Viel gewollt, noch nicht genug versucht

Zum Gesetzentwurf für ein resilientes Sachsen-Anhalt

Robert Böttner

27.02.2026 doi: 10.59704/ffa5fd6173f47a37

Die Verfassungsresilienz – die Fähigkeit der Verfassung, demokratische Prinzipien und Verfahren vor Angriffen zu schützen – ist in aller Munde (dazu auch hier). Spätestens seit der letzten Bundestagswahl: Weil sich damals schwierige parlamentarische Mehrheitsverhältnisse abzeichneten, änderte der Bundestag Ende 2024 das Grundgesetz, um einige Organisationselemente des Gerichts in Verfassungsrang zu heben, und richtete einfachgesetzlich (§ 7a BVerfGG) einen Ersatzwahlmechanismus für frei werdende Richterstellen ein (kritisch dazu etwa Willaschek). Im September 2024 geriet die konstituierende Sitzung des Thüringer Landtags trotz vorheriger Warnungen zum Eklat, bei dem letztlich sogar der Verfassungsgerichtshof einschreiten musste. Jüngst brachte Berlin eine Verfassungsänderung zum Schutz des Verfassungsgerichtshofs auf den Weg (dazu hier und hier).

Nun reiht sich auch Sachsen-Anhalt ein – die Landtagsfraktionen der CDU, Linken, SPD, FDP und Grünen haben einen Gesetzentwurf (LT-Drs. 8/6653) vorgelegt, der viele Lehren aus der Resilienzdebatte zieht. Vor dem Hintergrund aktueller Umfragen sollen noch vor der Landtagswahl im September Vorkehrungen getroffen werden, ehe Gesetzesvorhaben schwierig und Verfassungsänderungen so gut wie unmöglich werden. Der Entwurf für ein „Gesetz zur Parlamentsreform 2026“ will gleich über mehrere Stellschrauben die freiheitlich-demokratische Ordnung im Land sichern und vor Zersetzung und Blockaden schützen. Das ist ambitioniert, gelingt an vielen Stellen, bleibt an anderen aber auch lückenhaft und birgt Obstruktionsrisiken.

Die (fast schon altbekannte) Absicherung des Verfassungsgerichts

Wie etwa in Berlin soll auch in Sachsen-Anhalt das Verfassungsgericht in der Verfassung ausdrücklich als Verfassungsorgan benannt werden. Diese Änderung hat vorrangig deklaratorischen Charakter, unterstreicht aber die Autonomie des Verfassungsgerichtshofs gegenüber den anderen Verfassungsorganen (so für Berlin bereits Walter und Fetscher). In fast schon gewohnter Manier sollen die Amtszeit der Mitglieder des Verfassungsgerichts sowie deren Wiederwahl von der einfachgesetzlichen auf die verfassungsrechtliche Ebene hochgezont werden. Gleiches gilt für die kommissarische Weiterführung der Geschäfte, wenn die Nachwahl von Mitgliedern blockiert ist.

Um solche Blockaden von vornherein zu verhindern, sieht der Gesetzentwurf ein Ersatzvorschlagsrecht für das Gericht selbst in der Verfassung vor, das im LVerfGG weiter ausgeformt werden soll. Für diese Vorschläge reicht dann statt der Zweidrittel- die absolute Mehrheit im Landtag. Ob auf diese Weise gewählte Richter*innen weniger demokratisch legitimiert sind, ist eine Debatte, die mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht geführt wurde und hier nicht zu wiederholen ist (siehe hier oder hier). Die nun vorgeschlagene Wahl durch eine einfache Mehrheit ist der dauerhaften geschäftsführenden Weiterführung der Amtsgeschäfte oder – im schlimmsten Fall – einer Lähmung des Gerichts jedenfalls vorzuziehen.

Auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts sollen verfassungsrechtlich aufgewertet werden. Wie üblich (z.B. § 31 BVerfGG) binden die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden des Landes. In Verfahren der abstrakten und der konkreten Normkon-

trolle sowie bei Individual- und bei Kommunalverfassungsbeschwerden haben sie Gesetzeskraft, zumindest, soweit die Entscheidung ein Gesetz als mit der Landesverfassung unvereinbar oder für nichtig erklärt. Die bislang allein im LVerfGG verankerte Rechtswirkung soll nun auch in den Verfassungsrang gehoben werden. Diese Ausdrücklichkeit ist verfassungsrechtlich zwar kein Novum (vgl. etwa Art. 65 Abs. 5 S. 2 HmbVerf). Sie unterstreicht aber die Stellung des Verfassungsgerichts bei der Auslegung der Landesverfassung und setzt der Volksvertretung, insbesondere aber auch einer „gekaperten" Exekutive, Grenzen.

Kein Thüringen 2.0 im Landtag

Auch für das Parlament sind Änderungen geplant. Bislang bestimmt § 4 Abs. 2 S. 1 der Geschäftsordnung des Landtags, dass nur die stärkste Fraktion einen Kandidaten für das Amt des Landtagspräsidenten zur Wahl stellen darf. Genau diese Regelung führte in Erfurt seinerzeit zu Streit. Der Gesetzesentwurf ist von diesen Erfahrungen der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags im September 2024 explizit getragen und soll eine solche Situation in Magdeburg im Herbst dieses Jahres verhindern. Daher ist vorgesehen, dass die stärkste Fraktion das Vorschlagsrecht für den Posten des*der Landtagspräsident*in nur im ersten Wahlgang innehat. Danach können alle Fraktionen Abgeordnete des Landtages für diese Funktion vorschlagen.

Damit bewegt sich der Landesgesetzgeber auf verfassungsrechtlich sicherem Terrain. Denn die Landesverfassung sieht in Art. 49 Abs. 1 lediglich vor, dass der Landtag seinen Präsidenten und seine Vizepräsidenten wählt. Ein ausschließliches Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion für die Wahl oder gar ein Anspruch darauf, dass eine von ihr vorgeschlagene Person gewählt wird, ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn der Verfassung (ausführlich dazu der Thüringer Verfassungsgerichtshof, Rn. 92 ff.). Dies wäre mit dem freien Mandat der Abgeordneten unvereinbar. Dass ein*e Abgeordnete*r der stärksten Fraktion den Landtag vertreten muss, ist schließlich auch insofern nicht zwingend, als der*die Präsident*in zur unparteiischen Amtsführung verpflichtet ist (Bundesverfassungsgericht, Rn. 132).

Damit auch der Weg zur Wahl des*der Landtagspräsident*in vor politischer Inszenierung geschützt ist, wird die ohnehin bloß „dienende" Funktion des*der Alterspräsident*in (d.h. des dienst-, nicht des lebensältesten Mitglieds) zur Herstellung der Handlungs- und Arbeitsfähigkeit des neu gewählten Parlaments (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Rn. 64) eingehegt. Nicht er*sie benennt zwei weitere Abgeordnete für den vorläufigen Sitzungsvorstand, sondern die zwei altersmäßig jüngsten Mitglieder des Landtages bilden diesen gemeinsam mit dem*der Alterspräsident*in. Dass der Sitzungsvorstand aber dennoch gekapert werden kann, hat der Fall Thüringen gezeigt. Die AfD könnte nämlich junge Parteigänger*innen strategisch auf erfolgversprechende Listen- oder Wahlkreisvorschläge setzen, um dem*der Alterspräsident*in zwei ihrer Abgeordneten an die Seite zu stellen. Damit könnte sie abermals eine konstituierende Sitzung als politisches Theater für sich inszenieren. Hier sollte der Gesetzgeber nochmals nachjustieren.

Ob die geplanten Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung aber tatsächlich einen echten Mehrwert bringen, ist mehr als zweifelhaft. Denn bevor mit der Wahl des*der Parlamentspräsident*in die eigentliche parlamentarische Arbeit aufgenommen wird, soll – so stellt eine vorgeschlagene Änderung klar – „eine Entscheidung über die unveränderte oder veränderte Übernahme der Geschäftsordnung des vorhergehenden Landtages" getroffen werden. Die bestehende Geschäftsordnung des vorherigen Parlaments hat zweifellos eine gewisse Indizwirkung. Sie unterliegt aber vollständig der parlamentarischen Diskontinuität (Bundesverfassungsgericht, Rn. 21; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Rn. 68; instruktiv Michl) und kann in jedem Punkt auch vor der Wahl des*der Landtagspräsident*in durch die Abgeordneten geändert werden (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Rn. 76 ff.). Hier sollte der Gesetzgeber überlegen, wesentliche Punkte, etwa zur Funktion des*der Alterspräsident*in oder zur Wahl des*der Landtagspräsident*in, ebenfalls in der Verfassung zu verankern, um potenzielle Konflikte zu entschärfen.

Absicherung der (Medien-)Staatsverträge

Artikel 69 Abs. 2 der Verfassung von Sachsen-Anhalt (VerfLSA) regelt, dass Staatsverträge durch den Ministerpräsidenten nur geschlossen werden dürfen, nachdem der Landtag zugestimmt hat. Die Kündigung von Staatsverträgen regelt die Norm allerdings nicht. Insofern entspricht die Regelung Sachsen-Anhalts bislang der aller anderen Landesverfassungen. In der Wissenschaft ist umstritten, ob ein Staatsvertrag – als actus contrarius – ebenfalls nur gekündigt werden darf, nachdem der Landtag zugestimmt hat, oder ob die Exekutive dies allein bewirken könnte. Dass eine solche wissenschaftliche Debatte einen möglichen AfD-Ministerpräsidenten nicht interessieren dürfte, zeigt die Ablehnung der Partei des Medienstaatsvertrags. In Thüringen und in Sachsen-Anhalt fordert die AfD offen, den Medienstaatsvertrag oder den MDR-Staatsvertrag zu kündigen, und hat dies für den Fall einer Regierungsübernahme auch schon angekündigt. An die Stelle der alten Rundfunkanstalten soll ein „Grundfunk“ treten, bei dem man wenig Fantasie benötigt, um sich darunter auch einen parteipolitisch gefärbten Propagandasender vorzustellen.

Ob ein solcher europa- und verfassungsrechtlich überhaupt möglich wäre (dazu Bovermann und Stowasser), sei hier dahingestellt. Ein Experiment sollte man daraus aufgrund der Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung lieber nicht machen. Um solche Alleingänge des Ministerpräsidenten künftig zu verhindern oder zumindest zu erschweren, soll nun auch die Kündigung von Staatsverträgen unter Parlamentsvorbehalt gestellt werden. Dies wäre ein verfassungsrechtliches Novum, politisch aber in jedem Fall geboten (zur Debatte auch Mast und Laude). Natürlich könnten Staatsverträge weiterhin gekündigt werden, wenn sich eine parlamentarische Mehrheit dafür ausspricht. Die Debatte darüber würde zumindest aber öffentlich geführt.

Kaum Schutz für die Landeszentrale für politische Bildung

Eher unscheinbar kommt die vorgeschlagene Ergänzung des Erwachsenenbildungsgesetzes daher. Ihm soll ein neuer Abschnitt mit einer einzigen, kurzen Bestimmung unter der Überschrift „Bestandsgarantie“ hinzugefügt werden: „Die Landesregierung ist verpflichtet, eine Landeszentrale für politische Bildung zu unterhalten.“ Die Landeszentralen und die Bundeszentrale für politische Bildung tragen jeweils auf ihren Gebieten entscheidend zur unabhängigen und überparteilichen Demokratiebildung bei. Umso erstaunlicher ist es, dass bis zum heutigen Tage die Landeszentrale bloß auf einem Beschluss der Landesregierung beruht, der Rechtsform, Behördenstruktur, Aufgaben und inhaltliche Schwerpunkte der Arbeit der Landeszentrale definiert. Damit ist Sachsen-Anhalt aber bei weitem nicht allein, denn nur in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein existiert eine gesetzliche Verankerung der jeweiligen Landeszentrale. In den übrigen Ländern und im Bund wird die jeweilige Zentrale durch Organisationserlass errichtet (siehe dazu Gundling).

Die vorgeschlagene Änderung hat allerdings kaum einen Mehrwert. Zwar setzen demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze auch dem Handeln der Landeszentrale als staatlicher Behörde gewisse Grenzen (siehe etwa Bundesverfassungsgericht, Rn. 23). Der bloß auf einfachgesetzlicher Ebene verankerte Fortbestand der Landeszentrale verhindert aber nicht, dass über eine Änderung des Regierungserlasses ihr Auftrag verzerrt wird. Ebenso wenig schließt er aus, dass das sie begleitende Kuratorium tendenziös besetzt wird. Dieses Kuratorium soll eigentlich die parteipolitische Ausgewogenheit der Arbeit sichern. Der Vorschlag verhindert also nicht, dass die Landeszentrale in ein politisch einseitiges Sprachrohr der Regierung verwandelt wird, während andere Angebote der Demokratiebildung oder Extremismusprävention hingegen eingestellt werden. Vielmehr sollte sich der Magdeburger Gesetzgeber an Nordrhein-Westfalen orientieren, das im vergangenen Jahr expertengestützt ein eigenes LpB-Gesetz erlassen hat. Da Sachsen-Anhalt mit den

geplanten Verfassungsänderungen teilweise ohnehin neue Wege beschreitet, könnte man auch darüber nachdenken, zumindest die Existenz der Landeszentrale und ihren unabhängigen und überparteilichen Bildungsauftrag ebenfalls in der Landesverfassung zu verankern (thematisch passend etwa in Art. 30 VerfLSA zur Erwachsenenbildung). Sachsen-Anhalt wäre damit das erste Bundesland, das dieser Institution Verfassungsrang einräumen würde. Die „Exotik“ dieses Vorschlags relativiert sich, wenn man bedenkt, dass selbst der Landesbeauftragte für den Datenschutz nebst der Garantie seiner Unabhängigkeit Platz in der Verfassung gefunden hat.

Fazit

Der vorgelegte Gesetzentwurf soll die Demokratie vor ihren Feinden schützen. Kaum zufällig enthält das Gesetz zur Parlamentsreform auch eine Änderung des Feiertagsgesetzes. Sie soll den 8. Mai als Tag der Befreiung vom Nationalsozialismus und Ende des Zweiten Weltkrieges und den 17. Juni, der an den Volksaufstand von 1953 in der DDR erinnert und symbolisch für den Widerstand gegen Unfreiheit und Diktatur steht, zu Gedenktagen machen. Tatsächlich enthält der Vorschlag einige wichtige Punkte, die zur Resilienz der Landesverfassung und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Landes beitragen. Weitere Punkte könnten ebenfalls verfassungsrechtlich hochgezont werden. Dabei muss der Gesetzgeber aber die Balance wahren: Einerseits sollte er natürlich die Verfassung nicht mit Detailregelungen überfrachten, denn die Änderungsfestigkeit gilt sowohl in absichernder als auch in möglicherweise hindernder Richtung. Jede verfassungsrechtliche Festschreibung engt den Handlungsspielraum des einfachen Gesetzgebers ein Stück weit ein. Andererseits nützt eine bloß einfachgesetzliche Normierung nichts, wenn diejenigen, vor denen man damit die freiheitlich-demokratische Ordnung schützen möchte, nach der Landtagswahl eine gesetzesändernde Mehrheit organisieren können.

Natürlich spielt auch Zeit eine Rolle. Die verfassungsrechtliche Stärkung des Bundesverfassungsgerichts ist seinerzeit in drei Monaten über die Bühne gegangen. Bis zur parlamentarischen Sommerpause des Magdeburger Landtags sind es nur noch vier Monate. Bis zum Zusammentritt des neuen Landtages, der spätestens Anfang Oktober geschehen muss (Art. 45 Abs. 1 S. 2 VerfLSA), bleibt allerdings der jetzige Landtag im Amt (Art. 43 S. 2 VerfLSA) und kann Beschlüsse fassen. Dass das in rechtlich unbedenklicher (politisch gleichwohl höchst umstrittener) Weise auch Verfassungsänderungen umfassen kann, hat der (Alt-)Bundestag im Frühjahr 2025 eindrücklich gezeigt: Er hat nach der Wahl des neuen Bundestages, aber vor dessen Zusammentritt, in einer Sondersitzung im Zuge der Grundgesetzänderung die Schuldenbremse gelockert und ein Sondervermögen Infrastruktur beschlossen. In jedem Fall sollte der Gesetzgeber die verbleibende Zeit nutzen, um die geplante Verbesserung der Verfassungsresilienz klug umzusetzen.

AUTOR*IN

Robert Böttner
Robert Böttner ist Senior Researcher und Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Juristisch-Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

EMPFOHLENE ZITATION

Böttner, Robert: Viel gewollt, noch nicht genug versucht: Zum Gesetzentwurf für ein resilientes Sachsen-Anhalt, Verfassungsblog, 27.02.2026, doi: 10.59704/ffa5fd6173f47a37.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260227-145430-0.