

**Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Verfassungsausschuss des
Thüringer Landtages am 14.10.2022**

zu Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfes der Fraktion der CDU vom 23.9.2020

– LT-Drs. 7/1628

zum Themenkomplex
"Ministerpräsidentenwahl"

I. Einleitung

Mit Art. 1 Nr. 2 ihres Entwurfes eines „Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts“, d.h. einer Änderung des Art. 70 Abs. 3 ThürVerf verfolgt die CDU-Fraktion zwei Ziele: Erstens soll klargestellt werden, welche Anforderungen gelten, wenn nur ein Kandidat als Ministerpräsident zur Wahl steht. Zweitens deklaratorisch an die Möglichkeit erinnert werden, zwischen dem zweiten und dem dritten Wahlgang den Fraktionen bzw. Abgeordneten eine Bedenkzeit einzuräumen.¹

II. Rechtliche Bewertung

Der Verfassungsausschuss hat einen Fragenkatalog übermittelt, auf den im Folgenden geantwortet wird. Auf diese Weise kann die vorgeschlagene Änderung hinreichend rechtlich bewertet werden.

Frage 1: Wird mit den Änderungen zur Ministerpräsidentenwahl jeweils Rechtsklarheit geschaffen?

Ja, im Gegensatz zur vorherigen Regelung wird in Art. 70 Abs. 3 Satz 6 der Entwurfsfassung ausdrücklich hervorgehoben, dass bei nur einem Kandidaten die Ja- die Nein-Stimmen überwiegen müssen. Der juristische Meinungsstreit in Thüringen² über die Frage, wann jemand die „meisten Stimmen“ erhalten hat, und damit zusammen hängende Unsicherheiten für den Landtagspräsidenten, die ihn beratende

¹ Vgl. LT-Drs. 7/1628, S. 4.

² Vgl. LT-Drs. 7/1628, S. 1 f.

Landtagsverwaltung, die Fraktionen und die Abgeordneten haben sich damit erledigt. Die vorgeschlagene Regelung ist daher zu begrüßen.

Frage 2: Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung: Sind jeweils für die Thüringer Verfassung selbst oder ansonsten negative Effekte denkbar?

Nein.

Frage 3: Gemäß Art. 70 Abs. Satz 3 ThürVerf wird im dritten Wahlgang derjenige Kandidat zum Ministerpräsidenten gewählt, der „die meisten Stimmen erhält“. Derzeitig werden in der Wissenschaft unterschiedliche Auffassungen vertreten, wie diese Vorschrift im Falle eines Einzelbewerbers zu interpretieren sei.

a) Wie bewerten Sie die genannte Norm und ihre Folgen, insbesondere im Falle eines Einzelbewerbers bzw. einer Einzelbewerberin und insbesondere mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Norm und die ggf. erschließbaren Argumente/Motive des Verfassungsausschusses des 1. Thüringer Landtags?

Die Frage, was im Rahmen von Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf (bzw. Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG) die „meisten Stimmen“ sind, wird im juristischen Schrifttum nicht eindeutig beantwortet.

Die Ministerpräsidentenwahl (bzw. Bundeskanzlerwahl) ist eine Parlamentsentscheidung. Daher empfiehlt es sich, für die in der dritten Wahlphase benötigte Mehrheit dieselbe Sichtweise zu vertreten wie zu der Frage, wann eine „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ vorliegt, die ja für einen Parlamentsbeschluss nötig ist (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf bzw. Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG).³ Eine (einfache) Mehrheit ist gegeben, wenn die Zahl der Ja-Stimmen die der Nein-Stimmen überwiegt. Enthaltungen und ungültige Stimmen werden nach überkommener⁴ und zutreffender

³ Wie hier *Austermann*, DÖV 2013, 865 (870); *Zeh*, ThürVBI 2015, 161 ff.; ebenso zur Wahl des Bundestagspräsidenten *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 2 II Anm. II.3; die Gegenansicht vertreten *Morlok/Kalb*, ThürVBI 2015, 154 ff.; *Dressel/Gogolin*, LKV 2015, 433 ff.; zu Art. 61 ThürVerf ebenso *Linck*, in: *Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert* (Hrsg.), ThürVerf, 2013, Art. 61 Rn. 18 f.

⁴ So schon § 100 Abs. 4 GO-RT vom 12.12.1922.

herrschender Meinung nicht berücksichtigt.⁵ Für die hier vertretene Sichtweise spricht außerdem, dass für die Wahl des Regierungschefs zunächst in zwei Wahlphasen sogar die Mehrheit der Parlamentsmitglieder nötig ist (Art. 70 Abs. 1, 2 ThürVerf bzw. Art. 63 Abs. 2, 3 GG) – also ein Überwiegen der Ja-Stimmen. Gründe dafür, in der dritten Wahlphase wegen eines unklaren Wortlauts eine andere Auslegung zu wählen, bestehen nicht. Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 70 ThürVerf⁶ legt sie nicht nahe. Inwieweit ein (ja nur rein theoretisch kandidierender parteiloser Einzelbewerber) durch die vorgeschlagene Regelung benachteiligt werden sollte, erschließt sich nicht.

b) Welche der nach Ihrer Ansicht möglichen bzw. vertretbaren Auslegungen der Vorschrift genügt aus Ihrer Sicht eher den Anforderungen des Demokratieprinzips – eingeschlossen dessen Teilaspekte der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Funktionsfähigkeit der Regierung und insbesondere mit Blick auf die Konstellation Einzelbewerberin/Einzelbewerber?

Die durch die vorgeschlagene Regelung favorisierte Auslegung des bisherigen Art. 70 Abs. 3 ThürVerf überzeugt. Nur eine mehrheitliche Zustimmung zu einem Bewerber, die sich allein in der Zahl der Ja-Stimmen äußert, ist mit dem demokratischen Mehrheitsprinzip vereinbar.

c) Sehen Sie Änderungs- bzw. Klärungsbedarf bezüglich dieser Norm? Wenn ja, warum und unter Beachtung bzw. praktischer Umsetzung welcher Grundsätze?

S.o.

d) Der derzeitige Wortlaut des Mehrheitserfordernisses im 3. Wahlgang („die meisten Stimmen“) ist auch in den Verfahren zur Wahl des Regierungschefs im Bund (Art. 63 GG), Berlin (Art. 56 BerlVerf), Brandenburg (Art. 83 BbgVerf), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 42 MVVerf), Niedersachsen (Art. 30 NdsVerf)

⁵ Vgl. statt vieler *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 42 Rn. 93 ff.; *Brocker*, in: *BeckOK-GG*, Art. 42 Rn. 19; *Austermann/Waldhoff*, *Parlamentsrecht*, 2020, Rn. 412; a.A. *Höfling/Burkiczak*, *Jura* 2007, 561 (566).

⁶ Vgl. *Dressel/Gogolin*, *LKV* 2015, 433 (436).

und Schleswig-Holstein (Art. 33 SHVerf) vorgesehen. Inwieweit hat sich die Formulierung dort bewährt beziehungsweise Probleme hervorgerufen? Wie ist dies zu bewerten?

Die „meisten Stimmen“ in den erwähnten Verfassungsnormen sind nur eindeutig, sofern es mehrere Bewerber gibt. Denn nur dann kann es „meiste“ Stimmen, also einen Stimmenvorsprung⁷ vor anderen geben. Für den Fall nur eines Kandidaten machen die genannten Vorschriften keine ausdrücklichen Vorgaben. Sie eröffnen deswegen das Feld für die Verfassungsauslegung und die damit einhergehende Unsicherheit für alle Beteiligten.

Frage 4: Wie bewerten Sie den Vorschlag des Gesetzentwurfs, dass der Landtag die Abhaltung des dritten Wahlganges vertagen kann (sog. Denkpause gemäß Art. 70 Abs. 3 Satz 4 und 5 im zur Anhörung vorliegenden Gesetzentwurf)?

Die Regelung besitzt allein klarstellende Wirkung. Schon bislang ist es möglich (und in vielen Parlamenten auch üblich), Wahlgänge zeitlich nicht unmittelbar aufeinander folgen zu lassen. Denkbar wäre es – schon nach derzeitiger Rechtslage – auch, die drei möglichen Wahlgänge an jeweils anderen Tagen stattfinden zu lassen. Die vorgeschlagene Vorschrift nimmt erkennbar auf die Geschehnisse während der Ministerpräsidentenwahl am 5.2.2020 Bezug. Angesichts der damaligen Lage erscheint es sinnvoll, an die Möglichkeit einer Bedenkzeit vor dem dritten Wahlgang zu erinnern.

Frage 5: Wie ist die Aufnahme des vorgeschlagenen neuen Satzes 6 oder einer vergleichbaren Regelung in Art. 70 Abs. 3 ThürVerf zu bewerten? Gibt es zweckmäßigere Formulierungen, um den angestrebten Regelungsgehalt in der Verfassung abzubilden? Insbesondere: Inwiefern würde die Aufnahme des vorgeschlagenen neuen Satzes 6 oder einer vergleichbaren Regelung in Art. 70 Abs. 3 ThürVerf die Gefahr einer länger amtierenden geschäftsführenden Landesregierung mit sich bringen? Wenn ja, inwieweit sehen Sie Bedarf nach Folgeänderungen bzw. Klärungen in anderen sachlich zusammenhängenden Normen der Thüringer Verfassung bzw. inwiefern sprechen die mit der

⁷ Vgl. *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 415.

Neuregelung verbundenen Aus- bzw. Folgewirkungen für die Beibehaltung des bisher bestehenden Regelungszustands/der bisher bestehenden Rechtslage?

Die vorgeschlagene Regelung ist zu begrüßen (siehe Antwort auf Frage 1). Eine zweckmäßigere Formulierung ist nicht ersichtlich. Allenfalls könnte noch der Hinweis aufgenommen werden, dass die Regelung für alle Wahlgänge gilt, etwa in dieser Weise: „Steht in einem Wahlgang nur ein Bewerber zur Wahl, so muss er mehr Jastimmen als Neinstimmen auf sich vereinen.“

Zur „Gefahr“ einer länger amtierenden geschäftsführenden Landesregierung: Auch die geschäftsführende Landesregierung gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürVerf ist juristisch eine vollwertige Regierung⁸, mag sie sich auch de facto mit eigenen Initiativen zurückhalten. Ihre Amtszeit hängt immer von den Mehrheitsverhältnissen des neu gewählten Landestages ab. Je schwieriger die Mehrheitsfindung (Koalitionsbildung) ist, desto mehr Zeit vergeht bis zur Wahl eines (ggf. neuen) Ministerpräsidenten und umso länger amtiert die bisherige Landesregierung geschäftsführend weiter. Die Vorschriften zur Ministerpräsidentenwahl haben – wenn überhaupt – erst in zweiter Linie eine Auswirkung auf die Amtsdauer der geschäftsführenden Regierung, nämlich dann, wenn sie die Mehrheitsfindung erschweren. Das kann durch die vorgeschlagene Neuregelung theoretisch der Fall sein, wenn einige Fraktionen bzw. Abgeordnete eine Regierung nur tolerieren und sich bei der Ministerpräsidentenwahl enthalten wollen, es also an der Mehrheit der Ja-Stimmen fehlt. Allerdings verlangt das Demokratieprinzip, insbesondere in der Ausprägung des parlamentarischen Regierungssystems, nach zutreffender Ansicht die Mehrheit der Ja-Stimmen. Demgegenüber hat eine etwaige längere Amtsdauer einer geschäftsführenden Landesregierung kein durchschlagendes demokratisches Gewicht, selbst wenn es politisch (nicht rechtlich!) als störend empfunden werden mag, dass eine Regierung, die bei der Landtagswahl die sie unterstützende Parlamentsmehrheit verloren hat, für einige Zeit weiter im Amt bleibt.

Gez. Austermann, 12.8.2022

⁸ Vgl. *Linck*, in: *Linck/Jutzi/Hopfe* (Hrsg.), *ThürVerf*, 1994, Art. 75 Rn. 7; *Ruffert*, in: *Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert* (Fn. 3), Art. 75 Rn. 9; *Dressel*, LKV 2021, 350 (351, 354).