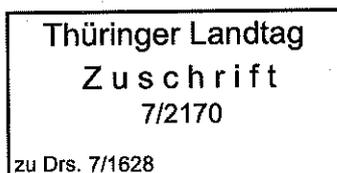


**Stellungnahme im Anhörungsverfahren  
zum fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Frei-  
staats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 7/1628 –  
hier: Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“  
(Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfes)**

Düsseldorf, 3. 10. 2022

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf  
Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 28.01  
Ebene 01 Raum 19  
www.hhu.de

**Den Mitgliedern des  
VerfA**



**I. Einführung**

zum Themenkomplex "Ministerpräsidentenwahl"

**1. Ziele des Gesetzentwurfes**

Die Begründung für den Gesetzentwurf nennt zwei Ziele, die mit der verfolgten Änderung der Landesverfassung erreicht werden sollen: Eine bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen (a) und die Sicherung des Mehrheitsprinzips als der maßgeblichen Entscheidungsregel der Demokratie (b).

ad a) Freilich ist festzustellen, dass hinsichtlich des sogenannten Meiststimmenverfahrens eigentlich gar keine Rechtsunsicherheit besteht – abgesehen von der Kontroverse, die aus Anlass der Ministerpräsidentenwahl im Thüringer Landtag initiiert wurde. Das Meiststimmenverfahren ist im Grundgesetz auf Bundesebene und auf Landesebene in den Landesverfassungen und ebenso auch in zahlreichen Kommunalverfassungsordnungen niedergelegt und wird ohne wesentliche Auseinandersetzungen praktiziert.

ad b) Zur (angeblich) gebotenen Sicherung des Mehrheitsprinzips ist festzustellen, dass dieses Prinzip in der Tat die Entscheidungsfindung in einer Demokratie leitet, allerdings durchaus unterschiedliche Ausprägungen kennt. Es gibt die absolute

Mehrheit, es gibt die einfache Mehrheit, die relative Mehrheit, es gibt die Notwendigkeit höherer Zustimmungsquoten, etwa einer Zweidrittelmehrheit. Ausschlaggebend für die Wahl des jeweils gewählten *Mehrheitsmodus* sind unter anderem die Dringlichkeit einer Entscheidung, die Kontinuitätssicherung der bisherigen Rechtslage und der gewünschte Legitimationsgrad der Entscheidung.

Für die Mehrheitsentscheidung spricht letztlich der demokratische Gedanken der Selbstbestimmung. Mit *Hans Kelsen* liegt seine Rechtfertigung darin, dass für die gewählte Variante mehr Stimmen abgegeben wurden als gegen sie. Die Zahl derjenigen, die mit ihrem Vorschlag durchdringen und also gemäß ihrer eigenen Entscheidung agieren können, ist größer als die Zahl der anderen. Dies gilt freilich nur für die einfache Mehrheit, nicht die lediglich relative Mehrheit.

Eine wesentliche Leistung der Mehrheitsentscheidung liegt nun darin, überhaupt eine Entscheidung zu ermöglichen. Die Alternativen zur Mehrheitsentscheidung haben alle gravierende Nachteile: Das Erfordernis der Einstimmigkeit gibt jedem Stimmberechtigten eine Vetoposition und führt praktisch meist zur Entscheidungsunfähigkeit; die Palavermethode: Zusammensitzen, bis man sich geeinigt hat, ist unpraktikabel, erfolgsunsicher und zeitraubend. Autoritäre Entscheider zu ermächtigen, verträgt sich nicht mit der Volkssouveränität, wonach eine Legitimation eben vom Volk auszugehen hat. Für diejenigen Konstellationen, in denen eine Entscheidung unabdingbar ist, wird deswegen beim Scheitern höherer Mehrheitsanforderungen der Modus der *relativen Mehrheitsentscheidung* gewählt. Hiermit kann sichergestellt werden, dass eine Entscheidung getroffen wird, auch wenn wegen der Schwierigkeiten, eine Mehrheit von 50% plus einer Stimme zu erreichen, diese Mehrheit verfehlt wird. Diese Entscheidungsregel wird insbesondere bei Personalentscheidungen angewendet, wenn eine Position jedenfalls besetzt werden muss. Bei Sachentscheidungen besteht diese Dringlichkeit nicht, hier gilt bei Verfehlen der Mehrheit von 50% plus einer Stimme einfach der alte Zustand weiter.

Das Mehrheitsprinzip in seiner Ausprägung als relative Mehrheitsregel stellt eine legitime und gegebenenfalls notwendige Form der Entscheidung dar.

## **2. Irritationspotenzial des Meiststimmenverfahrens**

Zugestandenermaßen: Falls für eine Ministerpräsidentenwahl nur ein Kandidat antritt, so kann man ins Grübeln kommen, ob dieser auch gewählt sein soll, wenn mehr Nein- als Ja-Stimmen für ihn bei der Wahl abgegeben wurden. Die Unzufrie-

denheit mit einer solchen Wahl steht offensichtlich hinter dem Vorschlag der Änderung von Art. 70 Abs. 3 Landesverfassung, und zwar beschränkt auf die Konstellation, dass es nur einen Kandidaten gibt.

Allerdings: Diese Besonderheit ist eine scheinbare! Falls mehrere Kandidaten antreten, wird derjenige gewählt, der „die meisten Stimmen erhält“ und wird unproblematischerweise als gültig gewählt angesehen. Gleichwohl wurden mehr Stimmen gegen ihn, nämlich für andere Kandidaten, als für ihn abgegeben. Die gegen den siegreichen Kandidaten abgegebenen Nein-Stimmen verteilen sich lediglich auf mehrere Kandidaten. Steht nur ein Kandidat zur Wahl, treten diese Nein-Stimmen summiert in Erscheinung, was aber nichts daran ändert, dass es sich jeweils um eine Wahl mit lediglich relativer Mehrheit handelt. Das Ausgangsproblem hinter dem Gesetzentwurf ist schlicht ein Scheinproblem!

Unabhängig davon, wie viele Kandidaten antreten, ist festzuhalten, dass es beim Meiststimmenverfahren „lediglich auf die für einen Kandidaten abgegebenen Stimmen ankommt“, BVerfGE 120, 82 (119) (siehe zum Ganzen auch noch unten II 4.).

### **3. Gefährdung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems**

Die Realisierung des Änderungsvorschlages gefährdet die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems im Freistaat! Der Vorschlag birgt in sich die Möglichkeit, dass kein Ministerpräsident parlamentarisch gewählt wird und auf Dauer keine vom Parlament legitimierte Landesregierung amtiert. Das ist mit der Landesverfassung unvereinbar. Die Landesregierung ist ein notwendiges Verfassungsorgan des Freistaats, deren Konstitution durch die Wahl des Ministerpräsidenten gesichert sein muss. Eine solche Wahl wird durch den Änderungsvorschlag gefährdet (s. nachfolgend unter II.).

## **II. Im Einzelnen:**

### **1. Notwendigkeit der Wahl eines Ministerpräsidenten**

Die Regierung ist ein notwendiges Verfassungsorgan. Sie kommt durch die parlamentarische Wahl des Ministerpräsidenten ins Amt. Das bedeutet: Die Verfassung verlangt zwingend die Wahl eines Ministerpräsidenten.

## **2. Zwei Wahlmodi für die Ministerpräsidentenwahl**

Die demokratische Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag orientiert sich am Mehrheitsprinzip, das wie gezeigt unterschiedliche Ausprägungen kennt (oben I. 1.). Für den Normalfall verlangt Art. 70 Abs. 3 S. 1 Landesverfassung die Wahl durch die Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Dieses Mehrheitserfordernis gilt zunächst auch für die Wahl des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der anderen Länder. Es soll sicherstellen, dass die Regierung voraussichtlich von einer parlamentarischen Mehrheit getragen wird.

Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nach einer Parlamentswahl und auch gegebenenfalls Uneinigkeit unter den Fraktionen und Gruppen im Landtag lassen die Möglichkeit offen, dass dieses anspruchsvolle Quorum nicht erreicht wird. Immerhin, die Verfassung sieht, wie andere Verfassungen auch, zwei Versuche vor, um in diesem Modus einen Ministerpräsidenten zu wählen.

Falls dies nicht gelingt, greift – sekundär – ein anderer Wahlmodus: derjenige der relativen Mehrheit.

Unter Legitimationsgesichtspunkten ist dieser Wahlmodus nicht gleichwertig; seine Rechtfertigung liegt darin, dass er aber jedenfalls sicherstellt, dass ein Ministerpräsident gewählt wird und das Land eine Regierung erhält. Die Funktion der Mehrheitsentscheidung, jedenfalls eine Entscheidung zu ermöglichen, setzt sich hier durch.

Die Absenkung der Zustimmungquote des Gewählten unter die 50%-Marke wird auch praktiziert bei der Wahl zum Bundestag und zu Landtagen mit der Erststimme im Wahlkreis. Die Legitimation der so gewählten Wahlkreissieger wird nicht ernstlich bezweifelt.

Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 Landesverfassung stellt mithin einen Mechanismus dar, um die Wahl eines Ministerpräsidenten zu gewährleisten.

## **3. Gefahr: Thüringen ohne parlamentarische Regierung**

Falls der Vorschlag Verfassungsinhalt wird, so droht ernstlich die Gefahr, dass, falls nur ein Kandidat für das Ministerpräsidentenamt antritt und er nicht mehr Ja- als Nein-Stimmen erhält, Thüringen keinen gewählten Ministerpräsidenten hat und damit auch keine parlamentarisch legitimierte Regierung.

Falls der dritte Wahlgang unter den vorgesehenen neuen Bedingungen nicht zu einer erfolgreichen Wahl führt, so bleibt das Land ohne Ministerpräsident und ohne Regierung! Die Verfassung sieht keinen weiteren Wahlgang vor. Wie alle anderen Landesverfassungen (und auch das Grundgesetz) zielen die einschlägigen Bestimmungen auf Beschleunigung der Wahl eines Ministerpräsidenten. Dieser für die Regierungsbildung konstitutive Akt soll nicht auf den Sankt Nimmerleinstag verschoben werden können. Nach einer gescheiterten Wahl unter den neuen Bedingungen bliebe die Regierung des vorhergehenden Landtages geschäftsführend im Amt – und zwar auf Dauer! Die Möglichkeit der Wahl eines Ministerpräsidenten durch den neu gewählten Landtag eröffnet sich in der Folgezeit nicht mehr.

Die Wahl eines Ministerpräsidenten im Zuge eines konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 73 Landesverfassung kommt nicht in Betracht: Gegen eine nur geschäftsführende Regierung ist ein konstruktives Misstrauensvotum nicht möglich. Ein Misstrauensvotum setzt voraus, dass der Ministerpräsident über das Vertrauen des Parlaments ins Amt gekommen ist

Nach den geltenden Thüringer Bestimmungen ist – anders als in einigen anderen Landesverfassungen – der Ausweg, Neuwahlen anzusetzen, nicht oder nur unter kaum erfüllbaren Voraussetzungen zu gehen. Eine Neuwahl gem. Art. 50 Abs. 2 S. 2 Landesverfassung nach einem erfolglosen Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten kommt nicht in Betracht, weil ein nicht gewählter Ministerpräsident eben keine Vertrauensfrage stellen kann.

Die Selbstauflösung des Landtages nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 Landesverfassung setzt die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags voraus, eine Voraussetzung, die recht schwer zu erreichen ist, weil nicht wenige Abgeordnete gerne ihr Mandat für die ganze Restlaufzeit der Legislaturperiode behalten möchten.

Zusammenfassend ist also festzustellen: Die intendierte neue Regelung der Wahl des Ministerpräsidenten kann dazu führen, dass über eine ganze Wahlperiode der Ministerpräsident und seine Regierung nur geschäftsführend amtieren. Dies widerspricht der Volkssouveränität in ihrer zeitlichen Dimension: Herrschaft nur auf Zeit.

Die Amtszeit der alten Landesregierung endet nach Art. 75 Abs. 2 Landesverfassung mit dem Zusammentritt des neuen Landtags. Die Neuregelung wird der Notwendigkeit, einen Ministerpräsidenten zu wählen, nicht in allen Konstellationen gerecht.

#### **4. Unzulässiger Einfluss auf die anzuwendende Mehrheitsregel**

Der Vorschlag sieht vor, dass ausschließlich für den Fall, dass lediglich *ein* Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten antritt, mehr Ja- als Nein-Stimmen verlangt werden. Das bedeutet, dass wenn eine parlamentarische Gruppierung darauf verzichtet, einen eigenen Kandidaten aufzustellen, sie das Mehrheitserfordernis ändern kann: Es kommt zu einer Anhebung von der relativen auf die einfache Mehrheit. Es ist rechtsstaatswidrig, dass eine Gruppierung aus der Wählerschaft selbst entscheiden kann, welche Entscheidungsregel zur Anwendung kommt.

#### **5. Denkpausenregelung**

Der im Änderungsentwurf vorgesehene Vorschlag, eine „Denkpause“ von längstens 14 Tagen einzuschieben, ist diskutabel. Allerdings schließt die geltende Fassung von Art. 70 Abs. 3 Landesverfassung eine Denkpause von einigen Tagen auch nicht aus. Ein dringendes Bedürfnis für eine solche Regelung besteht nicht.

Schließlich noch ein redaktioneller Hinweis: Der Entwurf spricht in Art. 70 Abs. 3 S. 3 davon, der Landtag „kann“ einen weiteren Wahlgang ansetzen. Der Landtag hat insofern aber kein Ermessen, er muss einen dritten Wahlgang ansetzen. Dies kommt erst in Satz 5 des Vorschlags zum Ausdruck. Hier müsste textlich nachgebessert werden.

#### **Ergänzung:**

Antworten auf die in der Anlage 3 der Drucksache 7/1628 gestellten Fragen

1. Der Entwurf will einer bestehenden Rechtsunsicherheit entgegenwirken; indes, diese ist, wie oben angedeutet, aber in Thüringen selbst erst geschaffen worden durch die Diskussion um die Wahl des Thüringer Ministerpräsidenten. Anderwärts wird die Wahl nach dem Meiststimmenverfahren, soweit ersichtlich, nicht in Zweifel

gezogen, auch nicht bei nur einem Bewerber.

2. Die möglichen negativen Effekte, die sich bei Annahme des Gesetzentwurfes ergeben können, wurden oben deutlich dargestellt, siehe II. 3. und 4.

3.

a) Die bestehende Rechtslage ist eindeutig und ruft nicht nach Veränderung. Die Regelung für den dritten Wahlgang soll sicherstellen, dass auf jeden Fall ein Ministerpräsident gewählt wird.

b) Die Konstellation nur eines Bewerbers für das Amt des Ministerpräsidenten ist unter Gesichtspunkten der Legitimation nach dem Demokratieprinzip keine andere als diejenige, in der mehrere Bewerber antreten (siehe oben I. 2.).

c) Nochmals: Es besteht weder ein Änderungs- noch ein Klärungsbedarf.

d) Landesverfassungen, die ebenfalls im dritten Wahlgang für das Amt des Ministerpräsidenten das Meiststimmenverfahren vorsehen, kennen oft im Vergleich zu Thüringen erleichterte Möglichkeiten, zu einer Neuwahl zu kommen. Das mit der beabsichtigten Neuregelung verbundene Problem, dass möglicherweise gar kein Ministerpräsident gewählt wird, stellt sich insofern nicht, weil es in diesen Ländern leichter zu einer Neuwahl kommen kann.

4. Zur „Denkpause“ siehe oben II. 5.

5. Diese Frage wurde oben unter II. 3. behandelt: es besteht Gefahr einer lediglich geschäftsführenden Regierung über die gesamte Legislaturperiode.

Düsseldorf, den 30.09.2022

Professor Dr. Martin Morlok