

THÜR. LANDTAG POST
30.09.2022 12:07

24218/2022


BUCERIUS LAW SCHOOL
HOCHSCHULE FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

Prof. Dr. Mehrdad Payandeh · Bucerius Law School · Jungiusstr. 6 · 20355 Hamburg

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Professor Dr. Mehrdad Payandeh
Lehrstuhl für Internationales Recht,
Europarecht und Öffentliches Recht

zum Themenkomplex
"Ministerpräsidentenwahl"

Hamburg, 30. September 2022

Stellungnahme

Mündliches Anhörungsverfahren

im Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags

am 14. Oktober 2022

zum

Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen

Reform des Staatsorganisationsrechts

Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“ (Art. 1 Nr. 2)

I. Hintergrund und beabsichtigte Änderung

Mit dem vorgeschlagenen Art. 1 Nr. 2 des Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen beabsichtigt der Thüringer Landtag eine Änderung der Regelung des Art. 70 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf). Den Hintergrund der vorgeschlagenen Verfassungsänderung bildet die umstrittene Frage, welche Anforderungen die geltende verfassungsrechtliche Regelung an die Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang stellt. Konkret stellt sich die Frage, wie die Regelung des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, der zufolge gewählt ist, wer im dritten Wahlgang „die meisten Stimmen enthält“, in dem Fall zu verstehen ist, dass nur eine Kandidatin oder ein Kandidat zur Wahl steht: Kommt es dann auf Enthaltungen und Nein-Stimmen nicht an, sodass im Extremfall sogar eine Ja-Stimme ausreicht, um als Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident gewählt zu werden? Oder muss die betroffene Person mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhalten? Zudem soll, vor dem Hintergrund der Ministerpräsidentenwahl 2020, ausdrücklich geregelt werden, dass der Landtag beschließen kann, den dritten Wahlgang zu vertagen, um so eine „Denkpause“ zu ermöglichen. Diese deklaratorisch wirkende Verfassungsänderung halte ich für verfassungsrechtlich wie auch verfassungspolitisch unbedenklich, sodass ich meine Ausführungen in der Folge auf die Änderung der Anforderungen an die Mehrheitserfordernisse im dritten Wahlgang beschränke.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Verfassungsänderung bestehen weder im Hinblick auf Art. 83 Abs. 3 ThürVerf noch im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung wäre verfassungsrechtlich zulässig und ist daher ausschließlich verfassungspolitisch zu bewerten. Sie schafft Rechtsklarheit in der umstrittenen Frage der Anforderungen an den dritten Wahlgang der Ministerpräsidentenwahl, wirft in diesem Zusammenhang aber weitere Fragen auf, die sie unbeantwortet lässt (II.). Die Begründung für die Neuregelung beruht auf zweifelhaften verfassungsrechtlichen Prämissen (III.). Und auch im Übrigen kann sie verfassungspolitisch problematische Konsequenzen nach sich ziehen (IV.). Vor diesem Hintergrund erscheint mir schließlich die Auslegung des bestehenden Art. 70 Abs. 3 ThürVerf dergestalt, dass bei nur einem Kandidaten für die Wahl Nein-Stimmen und Enthaltungen unberücksichtigt bleiben, zutreffend (V.). Und im Ergebnis rate ich aus verfassungspolitischen Gründen von der vorgeschlagenen Neuregelung ab bzw. empfehle diese allenfalls bei gleichzeitiger Neuregelung der Möglichkeiten, durch die Auflösung des Landtags vorgezogene Neuwahlen herbeizuführen (VI.).

II. Rechtsklarheit

In der zentralen Streitfrage der Anforderungen des Art. 70 Abs. 3 ThürVerf an den dritten Wahlgang im Fall nur einer Kandidatin oder eines Kandidaten sieht der Vorschlag eines neuen Satz 6 eine klare und eindeutige Regelung vor. Sie führte dazu, dass die Bewerberin oder der Bewerber mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen auf sich vereinen muss. Diese Regelung erscheint eindeutig und keiner anderen Auslegung zugänglich. Sie schreibt damit gleichzeitig implizit die bisherige Praxis fest, dass im Fall nur einer Bewerberin oder nur eines Bewerbers der Stimmzettel so zu gestalten ist, dass nicht – wie im Fall mehrerer Bewerberinnen oder Bewerber – nur ein ankreuzbares Feld hinter dem Namen der zur Wahl stehenden Person steht, sondern dass der Stimmzettel den Wählenden ermöglichen muss, mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ zu stimmen.

Gleichzeitig wirft der Vorschlag Fragen auf: Schon nach der inneren Systematik des Entwurfs für einen neuen Art. 70 Abs. 3 ThürVerf fällt auf, dass der erste und der zweite Wahlgang zwingend vorgegeben sind, der dritte Wahlgang vom Landtag hingegen nur angesetzt werden *kann*. Nicht ausdrücklich geregelt ist, was passiert, wenn der Landtag keinen dritten Wahlgang beschließt oder wenn im dritten Wahlgang keine Person die erforderliche Mehrheit erreicht. Das ergibt sich freilich aus den Regelungen der Verfassung im Übrigen: Die bisherige Regierung bleibt geschäftsführend im Amt (Art. 75 Abs. 3 ThürVerf). Vorzeitige Neuwahlen können dadurch herbeigeführt werden, dass der Landtag seine Auflösung mit der Mehrheit von zwei Drittel seiner Mitglieder auf Antrag von einem Drittel seiner Mitglieder beschließt (Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf). Der Landtag hat nach wohl herrschender Meinung hingegen nicht mehr die Möglichkeit, im Wege des konstruktiven Misstrauensvotums mit der Mehrheit seiner Mitglieder eine neue Ministerpräsidentin oder einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen (Art. 73 ThürVerf). Und auch der Weg, Neuwahlen über die Vertrauensfrage herbeizuführen (Art. 74, 50 Abs. 2 Nr. 2 ThürVerf), ist der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten, die oder der nur geschäftsführend im Amt ist, versperrt.

Auf die verfassungspolitische Problematik dieser Konsequenzen werde ich sogleich (unter IV.) eingehen. Im Interesse der Rechtsklarheit erscheint es jedenfalls geboten, die Konsequenzen eines nicht erfolgenden oder nicht erfolgreichen dritten Wahlgangs explizit im Verfassungstext zu verankern.

III. Zweifelhafte verfassungsrechtliche Prämissen

Der verfassungsrechtlich zulässige Vorschlag beruht zudem auf verfassungsrechtlich zweifelhaften Prämissen, wie die Begründung des Gesetzentwurfs erkennen lässt. Dies klar anzusprechen, erscheint mir aus drei Gründen geboten: Erstens sollte eine Verfassungsänderung generell auf der Grundlage zutreffender verfassungsrechtlicher wie auch verfassungspolitischer Prämissen erfolgen. Zweitens muss dem durch die Begründung des Gesetzentwurfs hervorgerufenen Eindruck, die vorgeschlagene Regelung sei verfassungsrechtlich zwingend geboten und jedenfalls in ihrem Kernregelungsgehalt alternativlos, widersprochen werden. Und das auch deshalb, weil die Begründung, drittens, auch Bedeutung für die derzeitige Verfassungsrechtslage hat, also für die Frage, wie der bestehende Art. 70 Abs. 3 ThürVerf im Hinblick auf die Anforderungen an den dritten Wahlgang zu verstehen ist (dazu unter V.).

Die Gesetzesbegründung bezieht sich unter anderem auf das Mehrheitsprinzip als tragenden Grundsatz der Demokratie, den rechtlichen Status der Abgeordneten und auf die Rechte des Thüringer Volkes. Dahinter steht meines Erachtens ein grundlegendes Missverständnis: Auf den ersten Blick erscheint es zwar einleuchtend, dass die Anerkennung der Wahl einer Person, die weniger Ja-Stimmen als Nein-Stimmen auf sich vereinen konnte, mit dem Mehrheitsprinzip und damit mit dem Demokratieprinzip in Konflikt gerät. Dabei werden allerdings die Besonderheiten vernachlässigt, die bestehen, wenn bei einer Personalwahl nur eine Person zur Wahl steht: Übersehen wird dabei, dass im dritten Wahlgang – wie auch auf Bundesebene im Rahmen der Bundeskanzlerwahl nach Art. 64 Abs. 4 GG – die zu wählende Person gerade nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten muss und im Regelfall auch nicht erhalten wird. Die Person, die die meisten Stimmen erhält, ist gewählt, auch wenn sie nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Eine Stimme für eine andere Kandidatin oder einen anderen Kandidaten wirkt dabei in der Sache wie eine Nein-Stimme für diese Person. Es ist nicht ersichtlich, warum etwas anderes gelten soll, wenn nur eine Person kandidiert.

An einem Beispiel verdeutlicht: Warum soll bei einer Wahl mit drei Kandidatinnen und Kandidaten die Wahl einer Person mit 40 Stimmen, wenn 30 Stimmen auf eine andere Kandidatin und 20 Stimmen auf einen anderen Kandidaten entfallen, dem Mehrheitsprinzip entsprechen, aber eine Wahl mit nur einem Kandidaten, der die gleiche Anzahl von 40 Stimmen, diesmal als Ja-Stimmen, auf sich vereint, im Angesicht von 50 Nein-Stimmen, nicht? Eine unterschiedliche Behandlung von Wahlen, in denen mehrere Personen kandidieren, und Wahlen, in denen nur eine Kandidatin antritt, erscheint nicht geboten.

Es scheint mir daher im Wesentlichen die – nach derzeitiger Rechtslage nicht zwingende – Gestaltung des Stimmzettels mit dem Wechsel von der bloßen Möglichkeit,

ein Kreuz hinter einem Namen zu machen, zu der Optionstria von „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ zu sein, die den Eindruck hervorruft, die Möglichkeit der Wahl einer Person mit mehr Nein- als Ja-Stimmen sei undemokratisch und widerspreche dem Mehrheitsprinzip. Verfassungsrechtliche Wertungen hängen indes nicht vom kontingenten Wahlzetteldesign ab. Und es kann schließlich auch nicht sein, dass die Anzahl der für eine Wahl zu erreichenden Stimmen davon abhängt, ob Abgeordnete bzw. Fraktionen, die die Wahl einer Person verhindern oder erschweren wollen, dies dadurch erreichen, dass sie keine Gegenkandidatin oder keinen Gegenkandidaten aufstellen. Dass dieser Ansatz nicht stimmig ist, zeigt sich auch daran, dass diejenigen, die eine Minderheitsregierung herbeiführen wollen, ihrerseits wieder den Wahlmodus dadurch beeinflussen könnten, dass sie eine weitere, zusätzliche Person nominieren. Strategische Wahlentscheidungen aller Abgeordneten wären die Folge.

Vor diesem Hintergrund überzeugt auch die Bezugnahme der Begründung des Gesetzentwurfs auf die Rechtsstellung der Abgeordneten nicht. Die Möglichkeit der Abgeordneten, sich rechtserheblich an der Wahl zu beteiligen, wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass Nein-Stimmen wie Enthaltungen der Wahl einer Person, die allein zur Wahl steht, nicht entgegenstehen. Denn dabei handelt es sich schlichtweg um die Konsequenzen der verfassungsrechtlichen Entscheidung dafür, dass im dritten Wahlgang eine erfolgreiche Wahl nicht die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments voraussetzt. Die Rechtsstellung der Abgeordneten unterscheidet sich bei einer Wahl mit nur einer Kandidatin nicht von ihrer Rechtsstellung bei einer Wahl mit mehreren Kandidaten. Auch dort hat ihre Stimme für einen anderen als den letztlich gewählten Kandidaten den Aussagegehalt eines „Neins“ zu diesem Kandidaten. Und auch dort kann diese Nein-Stimme die Wahl desjenigen, der relativ gesehen die meisten Stimmen auf sich vereint, nicht verhindern. Auch dort wirken sich die Stimme für einen anderen Kandidaten und eine Enthaltung im Ergebnis gleich aus. Das zentrale Recht der Abgeordneten beim Wahlgang ist neben dem Recht, ihre Stimme abzugeben, das Recht zu kandidieren und Kandidaten aufzustellen, was sie nach der zulässigen und sinnvollen Ausgestaltung der Geschäftsordnung (§ 51 Abs. 3) freilich nur im Rahmen einer Fraktion oder im Zusammenschluss von zehn Abgeordneten machen können. Dass die Abgeordneten die Wahl derjenigen Person, die relativ zu allen anderen Kandidatinnen und Kandidaten die meisten Stimmen erhält, nicht verhindern können, ist bedingt durch die verfassungsrechtlich zulässige Abkehr vom Erfordernis der absoluten Mehrheit. Es gibt keinen Grund dafür, warum sich daran etwas ändern sollte, wenn nur eine Person kandidiert. Auch das – aufgrund des dahinterstehenden Repräsentationsverständnisses schon im Grundsatz höchst fragwürdige – Argument, dass dadurch die „Verfassungsrechte des Thüringer Volkes“ missachtet würden, läuft insofern ins Leere.

IV. Verfassungspolitisch problematische Konsequenzen

Im Lichte der soeben geäußerten Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Begründung des Gesetzentwurfs treten zudem die verfassungspolitisch problematischen Konsequenzen des Änderungsvorschlags deutlich zu Tage: Im parlamentarischen Regierungssystem führen der Bedeutungsverlust der großen Volksparteien und die erhöhte Anzahl an im Parlament vertretenen Parteien zu Schwierigkeiten bei der Koalitionsbildung und damit bei der Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten. Wie mit diesem Problem umzugehen ist, ist eine verfassungspolitisch zu entscheidende Frage: Denkbar ist es einerseits, am Erfordernis der absoluten Mehrheit für die Wahl festzuhalten und damit die Bildung einer Minderheitsregierung zu erschweren. Andererseits kann die Verfassung – wie Art. 63 Abs. 4 GG für die Bundeskanzlerwahl, freilich unter Anerkennung eines Entscheidungsspielraums des Bundespräsidenten – die Anforderungen an die Wahl in weiteren Wahlgängen absenken und nur eine relative Mehrheit fordern, um eine Minderheitsregierung zu ermöglichen. Beide Ansätze haben ihre Vor- und Nachteile, aber beide sind verfassungsrechtlich zulässig, um mit der Situation, dass es keine klare parlamentarische Mehrheit für eine Regierung gibt, umzugehen. Das Festhalten am Erfordernis der absoluten Mehrheit führt regelmäßig dazu, dass die bestehende Regierung, die nur noch auf die schwache Legitimation durch den vorherigen Wahlakt zurückgreifen kann, kommissarisch im Amt bleibt, und zwar potentiell nicht nur für eine Übergangszeit, sondern für eine längere Dauer. Es macht Neuwahlen erforderlich oder zumindest wahrscheinlich. Die Ermöglichung einer Minderheitsregierung geht diesem Problem aus dem Weg, erweist sich im parlamentarischen Regierungssystem mit parteienstaatlicher Prägung aber auch nicht als erstrebenswert, schränkt die Handlungsspielräume der Regierung empfindlich ein und wird die Legislaturperiode oftmals nicht überdauern.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die vorgeschlagene Verfassungsänderung unter zwei Gesichtspunkten als verfassungspolitisch problematisch:

Erstens stellt sie ein Mischsystem dar, das einerseits die Bildung einer Minderheitsregierung ermöglichen soll und damit sowohl eine auf Dauer geschäftsführende Regierung als auch das Erfordernis von Neuwahlen vermeidet. Dabei bleibt sie aber auf halbem Wege stehen, weil sie letztlich die Bildung einer Minderheitsregierung erschwert oder sogar verhindert, indem sie den Fraktionen, die eine solche verhindern wollen, diese Möglichkeit gibt, durch die Nichtaufstellung eigener Kandidaten und die Stimmabgabe mit „Nein“ für die designierte Ministerpräsidentin oder den designierten Ministerpräsidenten. In diesem Fall schlägt das eigentlich in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf verankerte Erfordernis einer relativen Mehrheit faktisch um in das Erfordernis einer absoluten Mehrheit. Die Regelung erweist sich insofern als inkohärent. Es er-

scheint auch in der Sache nicht geboten, die Anforderungen an die Wahl zur Ministerpräsidentin oder zum Ministerpräsidenten davon abhängig zu machen, ob die anderen Fraktionen Kandidatinnen oder Kandidaten aufstellen oder nicht. Auf die doch recht absurde Situation, wenn die Fraktion oder die Fraktionen, die eine Minderheitsregierung bilden wollen, sich gezwungen sehen könnten, einen weiteren Kandidaten aufzustellen, habe ich bereits hingewiesen.

Wird so durch die vorgeschlagene Neuregelung die Bildung einer Minderheitsregierung erheblich erschwert, so führt die Verfassungsordnung Thüringens im Übrigen dazu, dass sich zweitens die negativen Konsequenzen einer solchen Situation in besonders erheblicher Weise auswirken: Das Scheitern der Ministerpräsidentenwahl auch im dritten Wahlgang führte dazu, dass die bisherige Regierung geschäftsführend im Amt bleibt. Geht man davon aus, dass die spätere Wahl einer neuen Ministerpräsidentin oder eines neuen Ministerpräsidenten im Wege des konstruktiven Misstrauensvotums ausgeschlossen ist und auch die Herbeiführung von Neuwahlen durch die Vertrauensfrage ausgeschlossen ist, dann bleibt als einzige Möglichkeit, um diesen Zustand zu ändern, die Auflösung des Landtags, die derzeit aber eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags voraussetzt (Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf). Damit besteht die Gefahr, dass eine kommissarische Regierung über längere Zeit, ggf. sogar für eine gesamte weitere Legislaturperiode im Amt bleibt. Das ist unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation nicht unproblematisch, auch wenn man darin keinen Verfassungsverstoß sehen will, weil die Verfassung diesen Zustand ja implizit ermöglicht. Es ist jedenfalls im Interesse der Handlungsfähigkeit der Regierung, nicht nur für das Land Thüringen, sondern auch auf Bundesebene im Bundesrat problematisch.

Will man also an der vorgeschlagenen Regelung des neuen Satzes 6 festhalten, wonach im dritten Wahlgang bei nur einem Bewerber dieser mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen auf sich vereinen muss – was nach meiner Meinung weder verfassungsrechtlich vorgegeben noch verfassungspolitisch sinnvoll ist –, so erscheint es jedenfalls geboten, die Konsequenzen des gescheiterten dritten Wahlgangs zu regeln: Wenn die Bildung einer Minderheitsregierung ausscheidet, dann erscheinen aus verfassungspolitischer Sicht vorgezogene Neuwahlen gegenüber der Aussicht auf eine dauerhaft geschäftsführende Regierung als vorzugswürdig. In der Konsequenz des Änderungsvorschlags sollte daher entweder – vage angelehnt an die Regelung des Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG – die Auflösung des Landtags als automatische Konsequenz der gescheiterten Wahl verfassungsrechtlich verankert werden, systematisch sinnvoll wohl als Art. 50 Abs. 2 Nr. 3 ThürVerf. Oder die Anforderungen an eine Selbstauflösung des Landtags nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf sollten herabgesetzt werden und eine solche sollte – jedenfalls für den Fall des gescheiterten dritten Wahlgangs – an das Erfordernis einer einfachen Mehrheit geknüpft werden. Vorbilder für entsprechende

verfassungsrechtliche Regelungen über die automatische Parlamentsauflösung im Fall der gescheiterten Ministerpräsidentenwahl existieren in Sachsen (Art. 60 Abs. 3 SächsVerf) und im Saarland (Art. 87 Abs. 4 SVerf). Herabsetzungen der notwendigen Mehrheitserfordernisse für die Parlamentsauflösung kennen die Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern (Art. 42 Abs. 2 Verf M-V) und Sachsen-Anhalt (Art. 65 Abs. 2 LSAVerf).

V. Konsequenzen für die geltende Rechtslage

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen halte ich im Übrigen zu Art. 70 Abs. 3 ThürVerf in der geltenden Fassung die Auslegung für überzeugend, nach der im dritten Wahlgang bei nur einer Bewerberin oder einem Bewerber eine einzige Ja-Stimme für die Wahl ausreicht. Dieses Ergebnis legt bereits der Wortlaut nahe. Es erscheint nicht sachgerecht, höhere Anforderungen an die Wahl davon abhängig zu machen, ob ein einzelner Bewerber zur Wahl steht oder ob es Mitbewerberinnen und Mitbewerber gibt. Diese Lesart verwirklichte zudem in konsequenter Weise die Systemscheidung des Verfassungsgebers dafür, dass sich die Bildung einer Minderheitsregierung als vorzugswürdig gegenüber einer auf Dauer geschäftsführenden Regierung oder der Aussicht auf vorgezogene Neuwahlen darstellt. Verfassungsrechtliche Einwände unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips und des Mehrheitsprinzips, der Rechte der Abgeordneten oder des Volkes bestehen gegen diese Auslegung nicht. Sie bestehen daher auch nicht gegen eine klarstellende Verfassungsänderung, die anders als der vorliegende Vorschlag die Wahl einer Ministerpräsidentin oder eines Ministerpräsidenten explizit auch dann ermöglicht, wenn diese Person mehr Nein- als Ja-Stimmen auf sich vereint.

VI. Fazit zum Änderungsvorschlag

Mit Blick auf die vorgeschlagene Neuregelung halte ich die verfassungspolitischen Einwände für durchschlagend. Von der Neuregelung sollte Abstand genommen werden. Sofern der Landtag daran festhalten möchte, sollte den negativen Konsequenzen dieses Vorschlags durch die Regelung der automatischen oder erleichterten Auflösung des Landtags begegnet werden.