



Verkündet am 19. März 2021

Stuttgart, den 19. März 2021  
Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

- Kirsch -  
Justizinspektorin

# VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Organstreitverfahren

des Herrn Klaus-Günther Voigtmann, MdL,  
Haus der Abgeordneten, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsteller -

verfahrensbevollmächtigt:

gegen

den Landtag von Baden-Württemberg,  
vertreten durch die Präsidentin des Landtags Muhterem Aras,  
Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

verfahrensbevollmächtigt:

wegen Änderung der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. November 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof  
Vizepräsident Dr. Mattes  
Gneiting  
Prof. Dr. Seiler  
Fridrich  
Leßner  
Prof. Dr. Behnke  
Prof. Dr. Jäger  
Reger

für Recht erkannt:

1. Der Antrag wird zurückgewiesen.
2. Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

### **G r ü n d e**

Der Antragsteller wendet sich als Mitglied des 16. Landtags von Baden-Württemberg (im Folgenden auch: Antragsgegner) gegen die am 18. Juli 2019 beschlossene Änderung der Geschäftsordnung des Landtags (LTGO), soweit sie die Bestimmung des Alterspräsidenten, der Leitungsorgane der ersten Ausschusssitzungen und der vorübergehenden Leitungspersonen im Verhinderungsfall betrifft.

#### **A.**

I. Der Antragsteller wurde am 13. März 2016 erstmals als Abgeordneter in den Landtag gewählt, ist der Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD) zugehörig und unter anderem Mitglied des Ausschusses für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft sowie des Ausschusses für Finanzen.

Die erste Plenarsitzung des 16. Landtags fand am 11. Mai 2016 statt und wurde von dem damaligen lebensältesten Mitglied – dem Abgeordneten Kuhn, ebenfalls der AfD-Fraktion zugehörig – als Alterspräsidenten einberufen und bis zur Übernahme des Amtes durch die neugewählte Präsidentin geleitet. Seit der Mandatsniederlegung des Abgeordneten Kuhn am 21. Dezember 2016 ist der Antragsteller der lebensälteste Abgeordnete.

In der Sitzung am 11. Mai 2016 beschloss der Antragsgegner, die Geschäftsordnung des 15. Landtags und damit letztlich die Geschäftsordnung in der Fassung vom 1. Juni 1989 für die 16. Wahlperiode mit vereinzelt Anpassungen als vorläufige Geschäftsordnung zu übernehmen.

Im Mai 2016 berief der Antragsteller als lebensältestes Mitglied des Ausschusses für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft dessen erste Sitzung ein und leitete diese nach § 21 Abs. 1 der damals geltenden Geschäftsordnung des Landtags bis zur Wahl des Vorsitzenden.

II. Auf Antrag der Fraktionen GRÜNE, der CDU, der SPD und der FDP/DVP (LT-Drs. 16/6462) wurden durch mehrheitlichen Beschluss des Antragsgegners vom 18. Juli 2019 unter anderem § 2 Abs. 1 und 2, § 11 Abs. 2, § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 2 LTGO geändert.

In der zuvor geltenden Fassung hatten die Normen folgenden Wortlaut:

#### *§ 2 Erste Sitzung*

*(1) Die vom Landeswahlleiter/von der Landeswahlleiterin als gewählt festgestellten und durch eine Wahlurkunde ausgewiesenen Abgeordneten treten auf Einladung des ältesten Mitglieds spätestens am 16. Tage nach Beginn der Wahlperiode zur ersten Sitzung zusammen.*

*(2) Das älteste Mitglied (Alterspräsident/Alterspräsidentin) wird von dem Präsidenten/der Präsidentin des vorhergegangenen Landtags festgestellt.*

#### *§ 11 Vertretung der Präsidentin oder des Präsidenten*

*[...]*

*(2) Bei vorübergehender Vertretung des Präsidenten während einer Sitzung beschränkt sich die Aufgabe des Stellvertreters auf die Leitung der Verhandlungen. Diese Aufgabe geht, falls der Präsident und seine Stellvertreter verhindert sind, auf den anwesenden ältesten Abgeordneten über.*

#### *§ 21 Konstituierung der Ausschüsse*

*(1) Das älteste Mitglied des Ausschusses beruft dessen erste Sitzung ohne Verzug ein, veranlasst und leitet die Wahl des/der Vorsitzenden und führt die Geschäfte bis zur Übernahme durch den Vorsitzenden.*

*§ 22 Einberufung, Leitung und Bekanntgabe von Ausschusssitzungen*

*[...]*

*(2) Der Vorsitzende leitet die Ausschusssitzung. Ist außer dem Vorsitzenden auch dessen Stellvertreter verhindert, so leitet das anwesende älteste Ausschussmitglied die Verhandlungen.*

Durch den Änderungsbeschluss vom 18. Juli 2019 wurden die Vorschriften wie folgt gefasst (s. GBl. S. 371):

*§ 2 Erste Sitzung*

*(1) Die von der Landeswahlleiterin oder dem Landeswahlleiter als gewählt festgestellten und durch eine Wahlurkunde ausgewiesenen Abgeordneten treten auf Einladung der oder des Abgeordneten, die oder der dem Landtag am längsten angehört (Alterspräsidentin oder Alterspräsident), spätestens am 16. Tage nach Beginn der Wahlperiode zur ersten Sitzung zusammen.*

*(2) Die Alterspräsidentin oder der Alterspräsident wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten des vorhergegangenen Landtags festgestellt. Bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag entscheidet das höhere Lebensalter.*

*§ 11 Vertretung der Präsidentin oder des Präsidenten*

*[...]*

*(2) Bei vorübergehender Vertretung des Präsidenten während einer Sitzung beschränkt sich die Aufgabe des Stellvertreters auf die Leitung der Verhandlungen. Diese Aufgabe geht, falls die Präsidentin oder der Präsident und seine Stellvertreterinnen und Stellvertreter verhindert sind, auf das anwesende Mitglied über, das dem Landtag am längsten angehört. § 2 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.*

*§ 21 Konstituierung der Ausschüsse*

*(1) Das Mitglied des Ausschusses, das dem Landtag am längsten angehört, beruft dessen erste Sitzung ohne Verzug ein, veranlasst und leitet die Wahl der oder des Vorsitzenden und führt die Geschäfte bis zur Übernahme durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden. Bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag entscheidet das höhere Lebensalter.*

*§ 22 Einberufung, Leitung und Bekanntgabe von Ausschusssitzungen*

*[...]*

*(2) Die oder der Vorsitzende leitet die Ausschusssitzung. Ist außer der oder dem Vorsitzenden auch deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter verhindert, so leitet das anwesende Mitglied, das dem Landtag am längsten angehört, die Verhandlungen. § 21 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.*

Zur Begründung der Änderungen wurde ausgeführt (LT-Drs. 16/6462 S. 7 ff.):

*Zu § 2:*

*„Mit den Änderungen wird neu geregelt, wer künftig als Alterspräsidentin oder Alterspräsident des Landtags zu bestimmen ist und somit die neu gewählten Mitglieder des Landtags zur konstituierenden Sitzung einlädt. Bislang war Alterspräsidentin oder Alterspräsident das an Lebensjahren älteste Mitglied des Landtags. Künftig soll für die Feststellung, wer Alterspräsidentin oder Alterspräsident ist, nicht mehr das Lebensalter maßgeblich sein, sondern die Dauer der Mitgliedschaft im Landtag. Nur bei gleicher Dauer der Mitgliedschaft im Landtag soll es auf das Lebensalter ankommen. Die Neuregelung hat zur Folge, dass künftig nicht mehr das lebensälteste Mitglied, sondern das Mitglied, das dem Landtag am längsten angehört, gemäß § 3 Absatz 1 die erste Sitzung eröffnet und bis zur Übernahme des Amtes durch die neu gewählte Präsidentin oder den neu gewählten Präsidenten leitet. Es soll damit ausdrücklich dem Vorbild des Deutschen Bundestags gefolgt werden, der bereits im Jahr 2017 die Bestimmung der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten in dieser Weise umgestellt hat. Die Neuregelung stellt sicher, dass ein Mitglied des Landtags mit ausreichend Erfahrung im Plenarbetrieb die erste Sitzung eröffnet und durch die Wahl der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten führt. Unverändert bleibt, dass die Person der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten von der Präsidentin oder dem Präsidenten des vorangegangenen Landtags festgestellt wird (§ 2 Absatz 2 Satz 1).“*

*Zu § 11:*

*„Es geht um die Regelung der Vertretung der Präsidentin oder des Präsidenten während einer Sitzung, wenn Präsidentin oder Präsident und deren oder dessen Stellvertretung verhindert sind. Bislang ging die Sitzungsleitung dann auf*

*den ältesten anwesenden Abgeordneten über. Künftig soll das anwesende Mitglied, das dem Landtag am längsten angehört, die Sitzungsleitung übernehmen. Durch den Verweis auf § 2 Absatz 2 Satz 2 wird klargestellt, dass bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag das höhere Lebensalter entscheidet. Mit dieser Regelung wird der neu eingeschlagene Weg zur Bestimmung der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten auch für den Fall der Vertretung in der Sitzungsleitung konsequent fortgeführt. Gerade in einem solchen Fall der Übernahme der Sitzungsleitung ist die parlamentarische Erfahrung einer oder eines Abgeordneten besonders wichtig.“*

*Zu § 21:*

*„Die Neuregelung setzt den Paradigmenwechsel bei der Bestimmung der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten auch für die Bestimmung des Mitglieds eines Ausschusses um, das dessen erste Sitzung einberuft und die Wahl der oder des Vorsitzenden veranlasst und leitet. Dies soll künftig nicht mehr das älteste Mitglied des Ausschusses sein, sondern das Mitglied des Ausschusses, das dem Landtag am längsten angehört. Wie auch bei der Bestimmung der Alterspräsidentenschaft soll bei gleicher Dauer der Zugehörigkeit zum Landtag das höhere Lebensalter entscheiden.“*

*Zu § 22:*

*„Mit der Neuregelung soll schließlich auch die Sitzungsleitung einer Ausschusssitzung, wenn die oder der Vorsitzende und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter verhindert sind, nicht mehr auf das älteste anwesende Ausschussmitglied übergehen, sondern auf das Ausschussmitglied, das dem Landtag am längsten angehört. Wie schon bei der Leitung der ersten Sitzung eines Ausschusses soll es entsprechend den Neuregelungen bei der Leitung der ersten Sitzung des Landtags und der Leitung einer Plenarsitzung bei Verhinderung von Präsidentin oder Präsident und Stellvertretung bei gleich langer Zugehörigkeit zum Landtag auf das höhere Lebensalter ankommen. Dies wird durch den Verweis im neuen Satz 3 auf § 21 Satz 2 klargestellt.“*

III. Am 26. September 2019 fand die 43. Sitzung des Ausschusses für Finanzen statt, in der der Antragsteller als lebensältester Abgeordneter anwesend war. Da der Ausschussvorsitzende verhindert und kein Stellvertreter gewählt worden war, eröffnete der

Abgeordnete Mack (CDU-Fraktion) unter Verweis auf seine Stellung als dienstältester Abgeordneter gemäß dem geänderten § 22 Abs. 2 LTGO die Sitzung. Wäre die Geschäftsordnung nicht am 18. Juli 2019 geändert worden, hätte der Antragsteller die Sitzung eröffnen dürfen.

IV. Bei der Nominierungsveranstaltung der AfD Rhein-Neckar am 6. März 2020 wurde der Antragsteller nicht noch einmal für den Wahlkreis 40 Schwetzingen/Hockenheim aufgestellt.

## B.

I. Am 13. Dezember 2019 hat der Antragsteller beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV gestellt, der sich gegen die mit Beschluss vom 18. Juli 2019 erfolgte Änderung der Geschäftsordnung richtet.

Er beantragt festzustellen,

„daß der Antragsteller in seinen verfassungsgemäßen Rechten aus Art. 27 Abs. 3, Art. 30 Abs. 3 LV sowie Art. 21 und 38 Abs. 1 GG sowie aus Verfassungsgewohnheitsrecht verletzt ist durch den Beschluß in der 98. Sitzung des Landtags vom 18.07.2019 zur Änderung der Geschäftsordnung des Landtags.“

Zur Begründung trägt der Antragsteller vor, er sei als lebensältestes Mitglied des Landtags dessen Alterspräsident. Die in der 98. Sitzung des Landtags am 18. Juli 2019 beschlossene Änderung der Geschäftsordnung entziehe ihm diese Position, wodurch sein nach Verfassungsgewohnheitsrecht und Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV garantiertes Recht als Alterspräsident verletzt sei.

Die Genese der Landesverfassung und der Verfassungs- und Parlamentspraxis belege, dass der Alterspräsident des Landtags der nach Lebensjahren älteste Abgeordnete sei. So stelle der Wortlaut des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV ausdrücklich auf das Alter ab, womit nach allgemeinem Wortverständnis nur das Lebensalter gemeint sein könne. Auch historisch würde dieses Verständnis unter Verweis auf die Sitzung der Verfassunggebenden Versammlung von Baden-Württemberg am 25. März 1952, die durch das lebensälteste Mitglied eröffnet worden sei, bestätigt.

Abweichend hiervon gelte im Bundestag seit 2017 sowie in manchen Landtagen, dass Alterspräsident derjenige Abgeordnete sei, der dem jeweiligen Parlament am längsten

angehöre. Während die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags damit begründet worden sei, es solle ein Abgeordneter mit „ausreichend einschlägiger Erfahrung“ (Hinweis auf BT-Drs. 18/12376, S. 4) die konstituierende Sitzung leiten, sei diese Änderung in den Medien als Versuch bewertet worden, parlamentsneuen Fraktionen wie der AfD-Fraktion die Möglichkeit der Alterspräsidentenschaft zu entziehen.

Für den Bundestag werde zwar vertreten, der Brauch des Vorsitzens durch den lebensältesten Abgeordneten sei weder verfassungsrechtlich noch parlamentsgewohnheitsrechtlich bindend festgelegt und es habe sich insbesondere kein Verfassungsgewohnheitsrecht herausbilden können, da ein Wechsel vom Lebens- zum Dienstalter immer wieder diskutiert worden sei. Daher handle es sich bei der Bestimmung desjenigen Abgeordneten, der die erste Sitzung eröffne, letztlich um einen politischen Entscheidungsakt auf der Grundlage der bisherigen Geschäftsordnung. In Baden-Württemberg bestehe demgegenüber die Besonderheit, dass das Amt des Alterspräsidenten in Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV verfassungsrechtlich festgeschrieben sei. Den Regelungen der Geschäftsordnung käme – im Gegensatz zu der Geschäftsordnung des Bundestags – daher nur eine ergänzende Funktion zu, weshalb eine Neubestimmung des Amtes nur im Wege einer Änderung der Landesverfassung möglich gewesen wäre.

Das verfassungsrechtliche Amt des Alterspräsidenten erschöpfe sich nicht in der Tätigkeit bei der Konstituierung des Parlaments, sondern umfasse in entsprechender Anwendung des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV die Vertretung des Landtagspräsidenten im Verhinderungsfall und dauere damit über die gesamte Wahlperiode an.

Ebenfalls sei das durch Verfassungs- und Parlamentsbrauch garantierte Stellvertretungsrecht des lebensältesten Mitglieds in den Ausschüssen, das in § 22 LTGO kodifiziert sei, beeinträchtigt worden.

Zudem bestehe die Möglichkeit, dass ihm auf Grundlage der beschlossenen Änderung der Geschäftsordnung bei der Konstituierung des 17. Landtags im Jahr 2021 das Amt des Alterspräsidenten verweigert würde. Obwohl die Geschäftsordnung mit Ende der laufenden Legislatur außer Kraft trete, sei nicht auszuschließen, dass sich der Vorältestenrat zur Vorbereitung und zur Interpretation der Landesverfassung auf die vormalige Geschäftsordnung bezöge. In diesem Fall wäre ihm eine Einholung vorbeugenden Rechtsschutzes effektiv nicht rechtzeitig möglich.



Die Änderung der Geschäftsordnung verletze überdies seine Rechte als freier Abgeordneter aus Art. 27 Abs. 3 LV und Art. 38 Abs. 1 GG. Durch die Neufassung der Geschäftsordnung, die auf das Dienstalder abstelle, sei neu gewählten Abgeordneten der Zugang zum Amt des Alterspräsidenten ohne sachlichen Grund gleichheitswidrig versagt, denn die Einberufung und Leitung der ersten Parlamentssitzung bedürfe keiner besonderen parlamentarischen Erfahrung. Neben einer Begrüßung der Gäste und einer gemeinwohlorientierten und damit politisch neutralen Ansprache bestünde die maßgebliche Aufgabe nur in der Einhaltung der Formalien bis zur Wahl des Landtagspräsidenten. Damit sei das Amt des Alterspräsidenten ein schon immer von Parteipolitik unbeeinflussbares Amt gewesen. Dieser neutrale Charakter werde durch das Abstellen auf das Dienstalder parteipolitisch vereinnahmt. Ferner sei widersprüchlich, dass an das Amt des Landtagspräsidenten im Gegensatz zum Alterspräsidenten keinerlei Erfahrungserfordernisse gestellt würden.

In Wahrheit ziele die Änderung der Geschäftsordnung darauf ab, ihm sein Amt allein aufgrund seiner Parteimitgliedschaft abzuerkennen und ihn so zu diskriminieren. Entsprechendes gelte für die Rolle des ältesten Mitglieds bei der Verhinderung des Präsidenten sowie bei der Konstituierung der Ausschüsse und der Verhinderung des Ausschussvorsitzenden.

Die Änderung stelle ferner einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip aus Art. 23 Abs. 1 LV dar, wonach jeder Abgeordnete die gleichen Chancen auf den Zugang zu parlamentarischen Ämtern haben müsse. Werde auf das Kriterium der Dauer der Parlamentszugehörigkeit abgestellt, führe dies im Ergebnis dazu, dass die Zugehörigkeit zu einer etablierten Partei maßgeblich sei und das Recht auf Chancengleichheit der frisch in den Landtag gewählten oder jungen Parteien untergraben werde. Schließlich sei das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nach Art. 21 Abs. 1 GG, der auf Landesebene jedenfalls mittelbar über Art. 23 Abs. 1 LV Geltung beanspruche, durch seine Beeinträchtigung als Mitglied der AfD-Partei und Landtagsfraktion der AfD verletzt. Auf Art. 21 Abs. 1 GG müsse sich ein Abgeordneter, wenn er in seiner Eigenschaft als Parteimitglied betroffen sei, ebenfalls direkt berufen können.

II. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, der Antrag sei bereits unzulässig, jedenfalls aber offensichtlich unbegründet.

Während der Wahlperiode des 16. Landtags kämen nur noch die Vorschriften hinsichtlich der Reservestellvertretung zur Anwendung, nicht aber die zur Konstituierung des Landtags und der Ausschüsse, weshalb die behauptete Verletzung der Rechte des Antragstellers von vornherein ausgeschlossen sei. Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV regele lediglich den Zeitraum von Beginn der Wahlperiode bis zum Ablauf des 16. Tages nach Beginn der Wahlperiode, in dem der Landtag zu seiner ersten Sitzung zusammentreten müsse, was sich bereits aus dem Wortlaut, dem systematischen Zusammenspiel mit Art. 30 Abs. 3 Satz 1 LV und einer teleologischen Auslegung ergebe. Da der Antragsteller im Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung am 11. Mai 2016 weder der lebensälteste noch der dienstälteste Abgeordnete gewesen sei, sei der Anwendungsbereich des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV nicht eröffnet. Auf eine Verletzung ihm durch die (alte) Geschäftsordnung verliehener Rechte könne sich der Antragsteller nicht berufen, da die Geschäftsordnung die Figur des Alterspräsidenten aus Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV ausschließlich in den Regelungen über die erste Sitzung des Landtags aufnehme. Die weiteren Änderungen in § 11 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 der Geschäftsordnung bezögen sich auf Vorgänge, die nach der konstituierenden Sitzung stattfänden und verwendeten den Begriff des „Alterspräsidenten“ weder in der aktuellen noch in der vormaligen Fassung der Geschäftsordnung. Sie seien folglich allein am Maßstab der Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV zu messen.

Für eine entsprechende Anwendung des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV ließe die Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV keinen Raum.

Eine Antragsbefugnis aus Art. 27 Abs. 3 LV sei bereits nicht hinreichend schlüssig dargelegt, da der Antragsteller schriftsätzlich zu einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG vorgetragen habe. Unabhängig davon sei eine Verletzung des Art. 27 Abs. 3 LV auch objektiv ausgeschlossen. Die Regelungen der Geschäftsordnung bezögen sich bereits nicht auf Vorgänge politischer Willensbildung, sondern auf rein organisatorische Aufgaben. Die konstituierenden Akte des Parlaments und der Ausschüsse seien – wie vom Antragsteller ausgeführt – politisch neutral. Die Reservestellvertretungsregelungen seien auf eine vorübergehende Leitung einer schon einberufenen Sitzung beschränkt und vermittelten keinen Spielraum für die eigene Beeinflussung der parlamentarischen Willensbildung. Ferner bestehe kein verfassungsrechtlicher Anspruch

auf chancengleichen Zugang zu Einzelpositionen. Art. 27 Abs. 3 LV werde diesbezüglich von Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV überlagert, der das Prinzip der Besetzung von Einzelpositionen durch Wahlen und damit Mehrheitsentscheid enthalte. Die Festlegung einer Stellenbesetzung anhand eines formalen und objektiven Kriteriums sei eine antizipierte Wahl durch Mehrheitsentscheidung, die nach denselben Grundsätzen zu beurteilen sei, weshalb sich der Gleichheitsanspruch auf die Mitwirkung bei der Beschlussfassung über die Änderung der Geschäftsordnung beschränke.

Auch im Übrigen habe der Antragsteller keine Verletzung eines eigenen Rechts darlegen können. Das Demokratieprinzip stelle als allgemeiner Verfassungsgrundsatz kein organstreitfähiges Rechtsverhältnis dar. Auf Art. 38 Abs. 1 GG könne sich der Antragsteller nicht vor dem Verfassungsgerichtshof berufen. Art. 21 Abs. 1 GG sei offensichtlich nicht berührt, da sich der Antragsteller nicht auf Rechte der Partei berufen könne, und sein Recht auf Betätigung in einer Partei nicht betroffen sei.

Weiterhin existiere kein Verfassungsgewohnheitsrecht, das den lebensältesten Abgeordneten zu den vorgenannten Positionen berechtige. Hierfür gebe es weder auf Landesebene noch auf Bundesebene Anhaltspunkte, jedenfalls wären diese aufgrund der sich wandelnden *opinio iuris* angesichts der geänderten Regelungen auf Bundesebene und der Landtage von Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt nicht weiter belastbar.

Unzulässig sei der Antrag des Antragstellers schließlich, soweit ein möglicher künftiger Sachverhalt in Bezug auf die erste Sitzung des 17. Landtags gerügt würde. Der 16. Landtag als Antragsgegner träge bereits keine Entscheidung im Zusammenhang mit der Konstituierung des 17. Landtags. Die Rechtswirkungen der Geschäftsordnung des 16. Landtags endeten mit dem Ende seiner Wahlperiode. Die vom Antragsteller befürchtete Bestimmung des zukünftigen Alterspräsidenten beträfe aber ein Verhältnis zwischen dem 17. Landtag und dem in der neuen Wahlperiode ältesten Abgeordneten. Dabei sei unwahrscheinlich, dass der Antragsteller, der nicht mehr als Bewerber seiner Partei nominiert worden sei, in den Landtag einzöge. Nicht notwendig sei, vorbeugenden Rechtsschutz gegen einen anderen Antragsgegner zu ermöglichen, da der Antragsteller gegebenenfalls rechtzeitig ein Organstreitverfahren anhängig machen und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragen könne.

Der Antrag sei jedenfalls unbegründet.

Unter dem Gesichtspunkt des gleichen Mandats aus Art. 27 Abs. 3 LV komme einem fraktionslosen Abgeordneten beispielhaft nicht einmal ein Stimmrecht in einem Ausschuss zu. Dann aber könne es erst recht keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen, wenn ein Abgeordneter eine Position nicht erlange, die praktisch alle anderen Abgeordneten ebenfalls nicht bekleideten. Im Übrigen sei das Kriterium der Länge der Zugehörigkeit zu einem Organ ein sachlich gerechtfertigtes Differenzierungsmerkmal, wie sich auch auf Bundesebene und auf Ebene der Landtage von Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt sowie exemplarisch an der Regelung des § 15 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG zeige.

Ferner verstoße die in der Geschäftsordnung vorgenommene Definition des Alterspräsidenten nicht gegen Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV. Die Bedeutung des Begriffes des Alterspräsidenten sei nicht eindeutig und nicht auf das Lebensalter beschränkt, sondern könne sich – wie der allgemeine Sprachgebrauch und die moderne Praxis des Parlamentarismus in Deutschland zeige – ebenfalls auf das Dienstalter beziehen. Der offene Umgang mit dem Altersbegriff zeige sich ferner an dem bis 1984 bestehenden parlamentarischen Gremium des „Ältestenrates“, das nicht aus den lebensältesten Mitgliedern bestand, sondern aus denen mit dem größten Einfluss. Diese Offenheit des Wortlautes könne nicht durch eine historische Auslegung korrigiert werden, da der Entstehungsgeschichte bei der Auslegung von Verfassungsnormen keine eigenständige Bedeutung zukomme. Ein solches Verständnis werde auch durch systematische und teleologische Überlegungen gestützt. Auf die Lebensjahre käme es nicht entscheidend an, da Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV nicht etwa eine „Ehrenrolle“ in Form der Anerkennung von Lebensjahren vermittele, sondern einen rein organisatorischen Zweck erfülle. Eine weite Auslegung des Begriffes des Alterspräsidenten in Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV sei weiterhin geboten, um der Geschäftsordnungsautonomie aus Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV Rechnung zu tragen und dem Parlament die Möglichkeit zu geben, das Kriterium sachgerecht konkretisieren zu können.

III. 1. Auf einen Fragenkatalog des Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juni 2020 hat der Antragsgegner mit Schreiben vom 17. Juli 2020 im Wesentlichen ausgeführt, im 16. Landtag sei der Alterspräsident durch den Präsidenten des 15. Landtags festgestellt worden. Nachdem alle Abgeordneten die Wahl Anfang April angenommen hätten, habe die Landeswahlleiterin eine Liste aller Abgeordneten samt Geburtsdatum übersandt und anhand dieser das lebensälteste Mitglied ermittelt worden. Der Präsident

habe das damals lebensälteste Mitglied Mitte April ohne einen förmlichen Ernennungsakt über diese Tatsache informiert und auf die Obliegenheit hingewiesen, die konstituierende Sitzung des Landtags zu eröffnen und zu leiten. Nach der Mandatsniederlegung des Abgeordneten Kuhn sei weder eine formelle noch eine informelle Neubeistimmung des Alterspräsidenten erfolgt.

Der Alterspräsident habe in der Vergangenheit ausschließlich in der konstituierenden Sitzung eine Rolle gespielt und sei weder als Position protokollarisch berücksichtigt noch in den Veröffentlichungen des Landtags aufgeführt worden. Lediglich die AfD-Fraktion weise seit Beginn des Organstreits auf den „Alterspräsidenten“ Voigtmann hin. Es sei nicht bekannt, ob ein Abgeordneter die Bezeichnung als „Alterspräsident“ führe, es handle sich jedenfalls nicht um einen offiziell anerkannten Titel.

2. Der Antragsteller ist den Ausführungen des Antragsgegners mit Schreiben vom 23. November 2020 entgegengetreten. Er führt unter anderem aus, die Alterspräsidenten seien bisher selbstverständliche Repräsentanten des Landtages gewesen. Hinweise auf seine Alterspräsidentenschaft seien in den Veröffentlichungen auf der Landtagswebsite gelöscht worden. Als Beleg für die Verankerung des Amtes des Alterspräsidenten benennt er beispielhaft insgesamt acht Plenarprotokolle aus drei früheren und der aktuellen Wahlperiode. Insbesondere das Plenarprotokoll vom 5. November 2009 spreche von der Sitzungsleitung durch den „Alterspräsidenten“ Gustav-Adolf Haas. Der Antragsteller rügt weiter, es sei nach dem Ausscheiden des Abgeordneten Kuhn am 21. Dezember 2016 nicht zu einer Klärung seiner Nachfolge in der Alterspräsidentenschaft gekommen und beruft sich dabei unter anderem auf eine Äußerung des damaligen stellvertretenden Landtagspräsidenten, nach der er sich als künftiger „Alterspräsident“ bereithalten solle.

3. Der Antragsgegner hat zum Vortrag des Antragstellers mit Schreiben vom 25. November 2020 Stellung genommen. Seiner Auffassung nach bleibe der Antrag nach wie vor unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Die Sitzungsleitung durch den „Alterspräsidenten“ Gustav-Adolf Haas am 5. November 2009 sei ein Sonderfall gewesen, da dieser am selben Tage sein Landtagsmandat niedergelegt habe. Das vermeintliche Zeugnis des damaligen stellvertretenden Landtagspräsidenten begründe ebenso wenig Verfassungsgewohnheitsrecht wie beispielsweise die Ansprache durch vereinzelte Abgeordnete als „Alterspräsident“. Aus Art. 64 LV ergebe sich außerdem zwingend, dass sich verfassungsänderndes Gewohnheitsrecht nicht bilden könne.

IV. Die Landesregierung hat mitgeteilt, dass sie von einer Stellungnahme zu dem Verfahren absieht.

V. In der mündlichen Verhandlung vom 30. November 2020 haben die Beteiligten ihr schriftsätzliches Vorbringen wiederholt und vertieft. Darüber hinaus hat der Antragsteller auf eine mögliche Kandidatur in einem anderen Wahlkreis hingewiesen.

Mit Schriftsatz vom 16. Dezember 2020, der nach dem Schluss der mündlichen Verhandlung eingegangen ist, hat der Antragsgegner darauf hingewiesen, der Antragsteller sei auch im Wahlkreis 41 Sinsheim trotz seiner Kandidatur nicht durch die AfD aufgestellt worden.

### C.

Das Organstreitverfahren ist, soweit es zulässig ist (I.), unbegründet (II.)

I. Das Organstreitverfahren ist nur insoweit zulässig, als der Antragsteller eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 27 Abs. 3 LV durch die Änderung von § 11 Abs. 2 LTGO (Sitzungsleitung im Plenum im Verhinderungsfall) und § 22 Abs. 2 LTGO (Sitzungsleitung im Ausschuss im Verhinderungsfall) rügt. Hingegen ist der Antrag unzulässig, soweit er eine Verletzung von Art. 27 Abs. 3 LV und Art. 38 Abs. 1 GG durch die Änderung von § 2 Abs. 1 und 2 LTGO (Bestimmung des Alterspräsidenten) und § 21 Abs. 1 LTGO (Bestimmung der Leitungsorgane der ersten Ausschusssitzungen) sowie eine Verletzung von Art. 30 Abs. 3 Satz 2 und Art. 23 Abs. 1 LV, Art. 21 Abs. 1 GG und verfassungsgewohnheitsrechtlicher Positionen geltend macht.

1. Der Antragsteller und der Antragsgegner sind in einem Organstreitverfahren beteiligtenfähig. Der Antragsteller ist als Abgeordneter des 16. Landtags anderer Beteiligter im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV; er ist als solcher durch die Landesverfassung und die Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet (vgl. VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 35 m. w. N.). Der Antragsgegner ist ein oberstes Landesorgan im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV und in § 44 VerfGHG als möglicher Beteiligter ausdrücklich genannt (vgl. auch VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 48).

2. Der Antragsteller ist nur insoweit antragsbefugt, als er sich auf eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 27 Abs. 3 LV durch die Änderung von § 11 Abs. 2 LTGO (Sitzungsleitung im Plenum im Verhinderungsfall) und § 22 Abs. 2 LTGO (Sitzungsleitung im Ausschuss im Verhinderungsfall) beruft.

a) Im Organstreit kann der einzelne Abgeordnete die Verletzung oder Gefährdung jedes Rechts, das mit seinem Status verfassungsrechtlich verbunden ist, geltend machen. Sein Antrag ist nach § 45 Abs. 1 VerfGHG zulässig, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 52). Die mögliche Verletzung oder Gefährdung ist substantiiert darzulegen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 2 VerfGHG).

Als rechtserhebliche Maßnahme kommt jedes Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen. Maßnahme im Sinne des § 45 Abs. 1 VerfGHG kann dabei nicht nur ein punktueller Einzelakt sein, sondern auch der Erlass oder die Änderung einer Vorschrift der Geschäftsordnung, sofern sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag (vgl. BVerfGE 118, 277, 317 - Juris Rn. 187).

Die geltend zu machenden „Rechte oder Pflichten“ müssen sich – anders als die „Zuständigkeiten“, die die Beteiligtenfähigkeit begründen – aus der Landesverfassung ergeben (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 51). Rechte aus einfachen Gesetzen oder einer Geschäftsordnung genügen grundsätzlich nicht, es sei denn die betreffende Norm spiegelt verfassungsrechtliche Rechte wider (VerfGH, Urteil vom 6.7.2020 - 1 GR 53/18 -, Juris Rn. 20). Ihm durch die Verfassung übertragene, „eigene“ Rechte liegen nur vor, wenn sie dem Antragsteller zur ausschließlichen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen worden sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte zu gewährleisten (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 51).

b) Daran gemessen fehlt es zunächst hinsichtlich der Änderung von § 2 Abs. 1 und 2 sowie § 21 Abs. 1 LTGO an der Antragsbefugnis des Antragstellers. Denn insoweit besteht bereits keine Möglichkeit einer aktuellen Betroffenheit des Antragstellers in eigenen verfassungsrechtlichen Rechten.

aa) Die Änderung des § 2 Abs. 1 und 2 LTGO, mit der der geschäftsordnungsrechtliche Begriff des Alterspräsidenten nicht länger in Anknüpfung an das Lebensalter, sondern an das Dienstalter definiert wird, scheidet als rechtserhebliche Maßnahme im Hinblick auf die laufende Wahlperiode aus, da sie die Feststellung des Alterspräsidenten des 16. Landtags durch den Präsidenten des 15. Landtags sowie dessen Amtsausübung in der ersten Sitzung vom 11. Mai 2016 mangels damaliger Geltung nicht hat beeinflussen können. Im Übrigen war der Antragsteller zu diesem Zeitpunkt weder das lebens- noch das dienstälteste Mitglied des Landtags, sodass es nach beiden Fassungen der Vorschrift an der Erfüllung deren Voraussetzungen in seiner Person fehlte.

bb) Entsprechendes gilt hinsichtlich der Änderung des § 21 Abs. 1 LTGO, der das Leitungsorgan der ersten Ausschusssitzung bestimmt. Denn zum maßgeblichen Zeitpunkt der Änderung der Geschäftsordnung am 18. Juni 2019 waren die konstituierenden Sitzungen der Ausschüsse des 16. Landtags bereits abgeschlossen und eine Schaffung weiterer Ausschüsse in der 16. Legislaturperiode ist nicht absehbar. Auf Untersuchungsausschüsse findet § 21 Abs. 1 LTGO keine Anwendung, da deren Mitglieder nach § 4 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes vorab gewählt werden und kein Bedürfnis nach einer vorläufigen Leitung der ersten Sitzung durch das „älteste“ Mitglied besteht.

c) Nicht zu begründen ist die Antragsbefugnis ferner mit der durch den Antragsteller gerügten Entziehung des – seiner Auffassung nach bestehenden – Daueramts des Alterspräsidenten und einer daraus folgenden Verletzung von Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV.

Der Antragsteller geht davon aus, das Amt des Alterspräsidenten erschöpfe sich nicht in einer einmaligen Funktion, sondern dauere über die gesamte Wahlperiode an und umfasse die Vertretung des Landtagspräsidenten, sofern dieser und seine gewählten Stellvertreter verhindert seien. Legt man dieses Verständnis zugrunde, hätte § 2 Abs. 1 LTGO in der 16. Legislaturperiode auch nach der ersten Sitzung jedenfalls zweifach Bedeutung erlangt, zum einen bei der Mandatsniederlegung des Abgeordneten Kuhn – des Alterspräsidenten der konstituierenden Sitzung – im Dezember 2016 und zum anderen bei der Änderung der Definition des Alterspräsidenten in § 2 Abs. 1 und 2 LTGO durch den Beschluss des Antragsgegners vom 18. Juli 2019.

aa) Dass das Amt des Alterspräsidenten ein Daueramt ist, lässt sich der Landesverfassung nicht entnehmen. Vielmehr bekleidet der Alterspräsident ein befristetes Amt,



das mit dem Abschluss seiner Aufgaben in der konstituierenden Sitzung des jeweiligen Landtags endet.

(1) So beschränkt sich der Regelungsbereich des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV – der einzigen Verfassungsnorm, die den Alterspräsidenten betrifft – zeitlich bereits nach dem Wortlaut allein auf die Einberufung und die Leitung der ersten Sitzung des Landtags.

(2) Die zeitliche und sachliche Beschränktheit des Amts des Alterspräsidenten wird auch durch eine teleologische Betrachtung untermauert.

Das Amt des Alterspräsidenten ist durch seine funktionelle Notwendigkeit geprägt, die Wahl des Landtagspräsidenten durchzuführen, das Amt an den gewählten Präsidenten zu übergeben und dadurch die Arbeitsfähigkeit des Landtags als Gesamtorgan herbeizuführen (vgl. Haug in: ders., *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 2018, Art. 30 Rn. 26; Klopp, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, 2000, S. 148 f.). Diese Aufgabenstellung ergibt sich direkt aus der Verfassung: Dadurch dass Art. 32 Abs. 1 Satz 1 LV die Wahl des Präsidenten durch den Landtag anordnet, setzt die Norm die Existenz eines Leitungsorgans in Abwesenheit des Präsidenten voraus (vgl. Klopp, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, 2000, S. 70 und 103; ähnlich auch Feldkamp, *Der Bundestagspräsident*, 2018, S. 41; Köhler, *ZParl* 22 (1991), S. 177). Deshalb hat die Verfassung in Art. 30 Abs. 3 LV für den Zeitraum, in dem der neue Landtag zwar schon rechtlich besteht, aber noch nicht handlungsfähig ist (vgl. Haug in: ders., *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 2018, Art. 30 Rn. 11), Regelungen vorgesehen und sowohl den Zeitpunkt der ersten Sitzung festgelegt als auch deren Leitung dem Alterspräsidenten übertragen.

Damit ist das verfassungsunmittelbare Amt des Alterspräsidenten sachlich und zeitlich darauf beschränkt, die Funktionsfähigkeit des Parlaments dergestalt herzustellen, dass dieses unter der Leitung des neu gewählten Präsidenten eigene sachliche Beschlüsse fassen kann (vgl. Feldkamp, *Der Bundestagspräsident*, 2018, S. 43; Klopp, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, 2000, S. 123, 135 ff. und 150).

(3) Auch die Parlamentspraxis streitet gegen die These eines Daueramts des Alterspräsidenten: Wie der Antragsgegner auf den Fragenkatalog des Verfassungsgerichtshofs mit Schreiben vom 17. Juli 2020 mitgeteilt hat, hat der Alterspräsident in der Vergangenheit ausschließlich in der konstituierenden Sitzung eine Rolle gespielt. Er wird

weder als Position protokollarisch berücksichtigt noch als Amt in den Veröffentlichungen des Landtags aufgeführt.

Konsequenterweise kam es auch – was der Antragsteller beanstandet – nach der Mandatsniederlegung des Abgeordneten Kuhn, des Alterspräsidenten der konstituierenden Sitzung des 16. Landtags, weder zu einer ausdrücklichen noch zu einer konkludenten „Neubestimmung“ des Alterspräsidenten. Dieses Vorgehen des Antragsgegners entspricht der Parlamentspraxis auf Ebene des Bundestags, dessen Geschäftsordnung mit § 8 Abs. 2 Satz 2 eine vergleichbare Vertretungsregel im Verhinderungsfall enthält. Obwohl die dortigen Alterspräsidenten der 5., 8. und 12. Wahlperiode während der Wahlperiode verstarben und der Alterspräsident der 13. Wahlperiode während dieser sein Mandat niederlegte, wurde in keinem dieser Fälle ein neuer Alterspräsident bestimmt (vgl. dazu vertieft Feldkamp, Der Bundestagspräsident, 2018, S. 45 ff.).

Keine belastbaren Hinweise für ein Daueramt des Alterspräsidenten ergeben sich ferner aus der Tatsache, dass der Abgeordnete, der in der jeweiligen Legislaturperiode das Amt des Alterspräsidenten bekleidet hatte, in der Vergangenheit von einigen Mitgliedern des Landtags und vereinzelt in den Plenarprotokollen (soweit ersichtlich allein im Plenarprotokoll vom 5. November 2009, das einen Verhinderungsfall im Sinne des § 11 Abs. 2 LTGO betrifft) teilweise auch nach der konstituierenden Sitzung als „Alterspräsident“ bezeichnet wurde. Dies allein kann nicht etwa als Beleg eines tatsächlichen (funktionslosen) Daueramts herangezogen werden, sondern deutet allenfalls auf eine gewisse Wertschätzung der Person wegen des vormals innegehabten Amtes hin. Folglich kommt es auch nicht darauf an, ob – wie im vorliegenden Fall – eine Fraktion eine Person oder ein Abgeordneter sich selbst als „Alterspräsident“ bezeichnet. Entsprechendes gilt damit auch für die – vom Antragsteller vorgebrachte – Ansprache durch den damaligen stellvertretenden Landtagspräsidenten, der keine rechtlich relevante Bedeutung zukommt.

(4) Schließlich ist den – zur Auslegung von Verfassungsnormen ergänzend heranzuziehenden (vgl. Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Februar 2020, Art. 40 Rn. 25) – Vorschriften der Geschäftsordnung des Landtags weder in ihrer vor-maligen noch in der nunmehr geltenden Fassung etwas für ein Daueramt des Alterspräsidenten zu entnehmen.

Im Gegenteil ist darin das Amt zeitlich begrenzt ausgestaltet. So bestimmt § 2 Abs. 1 LTGO, dass der Alterspräsident die Abgeordneten zur ersten Sitzung einlädt – dies bildet seine früheste Amtshandlung. Zwar enthält die Geschäftsordnung keine explizite Regelung zum Ende der „Amtszeit“ des Alterspräsidenten, wie § 2 Abs. 3 LTGO dies beispielsweise für den Präsidenten des Landtags vorsieht. Indes legt § 3 Abs. 1 Satz 2 LTGO fest, dass der Alterspräsident die Geschäfte nur bis zur Übernahme des Amts durch den neugewählten Präsidenten führt. Zu diesem Zeitpunkt, in aller Regel während der ersten Sitzung des Landtags, endet damit auch das Amt des Alterspräsidenten (so für den Bundestag Köhler, ZParl 22 (1991), S. 177, 183, 185; auf die tatsächliche Übergabe des Amts stellt auch Klopp, Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag, 2000, S. 114 und 126 ab; vgl. ebenso Feldkamp, Der Bundestagspräsident, 2018, S. 43 f.; Feuchte in: ders., Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 30, Rn. 17). Konsequenterweise findet der Alterspräsident bezogen auf den Zeitpunkt nach der Amtsübernahme durch den Präsidenten weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung Erwähnung.

bb) Ein Daueramt des Alterspräsidenten mit der Aufgabe der ständigen Vertretung des Landtagspräsidenten im Verhinderungsfall während der gesamten Legislaturperiode lässt sich – entgegen der Auffassung des Antragstellers – auch nicht aus einer analogen oder erweiternden Anwendung von Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV herleiten.

(1) Die Sitzungsleitung im Verhinderungsfall findet im Verfassungswortlaut keine Erwähnung und ist damit nicht verfassungsrechtlich vorgeprägt. Sie wurzelt ausschließlich in den Vorschriften der Geschäftsordnung.

Sowohl in seiner vormals geltenden als auch in der aktuellen Fassung bestimmt § 11 Abs. 2 LTGO insoweit, dass sich bei vorübergehender Vertretung des Präsidenten während einer Sitzung die Aufgabe des Stellvertreters auf die Leitung der Verhandlungen beschränkt. Diese Aufgabe ging, falls der Präsident und seine Stellvertreter verhindert waren, nach der Altfassung auf den anwesenden ältesten Abgeordneten über. Die Neufassung weist die Sitzungsleitung nunmehr dem anwesenden Mitglied zu, das dem Landtag am längsten angehört, wobei § 2 Abs. 2 Satz 2 LTGO Anwendung findet.

Bereits aus dem Wortlaut ergibt sich, dass dieser Abgeordnete nicht zwingend identisch mit der Person ist, die nach der jeweiligen Fassung der Geschäftsordnungsvorschriften auch das Amt des Alterspräsidenten in der ersten Sitzung bekleidet hat. Wäh-

rend § 2 Abs. 1 LTGO auf das Kriterium des Alters (a. F.) oder der längsten Zugehörigkeit (n. F.) unter allen gewählten Abgeordneten abstellt, wählt § 11 Abs. 2 LTGO nach diesen Maßstäben nur unter den anwesenden Abgeordneten aus. Damit besteht im Verhinderungsfall eine Personenidentität nur bei Anwesenheit desjenigen Abgeordneten, der auch die erste Sitzung des jeweiligen Landtags als Alterspräsident leitete.

(2) Dass das Amt des Alterspräsidenten von der Reservefunktion im Verhinderungsfall grundsätzlich unabhängig und damit von ihr zu unterscheiden ist, ergibt sich ferner aus deren jeweiligen Zweckbestimmungen. Wie dargestellt ist das Amt des verfassungsunmittelbar bestellten Alterspräsidenten auf eine möglichst zügige Herstellung der Funktionsfähigkeit des Parlaments ausgerichtet. Die Reservefunktion gemäß § 11 Abs. 2 LTGO hat demgegenüber die Sitzungskontinuität dergestalt zum Ziel, dass die Sitzung des Landtags nicht allein aufgrund der Verhinderung des Präsidenten und seiner Stellvertreter vertagt werden muss (vgl. Klopp, Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag, 2000, S. 154; Köhler, ZParl 22 (1991), S. 177, 178). Zur Vermeidung eines vorsitzlosen Parlaments muss diese temporäre Position notwendigerweise von einem – näher zu bestimmenden – anwesenden Abgeordneten wahrgenommen werden und kann sinnvollerweise nicht an ein einer bestimmten Person zustehendes, von ihrer Anwesenheit unabhängiges Daueramt anknüpfen.

(3) Nicht zur Begründung einer erweiternden oder analogen Anwendung von Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV im Sinne eines ständigen Amtes des Alterspräsidenten kann schließlich das Szenario einer dauerhaften Verhinderung des Landtagspräsidenten und seines oder seiner Stellvertreter herangezogen werden. Insoweit fehlt es an den Voraussetzungen einer analogen Normanwendung.

Es ist bereits zweifelhaft, ob überhaupt eine Regelungslücke besteht. Zwar regelt § 11 Abs. 2 LTGO seinem Wortlaut nach allein die vorübergehende Verhinderung während einer Sitzung, die in der Regel die kurzzeitige, behebbare Unfähigkeit zur Ausübung von Amtsbefugnissen bezeichnet (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.5.2009 - 2 C 23.07 -, Juris Rn. 15; so auch Köhler, ZParl 22 (1991), S. 177, 187). Indes impliziert jede dauerhafte Abwesenheit zumindest auch das Vorliegen einer vorübergehenden Verhinderung. In direkter Anwendung des § 11 Abs. 2 LTGO wäre der nach einem objektiven Kriterium zu bestimmende anwesende Abgeordnete damit zunächst zur Sitzungsleitung angehalten. Aufgrund der schwachen demokratischen Legitimation ist der diese

Reservfunktion ausübende Abgeordnete jedoch nicht befugt, eine dauerhafte Stellvertretung des Präsidenten zu übernehmen. Angesichts der temporären Ausgestaltung wäre es bei einer dauernden, nicht behebbaren Verhinderung deshalb geboten, die Sitzungsleitung auf eine unverzügliche Neuwahl eines Präsidenten und seiner Vertreter zu lenken (vgl. Köhler, ZParl 22 (1991), S. 177, 187, und Köhler, BayVBl. 124 (1993), S. 680, 683; ähnlich auch Klopp, Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag, 2000, S. 158). Ein Bedürfnis nach dem Alterspräsidenten als Leitungsorgan wie in der konstituierenden Sitzung bestünde damit bereits im Ausgangspunkt nicht.

Selbst wenn das Szenario einer von Beginn an dauerhaften Verhinderung als nicht vom § 11 Abs. 2 LTGO erfasst angesehen würde, wäre insoweit die Regelungslücke durch eine analoge Anwendung dieser Norm zu schließen, da die Situation hinreichend vergleichbar ist. Kein Raum bleibt indes für eine analoge Heranziehung von Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV. Denn auch eine dauerhafte Verhinderung des Präsidenten und seiner Stellvertreter ist der Konstellation der ersten Sitzung des Landtags nicht vergleichbar. Letztere ist insoweit einmalig, als ein Organ des Landtags agiert, ohne dass dieser bereits in seiner Gesamtheit handlungsfähig ist. Ab der vollständigen Herstellung der Handlungsfähigkeit des Parlaments als Gesamtorgan besteht jedoch kein Bedarf für einen Rückgriff auf Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV.

d) Eine Verletzung seiner Rechte kann der Antragsteller auch nicht mit der gerügten Abweichung von einem verfassungsgewohnheitsrechtlichen Grundprinzip der Seniorität geltend machen. Der Antragsteller bringt im Wesentlichen vor, sowohl Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV als auch § 11 Abs. 2 und § 21 Abs. 2 LTGO a. F. seien Ausdruck eines allgemeinen Ordnungsprinzips, nach dem zur Bestimmung vorübergehender Leitungsorgane auf das Kriterium des Lebensalters zurückzugreifen ist.

Dass ein derartiges, in Verfassungsgewohnheitsrecht erwachsenes Ordnungsprinzip besteht, ist nicht ersichtlich. Zwar bestand in der bisherigen Geschäftsordnungspraxis eine ständige Übung (vgl. dazu BVerfGE 136, 277, 314 - Juris Rn. 104), die jeweiligen Ämter beziehungsweise Funktionen dem lebensältesten Mitglied zuzuschreiben. Jedoch fehlt es an Anhaltspunkten für die notwendige Rechtsüberzeugung einer insoweit verfassungsrechtlichen Verpflichtung („*opinio iuris sive necessitatis*“). Denn es gibt keine Hinweise darauf, dass die Normen der Geschäftsordnungen in dem

Bewusstsein einer solchen Bindung an ein verfassungsgewohnheitsrechtliches Prinzip erlassen worden sind.

e) Nicht zu begründen ist die Antragsbefugnis ferner mit einer unmittelbaren Gefährdung möglicher Rechte des Antragstellers aus Art. 30 Abs. 3 Satz 2 LV im Hinblick auf die 17. Wahlperiode.

Soweit er vorbringt, mit der Neufassung von § 2 Abs. 1 LTGO werde ihm möglicherweise das Amt des Alterspräsidenten in der konstituierenden Sitzung des 17. Landtags vorenthalten, ist eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner Rechtspositionen nicht substantiiert dargelegt. Insoweit ist eine aktuelle rechtliche Betroffenheit des Antragstellers unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten ausgeschlossen. Der Antragsteller ist kein Abgeordneter des – noch inexistenten – 17. Landtags und kann sich daher nicht auf ihm potenziell als dessen Mitglied zustehende Rechte berufen. Eine andere Betrachtung ist nicht aus dem Grund geboten, dass – was der Antragsteller sinngemäß vorträgt – Rechtsschutz gegen diese zukünftige Maßnahme nicht rechtzeitig erlangt werden könne. Dagegen spricht bereits, dass die Feststellung des Alterspräsidenten durch die Präsidentin des 16. Landtags voraussichtlich Mitte April 2021 stattfinden wird, die konstituierende Sitzung des 17. Landtags aber erst für den 11. Mai 2021 vorgesehen ist. Angesichts dieses zeitlichen Ablaufs könnte der Verfassungsgerichtshof auf einen rechtzeitigen Antrag des Antragstellers – oder eines anderen Abgeordneten – ohne weiteres (einstweiligen) Rechtsschutz gewähren. Eine Antragstellung unter einem gewissen Zeitdruck wäre auch zumutbar.

Ferner ist nicht absehbar, ob der Antragsteller überhaupt lebensältestes Mitglied des 17. Landtags sein wird. Wahlergebnisse lassen sich – insbesondere auf einen Kandidaten bezogen – nicht vorhersagen und sind durch eine Vielzahl nicht vorherbestimmbarer Faktoren bedingt. Damit befindet sich der Antragsteller derzeit in einer Position wie jeder andere passiv wahlberechtigte Bürger auch, weshalb eine Berufung auf eine unmittelbare Gefährdung ihm potenziell zustehender organschaftlicher Rechte auch aus diesem Grunde ausscheidet.

Damit kommt es nicht darauf an, dass der Antragsteller von seiner Partei bei der Nominierungsveranstaltung am 6. März 2020 nicht noch einmal für seinen aktuellen Wahlkreis 40 Schwetzingen/Hockenheim aufgestellt worden und seine Kandidatur im Wahlkreis 41 Sinsheim ebenfalls ohne Erfolg geblieben ist.

f) Auch soweit der Antragsteller begehrt, der Verfassungsgerichtshof möge feststellen, der Antragsgegner habe durch den Beschluss das demokratische Prinzip aus Art. 23 Abs. 1 LV verletzt, fehlt es an seiner Antragsbefugnis. Denn er macht allein die Verletzung allgemeiner Verfassungsgrundsätze geltend (VerfGH, Beschluss vom 26.9.2017 - 1 GR 27/17 -, Juris Rn. 42). Der Organstreit dient indes nur dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. BVerfGE 118, 277, 319 - Juris Rn. 191 m. w. N.).

Der Antragsteller kann sich ferner nicht auf die – hilfsweise – geltend gemachte Verletzung von Art. 21 Abs. 1 GG stützen. Das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 26 Abs. 4, Art. 27 Abs. 3 LV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG (vgl. VerfGH, Urteil vom 9.11.2020 - 1 GR 101/20 -, Juris) steht dem Antragsteller weder als eigenes Recht zu, noch kann er es im Wege der Prozessstandschaft verfolgen (vgl. BVerfGE 150, 163, 168 - Juris Rn. 14).

Schließlich ist dem Antragsteller eine Berufung auf sonstige Normen des Grundgesetzes, insbesondere auf Art. 38 Abs. 1 GG, vor dem Verfassungsgerichtshof versagt.

g) Ausgehend von dem obigen Maßstab stellt sich damit der Beschluss allein bezüglich der Änderung des § 11 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 LTGO als rechtserhebliche Maßnahme dar, von der der Antragsteller auch aktuell rechtlich betroffen ist.

Hinsichtlich der Änderung der Vertretungsregel des § 22 Abs. 2 LTGO bei Verhinderung des Ausschussvorsitzenden und seiner Ausschussvertreter ergibt sich dies daraus, dass die geänderte Fassung am 26. September 2019 während der 43. Sitzung des Ausschusses für Finanzen Anwendung fand, in der der Antragsteller als lebensältester Abgeordneter anwesend war. Da der Ausschussvorsitzende verhindert und kein Stellvertreter gewählt worden war, eröffnete gemäß dem neu gefassten § 22 Abs. 2 LTGO nicht der Antragsteller, sondern ein anderer Abgeordneter unter Verweis auf seine Stellung als dienstältester Abgeordneter die Sitzung. Damit hat die Norm, anknüpfend an tatsächliche, in der Person des Antragstellers nicht länger erfüllte Voraussetzungen, eine aktuelle rechtliche Betroffenheit bei diesem ausgelöst.

Demgegenüber hat die geänderte Vertretungsregel des § 11 Abs. 2 LTGO bei Verhinderung des Präsidenten und seiner Stellvertreter in der 16. Legislaturperiode zwar bislang keine Anwendung gefunden. Da die Norm auf eine kontinuierliche Sitzungsleitung zielt, in der Regel in nicht antizipierbarer Weise unmittelbar zur Anwendung kommt

und sich ihr Anwendungsbereich kurzfristig erschöpft, ist indes eine aktuelle Gefährdung der Rechtspositionen des Antragstellers nicht ausgeschlossen, weshalb insoweit von einer aktuellen rechtlichen Betroffenheit auszugehen ist.

h) Auch macht der Antragsteller substantiiert eine Verletzung seines Rechts auf Gleichbehandlung der Abgeordneten aus Art. 27 Abs. 3 LV durch die Änderung des § 11 Abs. 2 und des § 22 Abs. LTGO geltend. So scheint jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass eine Differenzierung zwischen den Abgeordneten nach dem Dienstalder beim Zugang zu den jeweiligen Reservefunktionen im Verhinderungsfall im Plenum oder in den Ausschüssen eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen kann, die den Gewährleistungsumfang des freien Mandats berührt.

3. Die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG ist gewahrt.

Gemäß § 45 Abs. 3 VerfGHG muss der Antrag binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung.

Eine Vorschrift der Geschäftsordnung ist mit Blick auf die Antragsfrist erst von dem Zeitpunkt an als Maßnahme im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG – der Parallelvorschrift zu § 45 Abs. 1 VerfGHG – zu werten, in dem sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag. Dieser Zeitpunkt kann mit dem Erlass der Vorschrift zusammenfallen. Er kann aber auch erst danach eintreten. Letzteres ist dann der Fall, wenn die Bestimmung an rechtliche Voraussetzungen anknüpft, die sich in der Person des Antragstellers erst später verwirklichen (vgl. BVerfGE 118, 277, 321 - Juris Rn. 199; VerfGH, Urteil vom 22.7.2019 - 1 GR 1/19, 1 GR 2/19 -, Juris Rn. 128).

Danach ist die Antragsfrist – ungeachtet des konkreten Anknüpfungspunkts – in vorliegenden Fall nicht verstrichen gewesen. Der Beschluss des Antragsgegners zur Änderung der Geschäftsordnung, der frühest mögliche Anknüpfungspunkt, stammt vom 18. Juli 2019. Der Antrag wurde am 13. Dezember 2019 und damit deutlich vor Ablauf der Sechs-Monats-Frist gestellt.

II. Der Organstreit ist, soweit er zulässig ist, unbegründet. Die Änderungen des § 11 Abs. 2 LTGO (Sitzungsleitung im Plenum im Verhinderungsfall) und des § 22 Abs. 2 LTGO (Sitzungsleitung im Ausschuss im Verhinderungsfall) verletzen nicht das freie und gleiche Mandat des Antragstellers aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV.



1. Nach Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV sind Abgeordnete des Landtags Vertreter des ganzen Volkes, nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Art. 27 Abs. 3 LV gewährleistet auf diese Weise das Recht des Abgeordneten auf freie und gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung. Es schützt den einzelnen Abgeordneten vor Beschränkungen bei der Wahrnehmung des Mandats (vgl. BVerfGE 140, 115, 149 f. - Juris Rn. 91 m. w. N.; VerfGH Berlin, Urteil vom 22.11.2005 - 53/05 -, Juris Rn. 44) und gewährt allen Abgeordneten einen Status formaler Gleichheit (VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 41; vgl. BVerfGE 96, 264, 278 - Juris Rn. 69).

Alle Mitglieder des Landtags haben deshalb grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten. Dies folgt vor allem daraus, dass die Repräsentation des Volkes sich im Parlament darstellt, daher nicht von einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten, auch nicht von der parlamentarischen Mehrheit, sondern vom Parlament als Ganzem, d. h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird. Dies setzt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller voraus (vgl. BVerfGE 44, 308, 316 - Juris Rn. 28; 56, 396, 405 - Juris Rn. 25; 80, 188, 218 - Juris Rn. 103). Demgemäß ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Parlaments, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen.

2. Dem Landtag selbst obliegt es, in dem von der Verfassung vorgezeichneten Rahmen seine Arbeit und die Erledigung seiner Aufgaben auf der Grundlage des Prinzips der Beteiligung aller zu organisieren (VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 56; vgl. BVerfGE 80, 188, 218 - Juris Rn. 106 f.).

Kraft seiner Autonomie darf das Parlament auf die politischen Arbeitsbedingungen durch den Ausbau von parlamentarischen Organisationsstrukturen reagieren (vgl. BVerfGE 102, 224, 236 f. - Juris Rn. 49). Insbesondere müssen Funktionen geschaffen werden, mit deren Hilfe die politische Willensbildung koordiniert werden kann. In der Gestaltung hat das Parlament schon im Hinblick auf seine besonderen Arbeitsbedingungen weitgehende Freiheit. Zwar gilt die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten nicht unbegrenzt und wird wiederum durch das freie Mandat eingeschränkt. Bei der Ausrüstung dieses Spannungsfeldes steht jedoch der parlamentarischen Mehrheit ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE 80, 188, 220 - Juris Rn. 107). Dabei muss in Kauf genommen werden, dass sich solche Regeln unter Um-

ständen ungleichmäßig auswirken (vgl. BVerfGE 10, 4, 19 f. - Juris Rn. 57; auch VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 3.12.2007 - Lv 12/07 -, Juris Rn. 39 zu nach sachlichen Kriterien gerechtfertigten Ungleichheiten unter Abgeordneten).

3. Ausgehend davon sind die gerügten Änderungen der Geschäftsordnung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

a) § 11 Abs. 2 LTGO weist die Aufgabe der Sitzungsleitung für den Fall, dass die Präsidentin oder der Präsident und seine Stellvertreterinnen und Stellvertreter vorübergehend verhindert sind, dem anwesenden Mitglied zu, das dem Landtag am längsten angehört, wobei § 2 Abs. 2 Satz 2 LTGO entsprechend gilt. § 22 Abs. 2 LTGO normiert eine entsprechende Aufgabenzuweisung im Hinblick auf die Verhinderung der jeweiligen Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter.

Beide Reservefunktionen zielen allein auf die Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs im Verhinderungsfall (siehe bereits oben unter I. 2. c) bb) (2)). Es handelt sich damit um rein organisatorische Funktionen, die weder der parlamentarischen Willensbildung noch ihrer Vorformung dienen (vgl. zur Mitgliedschaft im Ältestenrat und zur Aufgabe der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter BVerfGE 80, 188, 226 f. - Juris Rn. 125 f.; 84, 304, 328 - Juris Rn. 119; 96, 264, 280 - Juris Rn. 69). Allein, dass bei der Ausübung der Reservefunktionen organisatorische Maßnahmen getroffen werden, die sich mittelbar auf die Ausübung des Mandats auswirken könnten, rechtfertigt dabei keine andere Bewertung (vgl. BVerfGE 80, 188, 227 - Juris Rn. 126; ähnlich VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 3.12.2007 - Lv 12/07 -, Juris Rn. 42).

b) Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Reservefunktionen vor dem Hintergrund ihrer organisatorischen Natur überhaupt am Prinzip gleichberechtigter Teilnahme an den Aufgaben des Parlaments zu messen sind (vgl. BVerfGE 96, 264, 280 - Juris Rn. 69; VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 3.12.2007 - Lv 12/07 -, Juris Rn. 42; sowie Trute in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 38 Rn. 94). Denn jedenfalls wird in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zwischen den Abgeordneten anhand eines sachlich gerechtfertigten Kriteriums differenziert. Es ist nicht zu beanstanden, dass mit den in § 11 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 LTGO getroffenen Regelungen bestimmten Abgeordneten die Wahrnehmung der Funktionen in aller Regel verwehrt bleibt (vgl. BVerfGE 80, 188, 226 f. - Juris Rn. 125).

Indem die Geschäftsordnung in § 11 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 die Wahrnehmung der Reservefunktion im Plenum und in den Ausschüssen künftig der Person mit dem höchsten Dienstalter und nicht wie zuvor dem höchsten Lebensalter zuweist, knüpft sie in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise an ein sachliches Kriterium an. Mit dieser Zuweisung ist lediglich über die personale Wahrnehmung der mit den jeweiligen Reservefunktionen verbundenen besonderen und beschränkten Leitungsbefugnisse eine Vorentscheidung getroffen. Eine solche Regelung hält sich im Rahmen der dem Landtag zustehenden Geschäftsordnungsautonomie (vgl. BVerfGE 84, 304, 328 - Juris Rn. 119).

Insbesondere ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Funktionen nicht durch eine (chancengleiche) Wahl vergeben werden (vgl. BVerfGE 47, 253, 276 - Juris Rn. 50 zu den Anforderungen an eine Wahl). Eine Wahl eines vorübergehenden Leitungsorgans in Abwesenheit des Präsidenten oder des Vorsitzenden und der jeweiligen Stellvertreter scheint zwar nicht ausgeschlossen, da hierfür in der Geschäftsordnung Vorkehrungen getroffen werden könnten. Sie widerspricht allerdings in erheblichem Maße den Zielen eines möglichst kontinuierlichen Sitzungsablaufs und einer damit möglichen Konzentration auf die sachlichen Inhalte der parlamentarischen Willensbildung. Insoweit ist mit der Verfassung vereinbar, dass das Parlament diesen Belangen im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie einen höheren Stellenwert zumisst als dem chancengleichen Zugang zu einer temporären Funktionsstelle, die rein organisatorischer Art ist.

Auch hinsichtlich der Bestimmung des objektiven Auswahlkriteriums ist dem Parlament vor dem obigen Maßstab im Bereich seiner Selbstorganisation ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuzubilligen. Es bedarf keiner besonderen Begründung und Rechtfertigung, wenn ein Parlament sich nach pflichtgemäßem politischen Ermessen für oder gegen ein Auswahlkriterium entscheidet, das von der (praktizierten oder normierten) Regelung früherer Wahlperioden abweicht (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.1.2018 - VGH O 17/17 -, Juris Rn. 107). Vielmehr liegt es in der Natur des parlamentarischen Spielraums hinsichtlich der Geschäftsordnung, dass aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Regelungen ausgewählt werden darf (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.1.2018 - VGH O 17/17 -, Juris Rn. 111).

Dementsprechend ist nicht zu beanstanden, dass der Landtag nunmehr ein Abstellen auf das Kriterium des Dienstalters für sachgerechter hält, da er für die Leitungsfunktionen im Verhinderungsfall eine Person mit ausreichender Erfahrung im Parlamentsbetrieb bestimmen will. So stellt die Begründung des Vorschlags ausdrücklich darauf ab, dass auch und gerade in einem „solchen Fall der Übernahme der Sitzungsleitung [...] die parlamentarische Erfahrung einer oder eines Abgeordneten besonders wichtig“ sei (LT-Drs. 16/6462, S. 7). Damit soll die Neuregelung erkennbar dem verfassungsgemäßen Ziel einer effizienten und funktionalen Selbstorganisation des Landtags dienen.

Der Antragsteller vermag nicht mit seinem Vorbringen durchzudringen, bislang seien die Aufgaben durch die lebensältesten Abgeordneten beanstandungsfrei durchgeführt worden. Damit macht er bereits nicht geltend, das Parlament habe den ihm zustehenden Einschätzungsspielraum überschritten. Gerade weil die Geeignetheit einer Person für die Ausübung der Reservefunktionen einer empirischen und auch einer rechtlichen Überprüfung weitgehend entzogen ist, ist es auch nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, weitergehend zu prüfen, ob eine andere Regelung „sachgerechter“, „besser“ oder „zweckmäßiger“ gewesen wäre. Die Entscheidung, welche der möglichen Varianten die sachgerechteste ist, steht dem Landtag zu, nicht dem Verfassungsgerichtshof (vgl. insoweit auch zum Willkürmaßstab bereits VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.1.2018 - VGH O 17/17 -, Juris Rn. 134).

c) Soweit weitere verfassungsrechtliche Grenzen bei der Regelung des Auswahlkriteriums aus dem rechtsstaatlichen Verbot der missbräuchlichen Handhabung der Organisationsautonomie folgen, sind diese durch die Änderung der Geschäftsordnung erkennbar nicht verletzt.

Der politische Gestaltungsspielraum des Landtags bei Erlass der Geschäftsordnung stößt auf eine äußere Grenze in Gestalt des Missbrauchsverbots (vgl. BVerfGE 10, 4, 13 ff. - Juris Rn. 43 und Rn. 52; 96, 264, 283 - Juris Rn. 81; sowie VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.1.2018 - VGH O 17/17 -, Juris Rn. 96 und VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 3.12.2007 - Lv 12/07 -, Juris Rn. 38 f.). Ein Missbrauch einer Rechtsposition liegt insbesondere dann vor, wenn ihr Gebrauch von dem von der Rechtsordnung gebilligten Gebrauch abweicht und durch die Illegitimität des Zwecks, der Zweck-Mittel-Verbindung oder der Wirkung gekennzeichnet ist (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.1.2018 - VGH O 17/17 -, Juris Rn. 95 ff.).

Für die Feststellung, welchen Zwecken eine Regelung dient, ist nicht der „innere“ Willensbildungsprozess des Parlaments maßgeblich, sondern die Frage, ob die Regelung objektiv sachlich gerechtfertigt ist: Nach der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung führt nicht die subjektive Willkür des Normgebers zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Norm, sondern allein deren objektive Fehlerhaftigkeit (vgl. BVerfGE 2, 266, 280 f. - Juris Rn. 37; 51, 1, 26 f. - Juris Rn. 85). Dies beansprucht nicht nur für Gesetze Geltung, sondern auch für Normen des Innenrechts, wie hier die Geschäftsordnung eines Landesparlaments (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26.11.2009 - Vf. 32-IVa-09 -, Juris Rn. 48). Auch für diese gilt, dass die subjektiven Motive der beteiligten einzelnen Abgeordneten nicht mit dem Willen des Normgebers gleichgesetzt werden können. Die Bestimmung des Zwecks einer Regelung lässt sich deshalb nicht an die Aussagen der Beteiligten im Normgebungsverfahren delegieren, sondern sie ist eine Frage der Interpretation der Vorschrift, wobei im Einzelfall auch die äußeren Umstände einer Regelung die Sachwidrigkeit ihrer Zwecke indizieren können (VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.1.2018 - VGH O 17/17 -, Juris Rn. 99 f. m. w. N. und Rn. 102).

Gemessen an den vorstehenden Maßstäben hat der Landtag mit der Anknüpfung an das Dienstalder die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Organisationsautonomie nicht überschritten. Denn die Neuregelung wurde nicht willkürlich getroffen, sondern es bestanden objektiv sachliche, verfassungsrechtlich anerkannte Gründe, dieser Anknüpfung den Vorzug vor anderen in Betracht kommenden Regelungsvarianten zu geben.

Wie dargestellt orientiert sich die getroffene Regelung an dem verfassungsgemäßen Ziel einer funktionalen Selbstorganisation des Landtags und weist damit als solche keinen diskriminierenden Bezug zu den politischen Inhalten des Antragstellers oder seiner Partei auf (vgl. hierzu VerfG des Landes Brandenburg, Urteil vom 28.7.2007 - 53/06 -, Juris Rn. 79). Soweit der Antragsteller sinngemäß vorbringt, die Änderung des Anknüpfungsmerkmals sei als „lex AfD“ auf das subjektive Motiv der übrigen Fraktionen zurückzuführen, ihn und seine Parteikollegen von der Besetzung der in Rede stehenden Ämter auszuschließen, ist dies angesichts des nachvollziehbaren objektiven Grundes einer mit einem größeren Dienstalder einhergehenden höheren parlamentarischen Erfahrung der verfassungsgerichtlichen Prüfung entzogen.

Auch sonst geben die äußeren Umstände der Geschäftsordnungsänderung keinen Anlass, auf eine missbräuchliche Handhabung zu schließen. Insbesondere ist es – entgegen der Auffassung des Antragstellers – nicht widersprüchlich, das Erfahrungserfordernis nicht in gleicher Weise an den Landtagspräsidenten zu stellen, der durch die chancengleiche Wahl zu seinem Amt eine gänzlich andere demokratische Legitimation erfährt. Auch wurde die Änderung der Geschäftsordnung nicht etwa kurz vor einem möglichen Anwendungsfall der Normen oder als Reaktion darauf beschlossen. Allein, dass sich alle übrigen Fraktionen dem Vorschlag anschlossen, indiziert dies – insbesondere angesichts der für eine Geschäftsordnungsänderung notwendigen Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten (§ 107 LTGO) – ebenfalls nicht.

D.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kostenfrei.

Für eine ausnahmsweise nach § 60 Abs. 4 VerfGHG aus Billigkeitsgesichtspunkten in Betracht kommende Anordnung über die Erstattung der Auslagen des Antragstellers besteht vorliegend kein Anlass (vgl. BVerfGE 96, 66, 67 - Juris Rn. 2 f.).

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Behnke

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger