ausdrücklich auf den Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG erstreckt.<sup>93</sup> So sei dieser verpflichtet, seinen in einer von ihm eingerichteten Arbeitsgruppe nicht vertretenen Mitgliedern diejenigen Unterlagen rechtzeitig vor einer Ausschusssitzung zur Verfügung zu stellen, die der Arbeitsgruppe bei deren Sitzungen vorgelegen haben und Grundlage der dortigen Beratungen waren.<sup>94</sup> Indes wird sich auch dies in Anbetracht der Rechtsnatur und besonderen Aufgaben des Vermittlungsausschusses nicht ohne Weiteres auf parlamentarische Fachausschüsse übertragen lassen. Bei dem Vermittlungsausschuss handelt es sich nicht um einen Ausschuss

---

<sup>88</sup> Vgl. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 43.

<sup>89</sup> Vgl. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 43; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 335 ff.; Hölscheidt, Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, 1988.

<sup>90</sup> So ausdrücklich BVerfGE 130, 318 (347, 353 ff.).

<sup>91</sup> Vgl. *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 18.

<sup>92</sup> BVerfGE 1, 144 (154); *Wolff*, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 76 Rn. 7.

<sup>93</sup> BVerfGE 140, 115 (158 f.).

<sup>94</sup> BVerfGE 140, 115 (158 f.), juris-Rn. 111.

allein des Bundestages, sondern um ein gemeinsam mit dem Bundesrat eingerichtetes Unterorgan.<sup>95</sup> Entsprechend ist der Vermittlungsausschuss je hälftig mit Vertretern des Bundestags und des Bundesrates besetzt und fungiert zwischen beiden Verfassungsorganen als Gremium sui generis. Sein verfassungsmäßiger Auftrag besteht darin, einen Kompromiss zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat zu erarbeiten und als Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten. Das betrifft insbesondere solche Fälle, in denen eine vom Bundestag bereits beschlossene Gesetzesvorlage keine Mehrheit für eine notwendige Zustimmung im Bundesrat findet.<sup>96</sup> Dem Vermittlungsausschuss kommt zwar – wie den parlamentsinternen Ausschüssen – weder ein Initiativrecht noch eine Entscheidungsbefugnis zu.<sup>97</sup> Bereits angesichts seiner paritätischen Besetzung mit Nicht-Abgeordneten steht er jedoch außerhalb der exklusiven und autonomen Sphäre des Parlaments. Die vom BVerfG statuierten Informationsrechte seiner Mitglieder sind folglich weder auf den Abgeordnetenstatus beschränkt noch lassen sie sich auf den Binnenbereich der parlamentarischen Selbstorganisation ohne Weiteres anwenden.

Im Zuge einer Entscheidung, mit welcher der Verfassungsgerichtshof den Abgeordneten des Landtags aus ihrem Interpellationsrecht nach Art. 53 Abs. 2 ThürVerf über das eigentliche Fragerecht hinaus das Recht zuerkannt hat, von der Landesregierung inhaltlich bestimmte, bei ihr vorhandene digitale Daten zu erhalten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem regierungsinitierten Gesetzgebungsverfahren stehen,<sup>98</sup> hat der ThürVerfGH ausgeführt, dass dieser Anspruch entsprechend dem Regelungsgedanken des Art. 67 Abs. 2 ThürVerf während der Ausschussberatung über den Gesetzentwurf geltend gemacht werden könne. In der Folge sei ein einzelner Abgeordneter auch dann dazu berechtigt, ein solches Informationsersuchen zu stellen, wenn er dem Ausschuss lediglich als beratendes Mitglied angehört.<sup>99</sup> Zugleich hat der VerfGH allerdings ausdrücklich herausgestellt, dass die Geltendmachung eines solchen Informationsanspruchs keinen Anspruch auf Verschiebung der Beratungen oder der finalen Beschlussfassung über den Gesetzentwurf im Plenum vermittele, wenn die Landesregierung in der Zwischenzeit die Informationen noch nicht bereitgestellt hat.<sup>100</sup>

Hinsichtlich des auf die Ausschussberatungen beschränkten Auskunftsrechts gemäß Art. 67 Abs. 2 ThürVerf, wonach jedes Mitglied eines Landtagsausschusses verlangen kann, dass die Landesregierung dem Ausschuss zum Gegenstand seiner Beratungen Auskünfte erteilt, hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, dass durch die exklusive Erteilung der Auskünfte an

---

<sup>95</sup> BVerfGE 112, 118 (138); *Leisner*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, 2. Aufl. 2022, § 36 Rn. 81.

<sup>96</sup> *Leisner*, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht, 2. Aufl. 2022, § 36 Rn. 82.

<sup>97</sup> BVerfGE 101, 297 (306); 120, 56 (74); 125, 104 (122).

<sup>98</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 22. April 2020, 20/19, NVwZ-RR 2020, 762 juris-Rn. 52 ff.

<sup>99</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 58.

<sup>100</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 59 unter Bezugnahme auf BVerfGE 92, 130 (136 f.).

den Ausschuss im Interesse der innerparlamentarischen Arbeitsteilung zulässigerweise lediglich eine beschränkte Parlamentsöffentlichkeit informiert werde.<sup>101</sup> Vor diesem Hintergrund stehe der Informationsanspruch meist im Zusammenhang mit der Kontrollfunktion des Parlaments.<sup>102</sup> Das Fragerecht der Abgeordneten nach Art. 53 Abs. 2 ThürVerf und die korrespondierende Antwortpflicht der Landesregierung nach Art. 67 Abs. 1 ThürVerf würden allerdings auch im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion des Landtags gelten. Eine Begrenzung auf die Kontrollfunktion ergebe sich weder aus dem Wortlaut von Art. 53 Abs. 2 oder Art. 67 Abs. 1, Abs. 2 ThürVerf noch aus systematischen Erwägungen. Vielmehr erfordere es gerade die Gesetzgebungsfunktion, dass die Abgeordneten in die Lage versetzt werden, in Ausschüssen (!) und im Plenum auf der Grundlage von sachdienlichen, vollständigen und zutreffenden Informationen zu entscheiden, die es ihnen ermöglichen, das Für und Wider eines Gesetzentwurfs und seiner Einzelregelungen zu prüfen und auf dieser Grundlage zur parlamentarischen Willensbildung beizutragen.<sup>103</sup>

Zugleich stellt der Verfassungsgerichtshof allerdings dar, dass das Fragerecht verfahrensrechtlichen Einschränkungen aufgrund der verfahrensautonom erlassenen Geschäftsordnung des Landtags unterlegen sei.<sup>104</sup> Diese seien verfassungsrechtlich zulässig, soweit sie etwa die Arbeitsfähigkeit des Landtags in seinen verfassungsrechtlich gesicherten Aufgabenbereichen, zu denen auch die Öffentlichkeitsfunktion gehöre, die Arbeitsteilung in Gestalt des Ausschusses und die Gleichbehandlung aller Abgeordneten sichern.<sup>105</sup> Die Geschäftsordnung solle zugleich dem Umstand Rechnung tragen, dass im Gefüge der Gewaltenteilung gerade nicht der einzelne Abgeordnete, sondern das Parlament als Ganzes Inhaber der gesetzgebenden Gewalt wie auch der verfassungsrechtlichen Kontrollbefugnisse gegenüber der Landesregierung sei.<sup>106</sup>

Auch dies spricht letztlich gegen eine Vorverlagerung des maßgeblichen Zeitpunktes für das Vorliegen aller entscheidungsrelevanten Informationen auf die das Ausschussverfahren vorläufig abschließende Beschlussfassung.

---

<sup>101</sup> ThürVerfGH, a.a.O., jurs-Rn. 52.

<sup>102</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 52; BVerfGE 137, 185 (231 ff.).

<sup>103</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 53.

<sup>104</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 55 m.w.N.

<sup>105</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 55.

<sup>106</sup> ThürVerfGH, a.a.O., juris-Rn. 55 m.w.N.

## **C. Zusammenfassung der Ergebnisse**

Die Abgeordneten des Landtags haben aufgrund ihres repräsentativen Mandats ein Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Beratung und Entscheidung. Um die dem Landtag als Verfassungsorgan obliegende verfassungsmäßige Aufgabe der Gesetzgebung erfüllen zu können, sind sämtlichen Mitgliedern des Landtags insbesondere die für eine Beurteilung einer Gesetzesvorlage relevanten Informationen rechtzeitig zu unterbreiten. Dabei muss es jedem Abgeordneten nicht nur möglich sein, alle erforderlichen Informationen zu erlangen, sondern er muss auch in der Lage sein, sich fundiert mit diesen zu befassen und für die Abstimmung eine eigene Meinung zu bilden.

Das auch im Gesetzgebungsverfahren maßgebende Selbstorganisationsrecht des Landtags in Gestalt seiner Verfahrensautonomie (Art. 57 Abs. 5 ThürVerf) und das in Art. 53 ThürVerf garantierte Statusrecht aller Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse einschließlich des Rechts auf umfassende Information und gleiche Mitwirkung beschränken sich wechselseitig und sind miteinander in einen schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz zu bringen. Auch das Anhörungsrecht obligatorisch Anzuhörender nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf schränkt die parlamentsautonome Verfahrensgestaltung ein.

Es bleibt dabei grundsätzlich der parlamentarischen Mehrheit vorbehalten, die Prioritäten und Verfahrensabläufe bei der Bearbeitung parlamentarischer Angelegenheiten zu bestimmen. Für die Koordination und Steuerung der Verfahrensgänge im Landtag zeichnet der Ältestenrat als interfraktionell besetztes Leitungsgremium verantwortlich.

Die parlamentarische Befassung ist so auszugestalten, dass eine umfassende Auseinandersetzung jedes Abgeordneten mit dem zu beschließenden Gesetz sichergestellt ist. Von einer Verletzung dieses Rechts ist nach der Rechtsprechung des BVerfG dann auszugehen, wenn der Informations- und Teilhabeanspruch bei der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet worden ist.

Eine abstrakte Bestimmung einer angemessenen (Mindest-)Dauer der Gesetzesberatung und damit des zeitlichen Rahmens für die Befassung enthält weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung. Sie ist auch nicht sachgerecht möglich. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalles sowohl mit Blick auf das konkrete Gesetzesvorhaben (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife des Vorgangs) als auch mit Blick auf anderweitige, die Arbeitsabläufe im Landtag bestimmende Faktoren wie die Arbeitsbelastung infolge weiterer Gesetzesvorlagen oder sonstiger Angelegenheiten.

Für die Dauer der Stellungnahmefrist in zwingend durchzuführenden Anhörungsverfahren kann ebenfalls kein genereller und fest umrissener Zeitraum verbindlich angegeben werden, sondern ist wiederum auf die Gegebenheiten des konkreten Einzelfalles abzustellen. Eine zu

knapp bemessene Äußerungsfrist hat nach der Rechtsprechung des ThürVerfGH nur dann die formelle Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes zur Folge, wenn der Gegenstand der Anhörung in dem beschlossenen Gesetz Niederschlag gefunden hat.

Auch für das Verfahren der gesetzesförmlichen Haushaltsfeststellung folgt aus dem Budgetrecht des Landtags und dem Grundsatz der Budgetöffentlichkeit, dass jedem Mitglied des Landtags – auch solchen, die nicht dem HuFA angehören – aus seinem verfassungsmäßig verbrieften Status ein Recht erwächst, dass ihm grundsätzlich keine Informationen vorenthalten werden, die eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen. Insoweit bestehen allerdings – jedenfalls auf der Grundlage der neueren Rechtsprechungslinien des BVerfG sowie des ThürVerfGH – mit Blick auf die Informations- und Mitwirkungsrechte von Mitgliedern des Landtags keine greifbaren Besonderheiten des Verfahrens der Haushaltsfeststellung gegenüber sonstigen förmlichen Gesetzgebungsverfahren.

Aus dem sog. Vorherigkeitsprinzip als Haushaltsgrundsatz nach Art. 99 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf folgt, dass der Landtag als Haushaltsgesetzgeber innerhalb einer angemessenen Frist über die Haushaltsvorlage zu beraten und Beschluss zu fassen hat. Gleichwohl wird man mit dem Vorherigkeitsgrundsatz jedenfalls nicht ohne Weiteres Verkürzungen der verfassungsmäßigen Informations- und Beteiligungsrechte der Mitglieder des Landtags rechtfertigen können.

Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen aller entscheidungsrelevanten Informationen bei sämtlichen Mitgliedern des Landtags ist die abschließende Plenarberatung. Gegen eine Verlagerung des maßgeblichen Zeitpunktes auf das Ausschussverfahren sprechen mit der Verantwortlichkeit des gesamten Landtags für die Gesetzgebung sowie der verfassungs- und geschäftsordnungsmäßigen Konzipierung der Fachausschüsse als vorbereitende Beschlussorgane gewichtige Gründe.

Wissenschaftlicher Dienst