

A N T R A G

der Abgeordneten Krzysztof Walczak, Dirk Nockemann, Marco Schulz, Eugen Seiler, Thomas Reich, Peggy Heitmann, Antje Hebel, Benjamin Mennerich und Robert Risch

Betr.: Bestimmung der neu gewählten Bürgerschaft über den Alterspräsidenten in Übereinstimmung mit der deutschen Parlamentstradition seit 1848 und der ständigen Hamburger Übung seit 1946

Am 29. Januar 2025, kurz vor Ablauf der Wahlperiode, hat die alte Bürgerschaft ihre Geschäftsordnung geändert: Mit einer „Lex AfD“ hat man, orientiert an der traditionswidrigen Änderung der Praxis im Bundestag und in mehreren Landesparlamenten, die Geschäftsordnung dahingehend geändert, dass nicht mehr das an Lebensjahren älteste Mitglied als Alterspräsident die konstituierende Sitzung der Bürgerschaft eröffnen soll, sondern der dienstälteste Abgeordnete, der dazu bereit ist. Damit wurde ein Bruch mit einer bald jahrhundertealten parlamentarischen Tradition, die sich bis zur Deutschen Nationalversammlung 1848 in der Frankfurter Paulskirche zurückverfolgen lässt, aus reinem Machtkalkül in Gang gesetzt. Die offensichtliche Absicht der Fraktionen aus SPD, Grünen, CDU und Linken, die diese Änderung der Geschäftsordnung auf nachweisliche Initiative der Präsidentin der 22. Wahlperiode, Carola Veit, vollzogen haben, war: Es sollte um jeden Preis verhindert werden, dass ein AfD-Alterspräsident die konstituierende Sitzung der Bürgerschaft eröffnet.

Dieser Plan wird jetzt in einem einseitigen Willkürakt vorangetrieben und mit Hilfe einer abwegigen rechtlichen Argumentation rücksichtslos zur Vollendung geführt. Dem eigentlichen Alterspräsidenten der Bürgerschaft der 23. Wahlperiode, dem Abgeordneten Dr. Dr. Joachim Körner (AfD), soll mit Berufung auf die Geschäftsordnungsänderung der vergangenen Wahlperiode seine Funktion als Alterspräsident bewusst

entzogen werden und diese Funktion stattdessen auf den dienstältesten Abgeordneten, den Kollegen Ralf Niedmers (CDU), übertragen werden.

Der Kollege Niedmers ist ein geschätztes Mitglied des Hauses. Es ist nicht erkennbar, dass er versucht hat, sich in diese Rolle zu drängen. Vielmehr wird er von anderen Kräften dazu genutzt, um die Abschaffung einer seit 1848 belegten demokratischen Parlamentstradition zu vollziehen. Dem stellen sich die Antragsteller bei allem Respekt für die Person des Kollegen Niedmers entgegen und halten fest: Der Abgeordnete Niedmers, im jüngeren Alter von 57 Jahren, ist nicht der Alterspräsident. Der Abgeordnete Dr. Dr. Körner im Alter von 79 Jahren ist der Alterspräsident.

Mit Schreiben vom 20. März 2025 hat die Präsidentin der Bürgerschaft der 22. Wahlperiode, Carola Veit, gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Hamburgischen Verfassung die am 2. März 2025 neu gewählte Bürgerschaft zu ihrer konstituierenden Sitzung einberufen.

Die Präsidentin hat für diese konstituierende Sitzung zugleich eine Tagesordnung vorgeschlagen. Unter Tagesordnungspunkt 1 dieser Einladung wird ausgeführt:

„Eröffnung der Sitzung durch die Alterspräsidentin oder den Alterspräsidenten

Die Bürgerschaft führt nach ständiger Übung die Geschäfte nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung der vorangegangenen Bürgerschaft, solange die Bürgerschaft nichts anderes beschließt. Nach § 1 Absatz 2 der Geschäftsordnung führt in der ersten Sitzung das der Bürgerschaft am längsten angehörige Mitglied, das hierzu bereit ist (Alterspräsidentin oder Alterspräsident), den Vorsitz, bis die neu gewählte Präsidentin oder der neu gewählte Präsident das Amt übernimmt. Ausweislich des vorläufigen amtlichen Endergebnisses wird der Abgeordnete Ralf Niedmers (CDU) das der Bürgerschaft am längsten angehörige Mitglied sein.“

Diese bereits in dem Vorschlag für die Tagesordnung vorgenommene Feststellung ist einerseits durch das Einladungsrecht der Präsidentin der alten Bürgerschaft nicht gedeckt und andererseits auch inhaltlich falsch.

Die Bürgerschaft hat als neu gewähltes Parlament ein im Verfassungsrang stehendes Selbstorganisationsrecht, was ausweislich auch aktueller Rechtsprechung die Entscheidung umfasst, wer die konstituierende Sitzung eröffnet (Thüringer Verfassungsgerichtshof, VerfGH 36/24, S. 16). Eine Entscheidung darüber, wer die Sitzung eröffnet, kann somit nur die neue Bürgerschaft treffen. Insbesondere ist die Präsidentin der alten Bürgerschaft aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität nicht dazu befugt, eigenmächtig eine Vorfestlegung zu treffen. Das Gleiche gilt für etwaige Rechtsauffassungen der Bürgerschaftskanzlei, der vom Beginn der konstituierenden Sitzung bis zur Wahl eines Bürgerschaftspräsidenten niemand vorsteht. Somit können weder die scheidende Präsidentin noch ihre Bürgerschaftskanzlei dem neuen Parlament vorschreiben, wer es eröffnet.

Die hier von der Präsidentin der 22. Wahlperiode getroffenen Feststellungen sind darüber hinaus auch inhaltlich zu beanstanden. In der Einladung zur konstituierenden Sitzung wird behauptet, dass „nach ständiger Übung die Geschäfte nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung der vorangegangenen Bürgerschaft, solange die Bürgerschaft nichts anderes beschließt“ geführt würden.

Die Berufung auf die Geschäftsordnung der vorangegangenen Bürgerschaft ist per se unstatthaft, weil eine solche direkte Anwendung von altem Geschäftsordnungsrecht den Verfassungsgrundsatz der Diskontinuität verletzen würde. Dieser Grundsatz beinhaltet, dass die neue Bürgerschaft an den Willen und die Akte vorheriger Bürgerschaften nicht gebunden ist. Das Volk hat ein neues Parlament gewählt und die neu zusammengesetzte Bürgerschaft kann sämtliche Fragen, wozu auch Fragen der Selbstorganisation zählen, völlig frei und neu entscheiden. Insbesondere kann die einmalige Willensbekundung eines mittlerweile abgewählten Parlaments, das am 2. März 2025 durch Volkswahl durch ein neues ersetzt wurde, nicht als Rechtfertigung taugen, um den Grundsatz der Diskontinuität auszuhebeln. Dass die alte Bürgerschaft gegen schon damals heftigen Protest mehrerer Abgeordneter entschieden

**BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG
23. Wahlperiode**

Drucksache **23/
xx.xx.2025**

hat, den Alterspräsidenten in der Geschäftsordnung durch einen Dienstältestenpräsidenten zu ersetzen, ist somit grundsätzlich rechtlich ohne Belang. Geschäftsordnungsrecht durchbricht kein Verfassungsrecht. Die neue Bürgerschaft ist an diese einmalige Willensäußerung der 22. Wahlperiode nicht gebunden, sondern kann neu entscheiden.

Wohl auch aus diesen Gründen wird in der Einladung nicht auf eine direkte Fortgeltung der alten Geschäftsordnung, sondern auf eine ständige Übung der Bürgerschaft abgestellt. Diese ständige Übung besteht aber, anders als es in der Einladung behauptet wird, nicht darin, dass einfach altes Geschäftsordnungsrecht komplett fortbestehe (und somit der dienstälteste Abgeordnete Alterspräsident wird), sondern vielmehr darin, dass das an Lebensjahren älteste Mitglied, das hierzu bereit ist, die konstituierende Sitzung bis zur Wahl eines Präsidenten leitet. Dies ergibt sich insbesondere nach einer Auswertung sämtlicher Protokolle der konstituierenden Sitzungen der Bürgerschaft seit 1946:

Konstituierende Sitzung	Sitzungseröffnung durch	Fortgeltung alten GO-Rechts?
Ernannte Bürgerschaft Februar 1946	Versammlungsleiter, der von der Besatzungsmacht ernannt wurde	Keine Hinweise
1. Wahlperiode Oktober 1946	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
2. Wahlperiode 1949	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
3. Wahlperiode 1953	Alterspräsident nach Lebensalter	Ja, aber erst nach Zustimmung durch die neue Bürgerschaft
4. Wahlperiode 1957	Alterspräsident nach Lebensalter	Ja, aber erst nach Zustimmung durch die neue Bürgerschaft
5. Wahlperiode 1961	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise

**BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG**
23. Wahlperiode

Drucksache 23/
xx.xx.2025

6. Wahlperiode 1966	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
7. Wahlperiode 1970	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
8. Wahlperiode 1974	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
9. Wahlperiode 1978	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
10. Wahlperiode 1982	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
11. Wahlperiode 1983	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
12. Wahlperiode 1986	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
13. Wahlperiode 1987	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
14. Wahlperiode 1991	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
15. Wahlperiode 1993	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise
16. Wahlperiode 1997	Alterspräsident nach Lebensalter	Hinweis auf eine Bestimmung einer diskontinuier-ten Geschäftsordnung, ohne ihre unmittelbare Weitergeltung ausdrücklich zu behaupten
17. Wahlperiode 2001	Alterspräsident nach Lebensalter	Hinweis auf Bestimmung einer diskontinuier-ten GO, siehe 16. WP
18. Wahlperiode 2004	Alterspräsident nach Lebensalter	Hinweis auf Bestimmung einer diskontinuier-ten GO, siehe 16. WP

19. Wahlperiode 2008	Alterspräsident nach Lebensalter	Hinweis auf Bestimmung einer diskontinuiereten GO, siehe 16. WP
20. Wahlperiode 2011	Alterspräsident nach Lebensalter	Keine Hinweise (!)
21. Wahlperiode 2015	Alterspräsident nach Lebensalter	Hinweis auf Bestimmung einer diskontinuiereten GO, siehe 16. WP
22. Wahlperiode 2020	Alterspräsident nach Lebensalter	Hinweis auf Bestimmung einer diskontinuiereten GO, siehe 16. WP

Hieraus ergibt sich, dass der Grundsatz der Eröffnung der konstituierenden Sitzung durch den Alterspräsidenten als das an Lebensjahren älteste und dazu bereite Mitglied tatsächlich von einer ständigen, lückenlosen Übung getragen ist: Seit der ersten frei gewählten Bürgerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1946 hat stets das an Lebensjahren älteste Mitglied die Alterspräsidentenschaft inne gehabt. Insgesamt 22 Mal wurde die Bürgerschaft durch das an Lebensjahren älteste Mitglied eröffnet. Eine Eröffnung durch den Dienstältesten fand hingegen nie (!) statt.

Dem entgegen gibt es keine belegte Praxis, dass altes Geschäftsordnungsrecht automatisch in Gänze fortgelte und somit auch nicht die Norm des § 76 der alten und diskontinuiereten Geschäftsordnung der Bürgerschaft, die eine solche Totalfortgeltung entgegen der Verfassung anzuordnen versucht.

Weder in der Ernannten Bürgerschaft noch in den ersten zwei Wahlperioden gab es irgendwelche Hinweise auf die Fortgeltung alten Geschäftsordnungsrechts (zum Beispiel einer Geschäftsordnung aus der Weimarer Republik). In der 3. und 4. Wahlperiode wurde die Fortgeltung des alten Geschäftsordnungsrechts durch einen aktiven und ausdrücklichen Beschluss der Bürgerschaft herbeigeführt, was im Rahmen des Selbstorganisationsrechts des Parlaments sehr sinnvoll war und belegt, dass man nicht von einer automatischen Fortgeltung des alten Geschäftsordnungsrechts ausgegangen ist.

Von dieser Praxis wurde dann kommentarlos von der 5. bis zur 15. Wahlperiode abgewichen; hier gab es keine Aussagen des Alterspräsidenten darüber, dass altes Geschäftsordnungsrecht bis zu einem Beschluss der neuen Bürgerschaft fortbestehen und dieses anzuwenden sei. Die Frage wurde schlicht und ergreifend nicht aufgeworfen.

Erstmalig wird dann in der 16. Wahlperiode, also nach über 50 Jahren, vom Alterspräsidenten der Hinweis erteilt, dass eine alte Geschäftsordnung eine Bestimmung enthalte, welche die Fortgeltung alten Geschäftsordnungsrechts über die eigentliche Wahlperiode hinaus anzuordnen versucht. Dieser Hinweis geht aber ins Leere, da sich der Hinweis nur auf die Wiedergabe eines Teilsinhalts einer zu diesem Zeitpunkt bereits diskontinuierierten Geschäftsordnung beschränkt. Damit hätte der Hinweis die gleiche Wirkung gehabt wie jeder andere Hinweis, der sich auf die bloße Wiedergabe eines außer Kraft getretenen Rechtstextes bezieht. Insbesondere hat der Alterspräsident seinen Hinweis nicht mit der Bemerkung verbunden, dass hierdurch die alte Geschäftsordnung auch in der konstituierenden Sitzung anzuwenden sei und sich hierbei mit dem Verfassungsgrundsatz der Diskontinuität auseinandergesetzt. Hätte der Alterspräsident beispielsweise eine Norm aus der alten Reichsverfassung von 1871 oder 1919 vorgelesen, statt auf die alte Geschäftsordnung hinzuweisen, würde dieser bloße informatorische Hinweis keineswegs die Fortgeltung von bereits außer Kraft getretenen Normen aus den Jahren 1871 oder 1919 begründen.

Die entsprechenden Wiederholungen dieses im Ergebnis belanglosen Hinweises aus der 17., 18., 19., 21. und 22. Wahlperiode enthalten ebenfalls nur die Information über den Inhalt einer bereits diskontinuierierten Geschäftsordnung. Eine ständige Übung ist dieser rein informatorischen Hinweisgebung nicht zu entnehmen. Und selbst diese rein informatorische Hinweisgebung erfüllt nicht das Merkmal der Ständigkeit, denn in der 20. Wahlperiode ist sie durch den Alterspräsidenten schlicht und ergreifend unterblieben, offenbar sogar bewusst. Im Vor-Ältestenrat am 24. März 2025 wurde einem der Antragsteller hierzu mitgeteilt, dass der damalige Alterspräsident sich nicht an die Empfehlungen der Bürgerschaftskanzlei in dieser Frage halten wollte.

Ein weiteres Problem hinsichtlich der gewohnheitsrechtlichen Fortgeltung von Geschäftsordnungsrecht ergibt sich auch mit Blick auf allgemeine Rechtsgrundsätze. Demnach erfordert die Manifestation gewohnheitsrechtlicher Normen, anders als in der Einladung behauptet, nicht nur eine ständige oder lang anhaltende Übung (*longa consuetudo*), sondern auch eine gemeinsame Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*). An letzterer fehlt es völlig, weil keine klar artikulierten Willensäußerungen, nicht einmal der Alterspräsidenten vergangener Wahlperioden, bekannt wären, mit der die unmittelbare Fortgeltung alten Geschäftsordnungsrechts von einer hinreichenden Zahl von Abgeordneten behauptet wird – auch nicht durch die entsprechende Hinweisgebung, s.o.

Eine solche gemeinsame Rechtsüberzeugung kann sich zwar auch konkludent bilden. Aber die lebensnahe Sachverhaltsauslegung legt nahe, dass es wohl seit der 1. Wahlperiode gemeinsame Rechtsauffassung aller Abgeordneten ist, dass das an Lebensjahren älteste Mitglied, das hierzu bereit ist, die konstituierende Sitzung als Alterspräsident eröffnet. Lebensfern erscheint hingegen die Annahme, dass alle Abgeordneten, vor allem die neu gewählten, sich bereits in der konstituierenden Sitzung eine Rechtsauffassung über die Weitergeltung sämtlicher, zum Teil komplizierter Normen der Geschäftsordnung einer vergangenen Wahlperiode gebildet haben. Während das Einverständnis mit der vorläufigen Versammlungsleitung des Alterspräsidenten eine solche gemeinsame Rechtsauffassung konkludent belegt, mangelt es an Belegen für konkretes objektives Verhalten, das auf die Fortgeltung aller Normen einer alten Geschäftsordnung schließen lassen könnte.

Ohnehin ist es wohl unmöglich, eine ständige Übung und eine gemeinsame Rechtsauffassung im Hinblick auf die Weitergeltung des kompletten alten Geschäftsordnungsrechts zu begründen. Schon die ständige Übung braucht als objektive Voraussetzung der Manifestation gewohnheitsrechtlicher Normen einen nach außen hervortretenden, durch Dritte wahrnehmbaren Akt, beispielsweise durch den unwidersprochenen Versuch des Alterspräsidenten, Normen der alten Geschäftsordnung direkt anzuwenden. Doch in einer konstituierenden Sitzung ist es nicht möglich, sämtliche Normen einer Geschäftsordnung anzuwenden und damit eine ständige Übung

anfänglich zu begründen; zahlreiche Normen des alten Geschäftsordnungsrechts dürften für die konstituierende Sitzung keine Rolle spielen. Insbesondere ist noch nie seit 1946 eine Norm mit der direkten oder indirekten Rechtsfolge zur Anwendung gelangt, demnach der Dienstälteste die konstituierende Sitzung zu eröffnen habe.

Nach alledem ergibt sich, dass die Einladung zur konstituierenden Sitzung unter Tagesordnungspunkt 1 falsch gefasst wurde. Alterspräsident ist nach ständiger Übung und gemeinsamer Rechtsauffassung der Bürgerschaft bis zur 22. Wahlperiode das an Lebensjahren älteste Mitglied, das hierzu bereit ist. Altes Geschäftsordnungsrecht gilt hingegen nicht unmittelbar fort. Jedenfalls müsste dessen Fortgeltung in Ermangelung eines entsprechenden Beschlusses der Bürgerschaft nach entsprechender Anzweiflung in jedem Einzelfall belegt und begründet werden.

Schließlich kann ungeschriebenes Gewohnheitsrecht ohnehin nicht den sich aus der geschriebenen Verfassung ergebenden Grundsatz des Selbstorganisationsrechts der Bürgerschaft einschränken.

Die Präsidentin der Bürgerschaft der 22. Wahlperiode wurde durch einen der hiesigen Antragsteller auf der Vor-Ältestenratssitzung am 24. März 2025 gebeten, die Einladung unter Tagesordnungspunkt 1 entsprechend zu korrigieren. Dies wurde abgelehnt. Es wurden insbesondere weder von der Präsidentin der 22. Wahlperiode noch der ihr unterstehenden Bürgerschaftskanzlei objektive Anknüpfungspunkte jenseits des oben diskutierten informatorischen Hinweises dafür benannt, dass der § 76 aus dem alten Geschäftsordnungsrecht tatsächlich angewendet wurde und als Gewohnheitsrecht unmittelbar fortgelte.

Somit obliegt es der Bürgerschaft als Ganzes im Rahmen ihres verfassungsmäßigen Selbstorganisationsrechts, hierüber in der konstituierenden Sitzung eine Entscheidung herbeizuführen.

Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft unter Tagesordnungspunkt 1 der Tagesordnung ihrer konstituierenden Sitzung feststellen:

1. Die Bürgerschaft respektiert den Verfassungsgrundsatz der Diskontinuität uneingeschränkt. Hieraus ergibt sich, dass das Geschäftsordnungsrecht vergangener Wahlperioden bis zur ausdrücklichen Inkraftsetzung einer neuen Geschäftsordnung durch Beschluss der neuen Bürgerschaft nur dann in Form von Gewohnheitsrecht weitergilt, soweit einzelne Bestimmungen des alten Geschäftsordnungsrechts von einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) und einer ständigen oder lang andauernden Übung (*longa consuetudo*) getragen sind.
2. Insbesondere der § 76 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 1. April 2020, zuletzt geändert durch Änderung der Geschäftsordnung vom 29.01.2025 (Amtl. Anz. S. 269), manifestiert sich nicht als Gewohnheitsrecht, weil es sowohl an einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung der Abgeordneten und nachweislich auch an einer ständigen oder lang andauernden Übung der Bürgerschaft mangelt.
3. Nach ständiger Übung der Bürgerschaft seit 1947 und bis in die 22. Wahlperiode gemeinsamer Rechtsauffassung aller Abgeordneten ist Alterspräsident das an Lebensjahren älteste Mitglied der Bürgerschaft, das zur Übernahme der Funktion des Alterspräsidenten bereit ist.
4. Der Alterspräsident der 23. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft ist somit der Abgeordnete Dr. Dr. Joachim Körner, bis die Bürgerschaft einen Präsidenten wählt oder einen abweichenden Beschluss fasst.