



RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM

RUB

THÜR. LANDTAG POST
05.10.2022 11:47

24509/2022

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany
Juristische Fakultät |

Juristische Fakultät

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

zum Themenkomplex
"Ministerpräsidentenwahl"

05.10.2022

Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU im Thüringer Landtag – Drs. 7/1628 – zur Änderung insbesondere des Art. 70 III Verf. Thür.

I.

Verfassungsgeber und verfassungsändernder Gesetzgeber stehen bei der Setzung oder Änderung von Verfassungsnormen im Kernbereich des Organisationsverfassungsrechts typischerweise vor der Aufgabe, potentiell widerstreitende Verfassungsprinzipien zueinander ins Verhältnis zu setzen. Vor allem dort, wo dem Parlament in Ausübung seiner Kreationsfunktion die Schaffung anderer Verfassungsorgane oder die Besetzung von parlamentarischen, administrativen oder judikativen Ämtern zukommt, besteht regelmäßig ein Spannungsverhältnis zwischen zu fordernder und erhoffter parlamentarisch-demokratischer Legitimation einerseits und Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems bzw. anderer staatlicher Organisationseinheiten andererseits. Die Funktionserfordernisse eines gewaltenteilig strukturierten und organisatorisch hoch differenzierten Staatswesens machen die verlässliche Besetzung zentraler Ämter notwendig. Zugleich soll das Parlament als „Zentralorgan der Demokratie“ diesen Ämtern und Funktionen demokratische Legitimation vermitteln. Dabei stehen Funktionserfordernisse und Legitimationsbedürfnisse nicht in einem qualitativen Vorrang-/Nachrangverhältnis: Funktionalität der verfassungsrechtlichen Ordnung tritt gegenüber der demokratischen Legitimation nicht zurück. Vielmehr zielt die Verfassung als Organisationsurkunde des politischen Gemeinwesens inhärent auf eine funktionale – und das bedeutet: gewaltenteilige – Ordnung. Diese setzt aber das Bestehen verschiedener Gewalten und namentlich das Bestehen einer Regierung voraus.

Potentiell ist dieses Spannungsverhältnis, weil im Idealfall stabiler parlamentarischer Mehrheiten die Kreation durch eine große Anzahl von Abgeordneten und also mit angemessener demokratischer Legitimation erfolgt. Unter dem Eindruck einer differenzierten und polarisierten Parteienlandschaft mit einer Reihe mittlerer und kleinerer Parteien wird die Mehrheitsbildung im Parlament aber zunehmend erschwert. Während dies dort, wo mehrere Ämter zu vergeben sind, etwa bei der Besetzung von Richterstellen an den obersten (Verfassungs-) Gerichten in Bund und Ländern, durch Proporzregeln jedenfalls zum Teil zu kompensieren ist, ist ein solcher Ausgleich bei dem zentralen Kurationsakt des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem, nämlich der Wahl des Regierungschefs, nicht in angemessener Weise möglich. Wenn der Regierungschef in Koalitionsregierungen auch typischerweise nurmehr primus inter pares ist, kommt ihm jedenfalls verfassungsrechtlich eine herausgehobene Stellung zu, vgl. etwa Art. 70 IV, 76 I Verf. Thür., Art. 65 S. 1, 69 S. 2 GG. Aus diesem Grunde knüpft das Verfassungsrecht in Bund und Ländern seine Wahl im Regelfall an die (doppelt qualifizierte) absolute Mehrheit der Mitglieder des jeweiligen Parlaments, Art. 70 III 1 Verf. Thür., Art. 63 II 1 GG. Weil Regierung und Regierungschef im parlamentarischen Regierungssystem vom Vertrauen des Parlaments abhängig sind, ist das qualifizierte Mehrheitserfordernis auch grundsätzlich zweckmäßig; dies gilt allerdings nur für den Regelfall stabiler parlamentarischer Mehrheiten. Fehlt es an diesen, tritt das Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation und Funktionalität der parlamentarischen Ordnung offen(er) zutage.

Wie Verfassungsgeber und verfassungsändernder Gesetzgeber das Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation parlamentarischer Kurationsakte einerseits und hinreichender Funktionsfähigkeit von Regierung und anderen staatlichen Organen ausgestalten, ist nicht vorgegeben, sondern unterliegt im Wesentlichen Erwägungen politischer Klugheit und Zweckmäßigkeit. Namentlich greift Art. 83 III Verf. Thür. im vorliegenden Fall nicht. Damit ist die hier zu beurteilende Frage nach der Änderung des Art. 70 III Verf. Thür. nicht vorrangig eine verfassungsrechtliche, sondern eine verfassungspolitische Frage, die – da es sich nicht um einen Akt originärer Verfassungsgebung, sondern um die Änderung einer bereits bestehenden Verfassung handelt – diesen bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen als systematischen Bezugspunkt beachten muss.

II.

Der Verfassungsgeber des Landes Thüringen hat mit der Regelung des Art. 70 III Verf. Thür. nach verbreiteter und zutreffender Lesart der Norm eine klare Entscheidung zugunsten der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems getroffen, indem er die Wahl des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang nicht mehr von einem in irgendeiner Hinsicht qualifizierten Mehrheitserfordernis abhängig macht, sondern denjenigen Kandidaten als gewählt annimmt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Dass nach dieser Lesart auch ein Kandidat gewählt werden kann, der nur eine (gegebenenfalls sogar nur seine eigene) Stimme auf sich vereinigt, ist zutreffend, liegt aber angesichts der parteienstaatlichen Durchformung des parlamentarischen Regierungssystems soweit jenseits aller politischen Realitäten, dass der

verfassungsändernde Gesetzgeber nach meiner Einschätzung nicht gut beraten ist, mit diesem Szenario Verfassungspolitik zu machen, wie es der vorliegende Gesetzentwurf tut.

1. Dabei ist das demokratische Unbehagen, das den Gesetzentwurf trägt, durch den Art. 70 III Verf. Thür. dahingehend geändert werden soll, dass im dritten Wahlgang nur derjenige gewählt ist, der mehr Ja- als Nein-Stimmen auf sich vereinigt, nachvollziehbar, aber letztlich nicht begründet. Es speist sich aus dem Wunsch, die Wahl des Ministerpräsidenten demokratisch möglichst stark zu legitimieren. Dieser Wunsch ist an sich verständlich und entspricht auch der Entscheidung der Verfassung für ein parlamentarisches Regierungssystem; er setzt aber die Wertungen des demokratischen Regelfalls, wie er Art. 70 III 1 Verf. Thür. zugrunde liegt, an die Stelle des dritten Wahlgangs, bei dessen Stattfinden der als Regel in Satz 1 gefasste Fall nicht mehr besteht, sondern eine Situation entstanden ist, in der in der Abwägung zwischen Legitimation und Funktionalität der verfassungsrechtlichen Ordnung der Regierung der Funktionsbelang stärkere Beachtung verlangt. Eine ähnliche, wenn im Detail durch die Mitwirkung des Bundespräsidenten auch abweichende Regelung trifft auch Art. 63 GG mit seinen abgestuften Mehrheitserfordernissen.

2. a) Die nunmehr vorgesehene Regelung des Art. 70 III S. 6 Verf. Thür. ist aus meiner Sicht in verschiedener Hinsicht keine verfassungspolitisch kluge Alternative zur bestehenden Rechtslage. Zunächst macht sie die Organisation einer politischen Mehrheit für einen Kandidaten mehr denn je zu einem Spielball politischer Obstruktionsinteressen, deren praktische Bedeutung bei der Wahl des Abgeordneten Thomas Kemmerich um Ministerpräsidenten im Februar 2020 offenkundig geworden sind. Durch das gezielte Nichtaufstellen eines eigenen Kandidaten können Fraktionen die Wahl eines Ministerpräsidenten verhindern und die Regierungsbildung dadurch verzögern. Diese Art von Vetoposition führt gerade zu einem weniger an demokratischer Legitimation der Regierung und sollte in meinen Augen nach Möglichkeit vermieden werden. Der „Kompromissdruck“, der durch die Regelung ausweislich der Entwurfsbegründung erzeugt werden soll, wird nämlich von jenen empfunden, denen an der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems ohnehin liegt und diesen Druck nicht benötigen. Diejenigen Abgeordneten auch des Thüringer Landtags, die dieses Anliegen nicht teilen, werden sich auch durch die geplanten Regelungen nicht von ihrem obstruktiven Gebaren abhalten lassen.

b) Soweit der Gesetzentwurf ausführt, in der Demokratie müsse auch die Möglichkeit bestehen, gegen eine Entscheidung zu sein (hier also eine Personalwahl), ohne einen eigenen Gegenkandidaten aufzustellen, so geht dies von irrigen Prämissen aus. Das demokratische Selbstbestimmungsrecht, das auch das Recht umfasst, gegen etwas zu sein, kommt zuerst und vor allem den Bürgern als Teil der Gesellschaft zu. Abgeordnete sind hingegen in einen staatlich-institutionellen Funktionszusammenhang eingebunden, dessen verfassungsrechtliche (!) Ausgestaltung selbstverständlich politische Anreizmechanismen enthalten darf, die auf die Funktionalität – hier – des parlamentarischen Regierungssystems gerichtet sind. Soweit die Entscheidung über die Aufstellung eines eigenen Kandidaten rechtlich frei bleibt, was sie auch in der geltenden Fassung des Art. 70 III GG bleibt, ist dagegen verfassungsrechtlich nichts einzuwenden.

Der Gesetzentwurf zielt aber, darüber hinausgehend, auf die Freistellung von den politischen Konsequenzen einer Nichtaufstellung eines eigenen oder gemeinsamen Kandidaten mehrerer Fraktionen. Das ist weder vom Demokratieprinzip geboten noch verfassungspolitisch wünschenswert. Die Verfassungspflicht, aus dem Landtag heraus eine funktionsfähige Regierung zu bilden, trifft alle Fraktionen und Abgeordneten gleichermaßen. Gerade in Zeiten politischer Krise und Instabilität ist der gesamte Landtag zur Mehrheitsbildung aufgerufen. Er sollte sich hier – als in Entscheidung in eigener Sache – nicht dieser Pflicht durch Einführung des Art. 70 III 6 Verf. Thür. entledigen.

c) Schließlich zeigt eine auf das Gesamtsystem der Thüringer Verfassung gerichtete Gegenüberstellung der aktuell geltenden Fassung des Art. 70 III Verf. Thür. mit dem vorliegenden Entwurf einschließlich eines Blicks auf das Grundgesetz, dass die in Aussicht genommene Änderung verfassungspolitisch nicht sinnvoll erscheint:

Schaut man zunächst auf das Grundgesetz als Referenzordnung, so zeigt das in Art. 63 GG vorgesehene Wahlverfahren in bis zu drei Wahlgängen unter Einbeziehung des Bundespräsidenten den Versuch, Legitimation und Funktionalität wenn möglich zu gleichen Teilen zu realisieren, vgl. Art. 63 II, III GG. Erst wenn dies fehlschlägt, die Kanzlermehrheit also nicht erreicht wird, reicht eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen aus, um einen Kanzler zu wählen; allerdings steht seine Wahl unter dem Vorbehalt der Bestätigung durch den Bundespräsidenten, sofern der Kandidat nicht mit Kanzlermehrheit gewählt wurde. Ob der Bundespräsident den Kandidaten ernennt, ist eine politische Ermessensentscheidung, in die eine Fülle von Faktoren einbezogen werden kann, darunter auch die Frage, wie die Mehrheitsverhältnisse im Parlament liegen und wieviele Stimmen der Kandidat auf sich vereinigen konnte. Je nach Situation kann der Bundespräsident den Kandidaten ernennen oder den Bundestag auflösen. Das Grundgesetz moderiert also durch eine eigenständige Regelung die Situation, dass ein Kanzler nicht mit Mehrheit der Stimmen gewählt wird, indem es den Bundespräsidenten eine eigene politische Entscheidung über den Sachverhalt einräumt. Die Spannungslage wird also entweder durch Ernennung oder Auflösung des Bundestages und Neuwahlen aufgelöst.

In der bisherigen Fassung des Art. 70 III Verf. Thür. wird das Spannungsverhältnis dahingehend aufgelöst, dass der Kandidat mit den meisten Stimmen gewählt ist. Ob das in der konkreten politischen Situation sinnvoll und gangbar ist, kann die Thüringer Verfassung ebenso wenig entscheiden wie das Grundgesetz. Während dieses aber mit dem Bundespräsidenten eine verfassungsrechtlich neutrale Instanz zur Auflösung der Situation einschalten kann, besteht diese Möglichkeit in den Ländern nicht. Aus dieser Situation gibt es nunmehr den Ausweg, den Kandidaten mit den meisten Stimmen als gewählt anzusehen (wie bislang) oder, bei Verfehlen eines näher zu bestimmenden Mehrheitserfordernisses, den Landtag für aufgelöst zu erklären (optional: weitere Wahlgänge zuzulassen). Der vorliegende Gesetzentwurf ist im Hinblick auf diese beiden Alternativen nun aber nicht konsequent: Das gegenwärtige Modell des Art. 70 III Verf. Thür. soll durch ein – wenn auch nur schwach – qualifiziertes Mehrheitserfordernis ersetzt werden. Der Entwurf enthält sich aber der Entscheidung, was bei Verfehlen dieses Mehrheitserfordernisses geschehen soll. Die aktuelle wie die angestrebte Regelung lässt

erkennen, dass die Anberaumung weiterer Wahlgänge nicht gewünscht (und wohl auch verfassungspolitisch unklug) ist. Dies hätte zur Folge, dass die nur noch geschäftsführend im Amt befindliche Landesregierung, vorbehaltlich der Regelung des Art. 50 II Nr. 1 Verf. Thür. (Landtagsselbstauflösung) ungünstigstenfalls eine komplette Legislatur, im Amt bliebe – und zwar als Minderheitsregierung, weil dem geschäftsführenden Ministerpräsidenten die Möglichkeit der Vertrauensfrage mit der Option der Landtagsauflösung nach Art. 50 II Nr. 2 Verf. Thür. wohl verwehrt ist. Das ist weder funktional noch legitimatorisch im Ansatz überzeugend.

Die Neufassung des Art. 70 III Verf. Thür. in der vorgesehenen Weise droht nach meiner Einschätzung also die mit ihr verfolgten Ziele im Falle ihrer Anwendung nicht nur nicht zu fördern, sondern sie ungünstigstenfalls sogar zu konterkarieren.

Wer die Stellung des Ministerpräsidenten legitimatorisch stärken will, muss aus Gründen verfassungspolitischer Klugheit eine Regelung vorsehen, die eine Rechtsfolge für den Fall vorgibt, in dem die gewünschte legitimatorische Stärkung aus politischen Gründen nicht erfolgt. Dies könnte, soll der gegenwärtige Regelungsvorschlag beibehalten werden, durch die Hinzufügung einer Auflösungsregelung erfolgen – etwa in der Art: „Verfehlt er eine Mehrheit an Ja-Stimmen, ist der Landtag aufgelöst“.

Grundsätzlich und wiederum allein verfassungspolitisch gesprochen spricht meines Erachtens Vieles für die Beibehaltung der aktuellen Regelung des Art. 70 III Verf. Thür., weil kaum je zu erwarten ist, dass sie sich in ihrer zugespitzten Form, dass ein Kandidat mit einer Stimme gewählt wird, je realisieren wird. Sollte dies doch der Fall sein, würden sich darin Probleme des parlamentarischen Regierungssystems bzw. der Demokratie schlechthin offenbaren, denen gegenüber ein parlamentarisch kaum legitimerter Ministerpräsident kaum mehr als *quantité négligeable* wäre.

Mit freundlichen Grüßen