

Prof. Dr. Wolfgang Zeh  
Bundestagsdirektor a.D.  
Deutsche Universität für  
Verwaltungswissenschaften

THÜR. LANDTAG POST  
18.11.2022 10:30

28.11.2022

Themenkomplex "Ministerpräsidentenwahl"

### **Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag**

- Gutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Präsidenten des Landtags -

Zu untersuchen ist der Fall der Kandidatur nur eines Bewerbers für das Amt des Ministerpräsidenten im Verfahren des in Artikel 70 Absatz 3 Satz 3 der Verfassung Thüringens vorgesehenen „weiteren Wahlgangs“, nachdem in den vorausgehenden zwei Wahlgängen nach Abs. 3 Satz 1 und 2 kein Bewerber die erforderliche Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Landtags erreicht hat. Anzuwenden ist Verfassungsrecht Thüringens unter Einbeziehung der Vorschriften und Vorgaben, die als gemeindeutsche Verfassungslage in Bund und Ländern für Thüringen die normativen Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems bilden. In die Untersuchung ist die Auseinandersetzung mit einer gutachtlichen Stellungnahme einzubeziehen, die von Prof. Martin Morlok im Auftrag des Thüringer Justizministeriums erstellt worden ist.

Die hiermit vorgelegte gutachtliche Stellungnahme enthält zunächst das Ergebnis in Kurzfassung (unter A.), sodann die Ausarbeitung (unter B.) und abschließend eine kursorische Zusammenstellung wesentlicher Untersuchungsergebnisse (unter C.).

Im Folgenden bezieht sich die Bezeichnung von Verfassungsartikeln ohne weitere Angaben auf die Thüringer Verfassung.

## A. Ergebnis in Kurzfassung

Alle bekannten Methoden der Verfassungsauslegung führen zu dem Ergebnis, dass ein im „weiteren Wahlgang“ nach Art. 70 Abs. 3 Satz 3 alleine (ohne Gegenkandidaten) antretender Bewerber gewählt ist, sofern mehr Ja- als Nein-Stimmen für ihn abgegeben worden sind. Bei Stimmengleichheit und bei einer überwiegenden Zahl von Nein-Stimmen ist er nicht zum Ministerpräsidenten gewählt. In diesem Fall hat er einen Auftrag des Landtags zur weiteren Bildung der Landesregierung (Ernennung der Minister, Art. 70 Abs. 4) nicht erhalten. Er könnte vom Landtag nicht vereidigt werden (Art. 71 Abs. 1).

Die Auslegung nach dem **Wortlaut** der maßgeblichen Vorschrift (Inhalt der Begriffe, Syntax, Textaussage als solche) ergibt, dass mit der Formulierung „die meisten Stimmen“ ein Mehr im Vergleich zu etwas Anderem gemeint sein muss. Ebenso wie ein Komparativ (mehr als) setzt der hier gebrauchte Superlativ (die meisten) voraus, dass eine andere Zahl überboten sein muss. Der Superlativ bedeutet daher dasselbe wie ein Komparativ, nämlich „mehr als“ (hier: als andere Stimmen). Was andere Stimmen sind, ergibt sich nicht aus dem Wortlaut, sondern (erst) aus der weiteren Auslegung. Bereits nach der Textbedeutung ist die Vorschrift nicht anders zu verstehen, als sie es wäre, wenn ein Mitbewerber aufträte: Der Gewählte müsste dann mehr als dessen Stimmen erhalten haben. In beiden Fällen bleibt die Aussage des Satzes dieselbe. Es ist kein Umschlagen des Gemeinten in dem Sinne ersichtlich, dass „die meisten“ in diesem Abschnitt des Verfahrens etwas Anderes als „mehr“ bedeuten solle.

Die **systematische** Auslegung (was ergibt sich aus benachbarten Vorschriften, die mit der auszulegenden Bestimmung in einem Kontext stehen) zeigt, dass die Verfassung eine stufenförmige Absenkung des Mehrheitserfordernisses vorsieht, falls die bevorzugte Entscheidung der Mehrheit der Mitglieder des Landtags für einen Bewerber nicht zu erreichen ist (Art. 70 Abs. 3 Satz 1 und 2). Die Absenkung bedeutet nicht, dass jegliches Mehrheitserfordernis aufgegeben wird, sondern dass eine geringere Mehrheit – die gegebenenfalls (nur) eine Minderheitsregierung ermöglicht – verfassungsrechtlich akzeptiert wird. Auch für diesen Fall ist vorausgesetzt, dass im „weiteren Wahlgang“ nicht mehr Abgeordnete

gegen den Bewerber als für ihn votieren, weil andernfalls eine von ihm geführte Regierung auch in Gestalt einer Minderheitsregierung mehrheitlich abgelehnt wäre.

Eine **teleologische** Interpretation (worauf zielt die Norm ab, was ist ihr Sinn und Zweck) führt zum selben Ergebnis. Grundlage und zentrales Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems ist eine vom Parlament zunächst – durch Wahl des Regierungschefs - installierte und sodann dauerhaft getragene und verantwortete Regierung. Das ergibt sich aus der nur „konstruktiv“ möglichen Abwahl des Ministerpräsidenten (und mit ihm seiner Regierung, vgl. Art. 75 Abs. 2) im Wege der Wahl eines Nachfolgers (Art. 73), aus der Vertrauensfrage (Art. 74) und auch aus der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Opposition (Art. 59). Eine Regierung, die von vornherein nicht wenigstens mehr zustimmende als ablehnende Voten erhalten hätte, kann sich nicht auf eine wenigstens partielle Legitimation des Parlaments berufen und entspricht damit nicht den Mindestvoraussetzungen der parlamentarischen Regierungsform.

Die **historische** Interpretation (was ergeben die Materialien über die Regelungsabsichten des Gesetzgebers) ist nach dem Auslegungskanon der Verfassungsgerichte nur nachrangig und hilfsweise heranzuziehen. Für sie finden sich vorliegend kaum weiterführende Hinweise. Der aktuell zu untersuchende Fall ist offenbar nicht gesehen, jedenfalls keiner eingehenden Erörterung bedürftig betrachtet worden. Die persönliche Erinnerung eines an der Verfassungsberatung beteiligten Abgeordneten in einer Sendung des MDR ist nicht geeignet, den historischen Willen des Normgebers mit ausreichender Zuverlässigkeit zu ermitteln und zur Auslegung heranzuziehen.

Die Berücksichtigung der **Staatspraxis** ist anerkanntes Mittel zur Ergänzung oder Differenzierung einer Auslegung. Auch insoweit sind kaum Hinweise ersichtlich, die den aktuellen Fall konkret betreffen. Eine Abstimmung im Jahre 1951 im Schleswig-Holsteinischen Landtag, die sich so nie und nirgendwo wiederholt hat, lässt sich nicht als eine die Auslegung (mit) bestimmende Staatspraxis heranziehen. Vielmehr spricht dieser Einzelfall dafür, dass sich in den 63 Jahren seither nicht die Auffassung durchgesetzt hat, es könne eine Regierungsbildung auch mit mehr Nein- als Ja-Stimmen legitimiert sein.

## **B. Die Untersuchung im Einzelnen**

Die vorliegend zu prüfende Konstellation ist in hohem Maße relevant für das Verfassungsverständnis, das ihr zugrunde zu legen ist, aber auch für dessen mögliche Prägung und Veränderung, welche durch die eine oder andere Entscheidung des konkreten Falles hervorgerufen werden könnte. Es geht hier um mehr als eine nur geschäftsordnungsrechtliche Handhabung, die heute so und morgen wieder anders erfolgen könnte. Unbeschadet der Befugnis des Landtags, sein Verfahren selbst zu regeln (Parlamentsautonomie, vgl. Art. 57 Abs.1 und 5), muss berücksichtigt werden, dass die anstehende Entscheidung sich als Vorentscheidung, zumindest aber als Prägung von Vorverständnissen über die Stellung des Landtags im Verhältnis zur Regierung auswirken könnte.

Die Untersuchung verläuft deshalb von einer Erörterung grundlegender Bedingungen der verfassungssystematischen und verfassungsrechtlichen Elemente zu einer daraus abzuleitenden verfassungsrechtlichen Beurteilung einzelner Aspekte der aktuellen Konstellation.

### **I. Parlamentarisches Regierungssystem in Bund und Ländern**

#### **1. Strikte Ausprägung der parlamentarischen Regierungsweise**

Thüringen hat nach der deutschen Wiedervereinigung das Regierungssystem übernommen, das - mit geringen Differenzierungen besonders in den Stadtstaaten – in der „alten“ Bundesrepublik galt. Es bildet heute unbeschadet einzelner Unterschiede in den geschriebenen Verfassungen des Bundes und der Länder eine gemeindeutsche Grundlage für das Verständnis, die Auslegung und die Praxis der diesbezüglichen Verfassungslage. Die vom parlamentarischen Regierungssystem hervorgebrachten und ihm entsprechenden Anschauungen sind für Thüringen in gleicher Weise maßgeblich wie für den Bund und alle

Länder. Das war in den Verfassungsberatungen für Thüringen auch bewusst so beabsichtigt, ergänzt auch um bestimmte Modernisierungen wie die verfassungsnormative Anerkennung der parlamentarischen Opposition, die eine Vertiefung ihrer prägenden Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem darstellt.

Die Grundlage dieses System bildet nicht allein die Abhängigkeit der Regierung vom „Vertrauen“ des Parlaments; diese gilt auch für andere Regierungsformen wie etwa präsidentiell-parlamentarisch gemischte (in Frankreich kann und nach der Weimarer Verfassung konnte dem Regierungschef vom Parlament das Misstrauen ausgesprochen werden mit der zwingenden Folge seines Rücktritts). Entscheidend für das in Deutschland geltende „strikte“ Modell ist die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament und insbesondere die Möglichkeit nicht nur seiner Abwahl im Sinne eines *actus contrarius*, eines Gegenstücks zur Wahl, sondern der Wahl eines *anderen* Ministerpräsidenten (in den Worten von Art. 73: eines Nachfolgers) in ein und demselben Akt (konstruktives Misstrauensvotum).

## 2. Festlegung des Parlaments für und gegen die Regierung

Mit dieser Konstruktion ist gewollt und wird auch bewirkt, dass die Regierung aus dem Parlament hervorgeht und mit ihm durch die Wahlperiode hindurch bis zur nächsten allgemeinen Wahl politisch eine Handlungseinheit bildet (die Regierung ist „Fleisch vom Fleische des Parlaments“, wie es *Gustav Radbruch* schon in der Auseinandersetzung mit der Weimarer Verfassung gefordert hatte). Das bedeutet zunächst, dass ohne das Parlament nicht regiert werden darf (von spezifischen Ausnahmeregelungen für Notstand oder Kriegsfall hier abgesehen). Es bedeutet darüber hinaus, dass das Parlament nicht nur in seiner Mehrheit die ins Amt gebrachte Regierung als „ihre“ politisch betrachtet, sondern das Parlament als solches, einschließlich der Opposition, zu verantworten hat, was diese Regierung tut und was aus ihr wird. Die Abgeordneten sollten sich – das war leitende Absicht im Parlamentarischen Rat 1948/1949 – nicht länger, wie unter der Weimarer Verfassung, auf eine positive oder negative „Begleitung“ der Regierung beschränken und im Krisenfall distanzieren, sondern sich dauerhaft mit ihr verbinden (Mehrheit) oder sich als Alternative positionieren müssen (Opposition).

Näheres zu den Unterschieden und zur Entwicklung bei *Klaus v. Beyme*, Wandlungen des Parlamentarismus: Von Weimar nach Bonn, in *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S. 103 ff, sowie *Hans Meyer*, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, ebda. S. 117 ff.

Die Regierung soll verfassungssystematisch eine sein, die vom Parlament entweder gewollt oder abgelehnt wird. Sie darf es weder im Entstehen noch beim Fortbestand mit einem indifferenten Parlament zu tun haben, das ihr nur „gegenübersteht“, sondern mit einem, das sich zu ihr in der einen oder anderen Weise politisch festgelegt hat und weiter verhalten wird.

### 3. Parlamentarische Zurechenbarkeit der Regierung

Daher muss dem parlamentarischen Akt, durch den eine Regierung ins Amt kommen soll, zum Mindesten etwas zu entnehmen sein über die im Parlament vorhandenen Willensrichtungen zu dieser Regierung. Es geht mithin nicht darum, dass *überhaupt* eine Regierung ins Amt kommt oder dass auf jeden Fall und unter allen Umständen regiert wird, sondern dass die Regierung in der einen oder anderen Weise von einer Willensbildung im Parlament wenigstens geprägt oder gekennzeichnet (wenn schon nicht mehrheitlich getragen) ist.

Eine Regierung, der man nicht ansehen kann, wieviele Abgeordnete sie eigentlich gewollt haben, der man u.U. angesichts überwiegender Gegenstimmen ansehen kann, dass nur eine geringere Anzahl - im Extremfall niemand bis auf einen Abgeordneten - sie gewollt hat, ist keine parlamentarische Regierung

anders aber *Martin Morlok*, Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Wahl des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Thüringer Justizministeriums; hier wird u.a. vertreten, dass im „dritten Wahlgang“ – gemeint ist der „weitere Wahlgang“ gemäß Abs. 3 Satz 3 – der Kandidat „...mit nur einer Ja-Stimme gewählt werden kann“, so S. 25, als Folge der passim dargelegten Hauptaufgabe des Landtags, „schnellstmöglich“ eine Regierungsbildung herbeizuführen und damit die „Handlungsfähigkeit“ herzustellen.

Handlungsfähigkeit ist auch im Parlamentarismus selbstverständlich ein hoher Wert, aber nicht der allein entscheidende, und vor allem auch nicht derjenige, aus dem sich die Exekutive in erster Linie als demokratische Regierung legitimieren kann

in Anlehnung an ein Diktum von Bundestagspräsident *Norbert Lammert* in seiner Ansprache zur Konstituierung des 18. Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2013: Regiert wird schließlich überall – die Rolle des Parlaments macht den Unterschied.

Entscheidend ist vielmehr, dass unter dauernder Mitwirkung und Kontrolle des Parlaments regiert werden muss. Ein anderes Regieren, das sich von der parlamentarischen Legitimation partiell oder temporär „emanzipieren“ könnte, ist nicht gewollt. Mindestens ist es weniger verfassungsnah als eines, das aus dem Parlament heraus – möglichst durch seine Mehrheit – mitgestaltet oder, wenn mehr nicht möglich ist, wenigstens durch eine Minderheit legitimiert ist, welche größer ist als der Teil des Parlaments, der diese Regierung ausdrücklich ablehnt. Ebenso entspräche es dem Prinzip der demokratischen Repräsentation in keiner Weise, und ebensowenig dem Auftrag des Parlaments, seine Willensbildung vor den Augen der Öffentlichkeit zu entwickeln, wenn die Wahl des Regierungschefs verfahrensrechtlich so durchgeführt würde, dass das Ergebnis politisch nicht einschätzbar und zurechenbar erschiene. In dem Fall, dass nur die Ja-Stimmen berücksichtigt, Gegenstimmen nicht für das Ergebnis gezählt und womöglich durch entsprechende Gestaltung der Wahlzettel unsichtbar gemacht würden, wären Bürger und Öffentlichkeit nicht nur unzureichend, sondern auch irreführend unterrichtet.

## **II. Repräsentation und Legitimation im parlamentarischen System**

Die grundlegende Rolle der gewählten Abgeordneten in diesem Regierungssystem hat Folgen für die Auslegung aller wesentlichen Elemente der repräsentativen Demokratie. Sie sind so zu interpretieren und zu handhaben, dass das parlamentarisch induzierte Regieren so weit wie möglich verwirklicht, nicht aber beeinträchtigt oder hinten gestellt wird. Letzteres geschieht jedoch, wenn einzelne Elemente den anderen so übergeordnet werden (wie z.B. exekutive Handlungsfähigkeit), dass

entscheidende Merkmale der Stellung des Parlaments – und sei es nur für einen Einzelfall oder vorübergehend – rechtlich zurückgesetzt erscheinen.

## 1. Regierung als integrales Element parlamentarischer Repräsentation

Repräsentation kann allgemein verstanden werden als ein Vorgang, durch den etwas Abwesendes – hier das Volk als der Souverän – zu etwas Gegenwärtigem gemacht wird: gegenwärtig in der staatlichen Willensbildung durch mittelbare Mitwirkung an dieser.

Für eine vertiefte, grundlegende Darstellung mit zahlreichen weiteren Nachweisen s. vor allem *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., § 34, S. 31 ff., hier insbesondere auch Rdnr. 35: Demokratische Repräsentation bedeutet „...die Aktualisierung und Darstellung des in den Bürgern angelegten eigenen Selbst des Volkes...“.

Im parlamentarischen Regierungssystem endet diese Repräsentation nicht in der „Volksvertretung“, sondern setzt sich durch die spezifische Rolle des Parlaments bei der Regierungsbildung und Mitregierung fort bis hinein in das exekutive Handeln. Das ist sowohl unvermeidliche Folge als auch beabsichtigt, weil die in den allgemeinen Wahlen präsentierte Programmatik der Parteien sich in Koalitions- und Regierungsprogrammen widerspiegelt und in Regierungsbildung, parlamentarischer Kontrolle, Gesetzgebung usw. fortgeführt wird.

Daher sind die einzelnen Repräsentanten, die Abgeordneten, nicht darin frei, sich mit der Regierungsbildung zu befassen oder nicht. Vielmehr tun sie das in jedem Fall, gleich ob sie für oder gegen einen Bewerber um das Amt des Ministerpräsidenten stimmen, eine vorgeschlagene Regierung befürworten oder ablehnen. Deshalb ist es nicht statthaft, die Willensbildung des einen Abgeordneten in dieser zentralen Funktion als maßgeblich (Ja-Stimme), die des anderen für irrelevant (Nein-Stimme) zu behandeln, sobald es um den „weiteren Wahlgang“ nach Art 70 Abs.3 Satz 3 geht, also um einen weiteren Versuch, einen parlamentarisch legitimized Regierungschef, jetzt unter Inkaufnahme einer nur relativen Mehrheit, zu kreieren. Es ist kein verfassungsrechtliches Kriterium und schon gar kein zu schützendes Rechtsgut ersichtlich, mit welchem dies zu rechtfertigen wäre

so aber das oben S. 6 bereits zitierte Gutachten *Morlok*, welches dies mit der bereits erwähnten Dringlichkeit des Zustandekommens einer neuen Regierung „überhaupt“ (aaO S. 10) und, ergänzend hierzu, mit dem Grundsatz der Diskontinuität (u.a.S. 8, 16,20) rechtfertigt sowie damit, dass eine gemäß Art. 75 Abs. 3 geschäftsführende Regierung keine parlamentarische Legitimation (mehr) besitze (S. 9, 19/20), wohingegen das „ermäßigte Legitimationsniveau“ (S. 15) einer Regierungsbildung mit weniger Ja- als Nein-Stimmen hingenommen werden könne.

## 2. Gleichheit und Freiheit des Abgeordnetenmandats

Eine Ungleichbehandlung der Abgeordneten in ihrem Repräsentationsstatus könnte nur dann allenfalls hingenommen werden, wenn einem anderen als diesem Rechtsgut ein höherer Rang in der Verfassung zuzuerkennen wäre. Der Rang der Mandatsfreiheit und –gleichheit ist in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte sehr hoch eingestuft. Dies besonders auch deshalb, weil er über das Prinzip parlamentarischer Repräsentation in der Wahlrechtsgleichheit der Bürger wurzelt mit der Folge, dass Verletzungen der verfassungsrechtlichen Position von gewählten Abgeordneten sich zugleich gegen Verfassungsrechte des Volkes als Rechtsquelle der Staatsgewalt (Art. 45 Satz 1) richten

vgl. nur die st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts in unterschiedlichen parlamentsrechtlichen Zusammenhängen, z.B. BVerfGE 80,188 (Rechte fraktionsloser Abgeordneter), BVerfGE 96,264 (Ausschussorganisation), BVerfGE 102,224 (Gleichheitsgebot im Abgeordnetenstatus), u.a.m.

Gemeinsamer Nenner der Rechtsprechung ist die Erkenntnis, dass Parlamente und ihre Mitglieder nicht „für sich“ handeln, wenn sie ihre Aufgaben erfüllen, sondern immer in Vermittlung des Anspruchs aller Bürger auf ihre rechtsgleiche Beteiligung an der staatlichen Willensbildung. Zu dieser gehört an zentraler Stelle die Kreation einer parlamentarisch geprägten Regierung als eines – zugespitzt formuliert – exekutiven Ausschusses des Parlaments.

Vor diesem Hintergrund steht es, unbeschadet der Befugnis des Landtags zur Regelung seines Verfahrens, nicht in seinem freien Belieben, das Stimmrecht seiner Mitglieder ungleich zu gewichten,

zum Beispiel indem gültige Stimmen nicht mitgezählt oder indem Stimmzettel für geheime Abstimmungen so gestaltet würden, dass von vornherein eine Kategorie möglicher Stimmen verhindert würde. Das wäre verfassungsrechtlich nur hinnehmbar, wenn dafür eine besondere, das Gebot der Mandatsgleichheit rechtlich überragende Rechtfertigung vorläge. Das ist jedoch vorliegend nicht der Fall. Insbesondere trifft das für keinen der Gesichtspunkte zu, die in dem Gutachten *Morlok* (zit. oben S. 6) angeführt sind.

### *2.1. Eilbedürftigkeit der Regierungsbildung?*

In wechselnden Zusammenhängen wird in jenem Gutachten (im Folgenden zwecks vereinfachter Zitierung „GM“ genannt) aus den einschlägigen Verfassungsvorschriften (konkret für Thüringen aus Art. 70 Abs.3) abgeleitet, die Regierungsbildung sei im parlamentarischen Abschnitt, also bezüglich der Wahl eines Ministerpräsidenten, äußerst dringlich, ein neuer Regierungschef sei „schnellstmöglich“ (GM S. 9) zu wählen. Der weitere Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 Satz 3 sei als ein „Letztentscheidungsmechanismus“ (GM S. 14) zu verstehen, an dessen Ende die Regierung gebildet sein müsse. Das soll durch vorhergehende und zusätzliche Erwägungen plausibel werden, wie etwa der, die Regierung sei ein „notwendiges“, weil „verfassungsunmittelbar“ vorgesehenes Organ (GM S. 4), und Art. 70 Abs. 3 begründe „eine Pflicht, überhaupt eine Regierung zu bilden“ (GM S. 16) - was freilich von niemandem bestritten wird. Der nach der Wahl nur geschäftsführenden Regierung fehle es außerdem an der erforderlichen Legitimation.

Diese Erwägungen sind jedoch bereits zur Begründung der behaupteten Dringlichkeit und Ausweglosigkeit bei der Anwendung des Verfahrens nach Art. 70 Abs. 3 Satz 3 wenig überzeugend. Ganz ungeeignet sind sie aber dafür, dieser angeblichen Eilbedürftigkeit einen höheren verfassungsrechtlichen Rang zuzusprechen als dem freien und gleichen Stimmrecht der Mitglieder des Landtags. Insbesondere lässt sich dergleichen nicht der Verfassungsbestimmung entnehmen, um die es hier geht. In Abs. 3 Satz 3 wird für den Fall, dass die zunächst geforderte Wahl mit Mehrheit der Mitglieder des Landtags nicht gelingt, das Mehrheitserfordernis reduziert auf „die meisten Stimmen“ in einem „weiteren Wahlgang“. Mehr steht dort nicht; weder ein Mechanismus zur „Letztentscheidung“ noch eine

Vorsorge gegen das Risiko, eine Regierungsbildung „überhaupt“ zu verfehlen, sind Regelungsgegenstand dieser Bestimmung. Weder der Wortlaut noch die Systematik der Vorschrift geben dafür Anhaltspunkte. Sie werden im GM aus ihr nicht heraus-, sondern in sie hineingelesen.

Es ließe sich darüber allenfalls reden, wenn die Thüringer Verfassung eine Fristsetzung für die Regierungsbildung enthielte (etwa: „....hat der Landtag binnen 60 Tagen einen Ministerpräsidenten zu wählen...“) oder eine wirkungsgleiche Vorschrift über die Auflösung des Landtags nebst Neuwahlen, falls die Wahl des Regierungschefs misslingt

wie es z.B. Art. 83 der Verfassung Brandenburgs nach drei Monaten vorsieht, ähnlich Art. 60 Abs. 3 der Verfassung Sachsens; auch in den Verfassungsbestimmungen für Mecklenburg-Vorpommern (Art. 42 Abs.2), Niedersachsen (Art. 30 Abs. 1) und Sachsen-Anhalt (Art. 65 Abs. 2) wird die Möglichkeit der (Selbst)auflösung des Landtags als „Druckmittel“ zur Verständigung auf einen aussichtsreichen Bewerber für das Amt genutzt.

Derartiges sieht die Verfassung Thüringens aber so nicht vor. Die gesamte Argumentation im GM läuft darauf hinaus, die Verfassungslage Thüringens durch einen Mechanismus zu ersetzen, der mittels von Verweisungen auf Lösungen in anderen Ländern sowie auf angeblich zwingende Vorgaben verfassungsrechtlicher Prinzipien konstruiert wird. Für dieses Vorgehen müsste eigentlich unterstellt werden, dass die Verfassungsgebung in Thüringen dies übersehen oder unter Verkenntung jener zwingenden Prinzipien für nicht nötig gehalten habe. Jedoch ist von einer Regelungslücke, die nunmehr verfassungskonform gefüllt werden müsse, an keiner Stelle die Rede, obwohl das GM eben dies unternimmt, indem es nicht normierte Verfahrensvarianten in die für Thüringen geltenden Vorschriften zu implantieren sucht.

Stattdessen ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die Thüringer Vorschrift von einer anderen Vorstellung als der im GM bevorzugten ausgeht. Was nach einem möglicherweise abermals erfolglosen weiteren Wahlgang geschehen kann (dazu sogleich), ergibt sich nicht unmittelbar aus Art. 70 Abs. 3 und ist insbesondere nicht Gegenstand einer ungeschriebenen „Vorbeugeregelung“ in Satz 3 dieser Bestimmung.

## 2.2. Mangelnde Legitimation geschäftsführender Regierungen?

Eine wesentliche Begründung sucht das GM ferner aus dem Status einer geschäftsführenden Regierung nach dem Ende der Wahlperiode abzuleiten. Sie könne ihre Legitimation nicht mehr vom Parlament ableiten und müsse als „schierer Notmechanismus begriffen werden“ (GM S. 9); dies entspreche auch dem Diskontinuitätsprinzip (GM S. 16). Auch daraus ergebe sich die Eilbedürftigkeit der Wahl des Regierungschefs.

Nach Art. 75 Abs. 2 endet das Amt der Mitglieder der Landesregierung mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags. Das ist übereinstimmende Regel in den deutschen Parlamenten. Ob der Grund in der Diskontinuität liegt und ob aus ihr ein Legitimitätsdefizit einer geschäftsführenden Regierung folgt, mag hier dahinstehen

vgl. z.B. *Brockmeyer* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 69, Rdnr. 6: „Das Prinzip der Diskontinuität gilt nur für den Bundestag, nicht für...(die) Bundesregierung“.

Bisher wird unter diesem Begriff verstanden, dass Vorhaben und Vorlagen des alten Parlaments ohne Weiteres als erledigt gelten, also vom neuen Parlament nicht behandelt oder weiterbetrieben werden müssen; falls inhaltlich an den betreffenden Gegenständen weiter oder wieder gearbeitet werden soll, müssen sie neu eingebracht werden. Die neue Wahlperiode soll einen Neubeginn auch in programmatischer Hinsicht ermöglichen, ohne dass das alte Parlament durch von ihm konzipierte Vorhaben, die noch der Erledigung bedürften, darauf Einfluss nehmen kann.

Wesentlich für die Legitimitätsfrage ist aber der Umstand, dass die Fortführung der Regierungsgeschäfte bis zum Amtsantritt der neu gebildeten Regierung von der Verfassung selbst vorgesehen ist. Für den Ministerpräsidenten gilt diese Pflicht unmittelbar aus Art. 75 Abs. 3, auf die Minister wird sie – parallel zu ihrer Berufung gemäß Art. 70 Abs. 4 – vom Ministerpräsidenten übergeleitet. Die Verfassung sorgt mithin selbst dafür, dass eine legitime und handlungsfähige Regierung ständig präsent ist. Ob diese verfassungsnormative Legitimität unzureichend

ist in dem Sinne, wie es im GM vertreten wird, kann nicht a priori vorausgesetzt werden, sondern ist erst zu prüfen, insbesondere durch eine vergleichende Betrachtung dieser und einer von einem neuen Landtag mittels der Wahl des Regierungschefs gespendeten Legitimität.

Im GM wird unter Berufung auf das Demokratieprinzip generell davon ausgegangen, dass jede Art der Wahl des Ministerpräsidenten eine bessere, gleichsam authentischere Legitimation übermittle als die, über die eine geschäftsführende Regierung verfügt. Eine vom neuen Landtag hervorgebrachte Regierung sei jener nur noch amtierenden selbst „auf ermäßigtem Legitimationsniveau“ (GM S. 15) vorzuziehen. Ob das für den hier zu untersuchenden Fall gelten kann, ist jedoch höchst zweifelhaft.

Auf die weitere Argumentation mit einer verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit des konstruktiven Misstrauensvotums gegen einen geschäftsführenden Ministerpräsidenten (GM S. 20/21) braucht nicht vertieft eingegangen zu werden, auch wenn es fraglich ist, ob das „Vertrauen“ nur von demjenigen Parlament entzogen werden könne, das es (durch Wahl) vermittelt hat; das Misstrauensvotum nach Art. 73 ThürVerf ist nicht auf den Vertrauensentzug gegenüber dem Regierungschef fokussiert, sondern auf eine Wahl, nämlich die eines „Nachfolgers“; eben deshalb dürfte diese Frage vorliegend aber theoretisch sein, weil sich erst recht keine Mitglieder Mehrheit für einen anderen Ministerpräsidenten finden wird, wenn schon eine Wahl nach Art. 70 Abs. 3 an fehlenden Mehrheiten scheitert.

Die im GM vertretene Wirksamkeit einer Wahl auch bei mehr Nein- als Ja-Stimmen – oder bei verfahrenstechnischer Unterdrückung möglicher Nein-Stimmen – würde dazu führen können, dass lediglich eine geringe Stimmenzahl, im Extremfall unstreitig sogar eine einzige Stimme, für die parlamentarische Regierungsbildung genügen würde. Die demokratische Legitimation, die der Regierung durch einen solchen Vorgang vermittelt würde, wäre offensichtlich bei weitem defizitärer als die der amtierenden Regierung, deren Legitimation ebenfalls ihren Ursprung im Parlament hatte (wahrscheinlich mit höherer mehrheitlicher Substanz) und die

derzeit verfassungsunmittelbar durch Art. 75 Abs. 3 verlängert ist. Es würde sich in der Tat um ein „ermäßigtes“, und zwar um ein drastisch verringertes „Legitimationsniveau“ handeln, oder auch um eine „nicht ideal“ (!) legitimierte Regierung (so für diesen Fall GM S. 24) . Jedoch sei eine „solcherart ins Amt gekommene Regierung...allemaal besser legitimiert“ (so GM S. 25) als eine nur mehr geschäftsführende. Dass eine demokratische Legitimation dann überhaupt vorhanden sein soll, lässt sich freilich nur mittels der Konstruktion aufrechterhalten, mit der im GM der „weitere Wahlgang“ zu einem „dritten und letzten Versuch“ umgedeutet wird. Ein Element – neben und zusammen mit anderen – in dieser Konstruktion ist indessen das Legitimationsdefizit selbst, welches der amtierenden Regierung von vornherein attestiert wird.

Damit erweist sich die Argumentation mit einem möglichst schnell zu überwindenden Legitimationsdefizit als Zirkelschluss. Die diesbezügliche Notsituation wird mittels der behaupteten Vorzugswürdigkeit jeder noch so fragwürdigen anderen Legitimierung begründet, um dann daraus wieder jene zu begründen. Im Ergebnis kann das freie und gleiche Stimmrecht der Abgeordneten mittels der so gedeuteten Legitimitätsfrage nicht verdrängt oder hintangestellt werden.

### *2.3. Verbot zusätzlicher Wahlversuche?*

Aufbau und Abwicklung der Darstellung im GM basieren wesentlich auf der Annahme, es müssten in der Verfassung normative Vorkehrungen dagegen zu finden sein, dass eine parlamentarische Regierung mit den bestehenden Vorschriften u.U. überhaupt nicht zustande zu bringen ist. Auch insoweit ist die zirkuläre Argumentation unverkennbar. Es wird zunächst eine Notlage konstruiert, die sich aus dem Fehlen derjenigen Maßgaben entwickeln (können) soll, die sodann zur Abhilfe empfohlen werden. Zu diesem Zweck wird u.a. statuiert, die Verfassung „beschränke die Wahl des Ministerpräsidenten zur schnellstmöglichen Regierungsbildung auf drei Wahlgänge“ (GM S. 18), der dritte Wahlgang sei der „letztvorgesehene“ (GM S. 19), der nicht scheitern dürfe, weil sonst die geschäftsführende Regierung „bis zum Ende der Wahlperiode im Amt“ verbleibe.

Dieses Szenario wird vor allem mit dem Verweis auf andere Vorschriften in anderen Bundesländern begründet, besonders solchen, die die Wahl mit der Selbstauflösung oder einer automatischen, von der Verfassung angeordneten Auflösung des Landtags koppeln, falls sie nicht oder nicht innerhalb einer bestimmten Zeitspanne erfolgt. Aus den Bestimmungen werden sodann „Regelungsmuster“ und „Modelle“ entwickelt (GM S. 9, 11, 12), die eine Art Vorgabe oder Bandbreite darstellen sollen, nach denen zu verfahren ist. Weil sich in Thüringen weder eine Verknüpfung mit der Parlamentsauflösung noch eine Fristbestimmung für die Wahl findet, soll sich daraus im Wege der Interpretation ein Modus ableiten, mit dem die scheinbar nicht geregelte Vorsorge für den Fall ersetzt oder ergänzt wird, dass die Wahl misslingt.

Jedoch lässt diese Problemanordnung entscheidende Gesichtspunkte unberücksichtigt, die zu einem anderen als dem mit ihr angesteuerten Ergebnis führen. Zunächst ist es wichtig zu prüfen, wie nach der für das Land maßgeblichen Verfassungslage in sonstigen Fällen des Scheiterns oder Nichtzustandekommens einer Regierung zu verfahren ist. Das sind, soweit für die zu untersuchende Frage relevant, die folgenden:

- 1) im „weiteren Wahlgang“ (Satz 3) wird für den Bewerber *keine* Ja-Stimme abgegeben;
- 2) ein gewählter Bewerber nimmt die Wahl nicht an;
- 3) ein gewählter Bewerber nimmt die Wahl an, tritt aber am nächsten Tag zurück;
- 4) der gewählte Ministerpräsident stellt alsbald den Antrag nach Art. 74, ihm das Vertrauen auszusprechen, und findet nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtags.

In diesen Fällen finden sich – abgesehen vom Fall der abgelehnten Vertrauensfrage – meist keine Vorschriften über die nächsten Schritte. In jedem Fall steht der Landtag vor der Frage, wie er zu einer (neuen) Regierung kommt.

Im Fall 1) ist ein Ministerpräsident nicht gewählt worden; soll es, wie im GM angenommen, für den Rest der fünfjährigen Wahlperiode (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 1) dabei bleiben?

Bei einer Nichtannahme der Wahl (Fall 2) ist ein Ministerpräsident ebenfalls nicht vorhanden; Folge wie oben?

Der Rücktritt (Fall 3) ist nach Art. 75 Abs. 1 „jederzeit“ möglich, ohne dass eine weitere Regelung vorliegt. Hier geht die Verfassung davon aus, dass in diesem Fall der Landtag einen Ministerpräsidenten zu wählen hat (insoweit wie nach einer allgemeinen Wahl). Im konkreten Beispiel wäre die Lage erneut eingetreten, die kurz zuvor überwunden schien. In diesem Fall dürfte jedoch kein Zweifel bestehen, dass nicht ein zusätzlicher Wahlgang, sondern ein neuer Wahlvorgang gemäß Art. 70 Abs. 3 von Anfang an stattzufinden hat.

Bei abgelehnter Vertrauensfrage (Fall 4) endet das Amt gemäß Art. 75 Abs. 2. In diesem Fall besteht eine ähnliche Situation wie beim Rücktritt: Die Regierung ist nur noch eine geschäftsführende, der Landtag hat gemäß Art. 50 Abs. 2 Nr. 2 die Wahl eines neuen Regierungschefs vorzunehmen.

Die Beispiele zeigen ohne weitere Vertiefung, dass es keineswegs für alle Fälle einer Vakanz auf Regierungsseite eine ausdrückliche Vorschrift im Verfassungstext gibt. Sie sprechen folglich dafür, dass beim Fehlen eines Ministerpräsidenten grundsätzlich der Landtag in der Pflicht ist, einen zu wählen. Soweit es dafür nicht – wie bei der gescheiterten Vertrauensabstimmung und nach allgemeinen Wahlen – ausdrückliche Bestimmungen gibt, bleibt es bei dieser Grundsatzentscheidung: der Landtag ist am Zuge.

Mit dieser Verfassungslage ist dem Prinzip demokratischer Repräsentation und Legitimation vollauf Rechnung getragen. Sie führt im untersuchten Fall zwanglos zu der Lösung, dass beim Scheitern eines Wahlvorhabens nach dem „weiteren Wahlgang“ gemäß Art. 70 Abs. 3 Satz 3 eine Vakanz an der Regierungsspitze besteht, sodass ein neuer Anlauf (mit allen Wahlgängen nach Abs. 3 Sätze 1 bis 3) zu unternehmen ist. Für die Notwendigkeit einer besonderen Konstruktion, die dies vermeidet, lässt sich der Verfassung Thüringens nichts entnehmen.

Für den rein spekulativen Fall, dass ein neuer Anlauf ebensowenig wie der vorherige zum Erfolg führen würde, kann – ebenfalls spekulativ – angenommen werden, dass unter dem Eindruck einer solchen Lage die Möglichkeit der Selbstauflösung zwecks Neuwahlen in den Bereich der Wahrscheinlichkeit rücken würde; diese wegen der 2/3-Mehrheit schwieriger als in anderen Ländern zu erreichende Lösung ist nach der Thüringer Verfassungslage eben nicht als leichter Ausweg gedacht,

vielmehr wird dadurch der Druck auf die Verständigungsbereitschaft im Landtag erhöht.

Es liegt im Ergebnis auch unter diesem Aspekt keine Ausweglosigkeit vor, die es verfassungsrechtlich erfordern oder erlauben könnte, den Anspruch der Mitglieder des Landtags zur rechtserheblichen Beteiligung an der Wahl zu beschränken.

Hier ist, insoweit abschließend zum Problembereich „Dringlichkeit“, noch eine verfassungssystematische Grundvoraussetzung für das parlamentarische Regieren in Erinnerung zu rufen. Dieses System ist, anders als präsidentiale oder monarchische Regierungsformen, in denen die Regierungsspitze von anderswo als aus dem Parlament kommt, in fundamentaler Weise davon abhängig, dass die ins Parlament gewählten politischen Kräfte auch zu regieren gewillt sind, d.h. eine Regierung – in der Regel aus ihrer Mitte – beauftragen, legitimieren und kontrollieren wollen. Falls sie dazu nicht (mehr) bereit oder fähig wären, würden auch prozedurale Vorkehrungen in Verfassungen und Geschäftsordnungen nicht lange und nicht eigentlich helfen. In diesem Fall mehr oder weniger unbewusst zu einer Art des Regierens überzugehen, in der es nur noch darauf ankäme, auf irgendeinem Weg eine vielleicht nur noch marginal vom Parlament approbierte Exekutive zu ermöglichen, wäre kein verfassungspolitisch akzeptabler Weg. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es angemessen, dass die Thüringer Verfassung das einmal gewählte Parlament einem starken Kompromissdruck aussetzt, indem ein frühes Resignieren bei der Regierungsbildung nebst erneutem Appell an die Wähler infolge der Zwei-Drittel-Mehrheit für die Selbstauflösung erschwert wird.

### 3. Zur Bedeutung von Gegenstimmen bei der Wahl

3.1 Die Argumentation im GM hebt durchgängig auf einen vermeintlich unabänderlichen Grundsatz ab, demzufolge bei Wahlen immer nur Ja-Stimmen gezählt bzw. gewertet werden dürften. Es komme bei Wahlen, anders als bei Abstimmungen über Sachfragen, lediglich darauf an, wieviele Stimmen ein Bewerber für sich sammeln könne. Im Falle eines oder mehrerer Konkurrenten sei der gewählt, auf den die relativ meisten

Voten entfallen sind; bei nur einem Bewerber entfielen konkurrierende Voten, sodass nur noch die von ihm gesammelten Ja-Stimmen rechtlich relevant seien (z.B. GM S. 6 ff., 14 f., 17, 22 ff. und passim).

Ein solcher Grundsatz, der sich gegen alle anderen Verfassungsdirektiven durchsetzen könnte, existiert jedoch nicht. Es wird in einigen Parlamenten auf *geschäftsordnungsrechtlicher* Grundlage, teils normierter, teils nur geübter Art, lediglich für bestimmte Konstellationen in bestimmten Verfahrensabschnitten der Wahlen so verfahren.

3.2. Das wird schon im GM selbst erkennbar, wenn ein solcher Grundsatz dort weithin mit Regelungen auf kommunaler Ebene belegt wird. Zahlreiche diesbezügliche Zitate betreffen nicht die Parlamente, für die sie angeblich bindend sein sollen, sondern Kreis- und Gemeindeordnungen einschließlich der dafür angeführten Rechtsprechung (vgl. bes. GM S. 23 und 24). Insbesondere gilt dies auch für die angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 120, 82, deren Bedeutung für den hier zu beurteilenden Fall mit der Wendung „so ausdrücklich BVerfG...“ glaubhaft gemacht werden soll, obgleich sie nur kommunale Verfahren betrifft.

Kommunale Vertretungskörperschaften gehören staatsrechtlich jedoch zur Verwaltung, sodass aus ihren Verfahrensformen keine bindenden Grundsätze für Parlamente und ihre spezifischen Bedingungen der demokratischen Mandatsausübung abzuleiten sind.

Soweit auch in Parlamenten auf die für einen Wahlbewerber abgegebenen Stimmen allein abgehoben wird, also Nein-Stimmen „keine Rolle spielen“, bezieht sich diese Verfahrensweise in aller Regel auf Situationen, in denen zwischen mehreren Bewerbern eine relative Mehrheit erreicht werden muss, oder auf solche, in denen (zunächst) ohnehin nur ein Bewerber zur Wahl steht, wie bei der Wahl des Bundeskanzlers nach Art. 63 Abs. 1 und 2 GG im ersten Wahlgang. Im weiteren Ablauf kommt es, wie in ebenfalls gestuften Wahlgängen in mehreren Landtagen, meist zu zwei gegeneinander antretenden Bewerbern, von denen gewählt ist, wer „die meisten Stimmen“ erhält. Die vorliegend zu begutachtende Situation mit nur (noch) einem Bewerber ist auch in anderen Parlamenten ein Ausnahmefall.

Daraus ein generelles „Meiststimmenverfahren“ – so die Bezeichnung im GM – dergestalt abzuleiten, dass dazu die Nichtberücksichtigung von Gegenstimmen sowie deren Verhinderung durch entsprechende Wahlzettel gehöre, ist jedoch verfassungsrechtlich nicht begründbar. Denn gerade für den vorliegend zu untersuchenden Fall einer Einzelbewerbung im „weiteren Wahlgang“ fehlt es an genau der Voraussetzung, die das in den Konkurrenzfällen plausibel macht. Es handelt sich nämlich bei nur einem Bewerber um nichts anderes als eine Abstimmung über einen Vorschlag. Die Fortführung des Begriffs einer Wahl in der Bezeichnung „Wahlgang“ ist lediglich darin begründet, dass es sich beim Vorgang insgesamt noch immer und bis zuletzt um den Versuch handelt, einen Regierungschef zu „wählen“. Eine Wahl im eigentlichen Sinne findet nun aber nicht mehr statt, weil es keine Auswahlmöglichkeit zwischen zwei Bewerbern gibt.

3.3. Indessen entsteht jetzt eine neue Wahlmöglichkeit, nämlich die zwischen Ja und Nein. Sie entspricht der Entscheidungssituation bei parlamentarischen Vorschlägen aller Art, über die abzustimmen ist. Für sie gilt gemäß § 42 Abs. 1 Satz 1 GO-LT: „Bei der Abstimmung stellt der Präsident die Fragen so, dass sie sich mit Ja oder Nein beantworten lassen“. Insofern werden alle Anträge ohnehin den Abgeordneten zur Wahl gestellt. Im Fall des „weiteren Wahlgangs“ mit nur einem Bewerber stellt der Präsident die Frage nicht mündlich, sondern dadurch, dass er einen Wahlzettel vorbereiten und austeilen lässt. Das ist schon dadurch bedingt, dass der Ministerpräsident in „geheimer Abstimmung“ - so wörtlich Art. 70 Abs. 3 Satz 1 – zu wählen ist (dazu sogleich Weiteres).

Es existiert also nunmehr nur ein Vorschlag, ohne dass man sich auch für einen anderen entscheiden könnte. In der Sache erfolgt mithin eine Abstimmung darüber, ob er angenommen werden soll oder nicht. Es sind keine verfassungsrechtlich ausschlaggebenden Gründe vorhanden, aus denen, anders als bei anderen Abstimmungen, nicht mit Nein gestimmt werden dürfte oder Nein-Stimmen nicht gewertet werden dürften, mit gleicher Wirkung als seien sie nicht abgegeben oder als sei an der Abstimmung nicht teilgenommen worden. Auch insoweit muss dem Anspruch der Abgeordneten auf gleiche, nämlich rechtlich gleich wirksame,

Mitwirkung bei der Stimmabgabe der verfassungsrechtliche Vorrang zuerkannt werden.

Dass Enthaltung und Nichtteilnahme, ebenfalls von der Mandatsfreiheit der Abgeordneten gewährleistete Entscheidungsmöglichkeiten, im Unterschied zu den Nein-Stimmen das Ergebnis nicht beeinflussen, erklärt sich daraus, dass mit diesen Verhaltensweisen auf eine Entscheidung in der Sache verzichtet wird. Insoweit liegt für die Nichtberücksichtigung keine Entscheidung des Parlaments oder seines Präsidenten vor, sondern eine des Abgeordneten selbst. Das gilt ungeachtet dessen, dass mit Enthaltung und Verweigerung der Teilnahme auch politische Entscheidungen zum Ausdruck gebracht werden mögen. Das hat jedoch nichts mit der Frage der Behandlung von Nein-Stimmen zu tun.

3.4. Für die Gestaltung der Wahlscheine oder -zettel folgt daraus, dass sie die Spalte für „Nein“ aufführen müssen (und für „Enthaltung“ aufführen können und auch sollten, letzteres mehr aus optischen und praktischen Gründen, auch zur Vermeidung von Nachfragen). Dies muss nicht aus politischen oder praktischen Gründen lediglich „hingenommen“ werden (so aber GM S. 21), sondern hat deshalb zu geschehen, weil die Argumente hiergegen verfassungsrechtlich nicht durchschlagen. Die Rechtsgüter der erkennbaren Einbeziehung wenigstens der politischen Positionen der Abgeordneten und ihrer Mandatsfreiheit und -gleichheit im Verfahren der Regierungsbildung überwiegen bei weitem die Durchsetzung einer Verfahrenspraxis, die vorwiegend aus anderen Fallgestaltungen stammt.

#### 4. Vorgaben aufgrund des Wahlheimnisses

Der Ministerpräsident wird nach Art. 70 Abs. 3 Satz 1 „in geheimer Abstimmung“ gewählt. Das gilt offensichtlich – mangels anderweitiger Bestimmungen – auch für den „weiteren Wahlgang“ nach Satz 3 und auch in dem Fall, dass nur über eine Bewerbung zu entscheiden ist. In § 46 Abs. 1 Satz GO-LT ist dem Landtag aufgegeben zu bestimmen, „welche besonderen Vorkehrungen zur Gewährleistung der geheimen Durchführung der Wahl zu treffen sind“.

Welche besonderen Vorkehrungen außer den üblichen – Abstimmung in Kabinen oder sonst nicht einsehbaren Bezirken, Bereitstellung einheitlicher Stifte für die Kennzeichnung des Wahlscheins usw. – für die Situation mit nur einer Bewerbung in Betracht kommen könnten, ist nicht ersichtlich. Zum mindesten folgt dann aber aus dieser Verpflichtung, dass der Landtag alles unterlassen muss, was die „Gewährleistung“ der geheimen Abstimmung vereiteln könnte. Falls an der Entscheidung über nur einen Bewerber etwa zahlreiche Abgeordnete nicht teilnehmen würden, könnte das ohnehin schwierig sein. Besonders würde das aber dann prekär, wenn Wahlscheine einen Kreis nur für „Ja“ oder nur den Namen des Bewerbers enthielten, oder wenn festgelegt wäre, dass Nein-Stimmen für das Ergebnis belanglos sein sollen. Dann wäre es umso naheliegender, dass Abgeordnete, die diesen Bewerber nicht als Regierungschef wollen, sich an der Abstimmung nicht beteiligen, also offen erkennbar keine Wahlkabine aufsuchen und keine Stimmkarte in die Urne werfen würden.

Es ließe sich dann leicht erkennen oder annehmen, dass mit Ja stimmen wolle und werde, wer sich überhaupt beteilige. Dass viele Abgeordnete bereit wären, ihrerseits zur Wahrung des Wahlgeheimnisses dadurch beizutragen, dass sie sich an einer Wahl beteiligen, in der sie eine „Wahl“ faktisch nicht haben – weil ohnehin nur Ja-Stimmen in Betracht kommen –, ist nicht sehr wahrscheinlich.

Auch wenn derzeit nicht prognostiziert werden kann, wie die konkrete Lage sich darstellen wird, ist es aus „parlamentarischen“ Gründen, im Blick auf inneres und äußeres Erscheinungsbild des Landtags, sehr zu empfehlen, dass im verfahrensrechtlichen Arrangement des Vorgangs einer Missachtung des Abstimmungsgeheimnisses keinesfalls Vorschub geleistet wird. Auch und schon unter diesem Gesichtspunkt sollten die Stimmzettel alle Entscheidungsoptionen enthalten.

Dass aber Nein-Stimmen nicht nur verfahrenstechnisch vorzusehen sind, sondern auch in das Ergebnis eingehen müssen, ist aus dem Aspekt des Wahlgeheimnisses nur zusätzlich, weit zwingender jedoch aus den anderen, früher dargelegten Gründen verfassungsrechtlich geboten. –

### **C. Zusammenstellung wesentlicher Ergebnisse**

Die Untersuchung hat insgesamt ergeben, dass keine überzeugenden Gründe verfassungsrechtlicher Art vorliegen, mit denen es sich rechtfertigen ließe, im „weiteren Wahlgang“ nach Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ausschließlich Ja-Stimmen für das Ergebnis zu werten und Nein-Stimmen entweder nicht mitzuzählen oder durch die Gestaltung der Wahlunterlagen zu verhindern. Im Folgenden sind einige wesentliche Feststellungen zu den einzelnen Fragenkomplexen kursorisch aufgelistet.

1. Das für Thüringen maßgebliche strikte Modell des parlamentarischen Regierungssystems verlangt vom Landtag nicht nur die Bestellung einer Regierung überhaupt, sondern einer solchen, in der die im Parlament vertretenen politischen Kräfte bei der Wahl des Ministerpräsidenten und in einer fortgesetzten Mitsteuerung des Regierungshandelns sichtbar sind.
2. Die parlamentarische Zurechenbarkeit der Regierung muss bei der Regierungsbildung dadurch transparent gemacht werden, dass die Wahl des Regierungschefs soweit als möglich die politischen Willensrichtungen im Landtag zu erkennen gibt. Eine Regierung, der man nicht ansieht, wer sie gewollt hat und wer nicht, ist nicht im eigentlichen Sinne parlamentarisch legitimiert.
3. Das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation bewirkt in der strikt parlamentarischen Regierungsform eine Integration des Regierens in die Willensbildung des Landtags. Deshalb sind die Abgeordneten sowohl in der Mehrheit wie auch in der Opposition nicht frei darin, sich in der Regierungsbildung zu positionieren oder nicht. Daraus folgt, dass keine Positionen hierbei durch das Wahlverfahren zum Ministerpräsidenten ausgeschlossen oder rechtlich unterschiedlich behandelt werden dürfen.
4. Das parlamentarische Mandat ist von allen Abgeordneten frei und gleich auszuüben. Es ist in der allgemeinen Rechtsgleichheit der Staatsbürger und insbesondere der Wahlrechtsgleichheit verwurzelt. Deren Repräsentation verlangt verfassungsrechtlich eine Mandatsgleichheit, die nur gegenüber höherrangigen Verfassungsgütern zurücktreten kann.

5. Eine unterschiedliche Wertung der Stimmen, die bei der Wahl des Ministerpräsidenten abgegeben werden, auch solcher im „weiteren Wahlgang“ gemäß Art. 70 Abs. 3 Satz 3, würde eine Verletzung der verfassungsrechtlich hochrangigen Mandatsgleichheit darstellen.
6. Die Wahl eines Ministerpräsidenten ist nicht in einem Maße eilbedürftig, dass eine Missachtung der Gleichwertigkeit der abgegebenen Stimmen im „weiteren Wahlgang“ zu rechtfertigen wäre, um schneller oder leichter zu einem Ergebnis zu kommen.
7. Eine geschäftsführende Regierung nach der Neuwahl des Landtags ist nicht mehr durch das neue Parlament legitimiert, wohl aber durch die Verfassung unmittelbar (Art. 75 Abs. 3), sodass die zurückliegende Legitimation durch das vorige Parlament hinreichend verlängert ist, um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen.
8. Die Legitimation einer Regierung, die durch die Wahl eines Ministerpräsidenten zustande kommen würde, für den mehr Nein- als Ja-Stimmen abgegeben wurden, wäre nicht ausreichend für die Befugnis zur weiteren Regierungsbildung (Berufung der Minister, Art. 70 Abs. 4). Ein Wahlverfahren, welches Nein-Stimmen verhindert oder für das Ergebnis nicht mitzählt, verstößt gegen den Legitimationsbedarf einer parlamentarisch zu bildenden Regierung.
9. Ein allgemeiner Grundsatz, wonach bei einer parlamentarischen Wahl mit nur einem Bewerber allein die Ja-Stimmen zu werten und die Nein-Stimmen nicht zu berücksichtigen sind, existiert nicht. Soweit dergleichen auf kommunaler Ebene praktiziert wird, ist es auf Parlamente wegen höherrangiger Rechte in der Verfassung nicht übertragbar.
10. Wenn die Wahl des Ministerpräsidenten nicht gelingt, weil der Bewerber nicht „die meisten Stimmen“, also mehr als Gegenstimmen, auf sich vereinigen konnte, ist dieser Wahlvorgang insgesamt beendet. Es kann jedoch aufgrund der Verfassungslage in Thüringen ein neuer Wahlvorgang begonnen werden. Die Verfassung sieht weder eine Frist für die Regierungsbildung noch eine Auflösung des Landtags nach einer erfolglosen Wahl vor. Demgemäß überträgt sie in *allen* Fällen einer Vakanz an der Regierungsspitze dem Landtag die Pflicht, einen Regierungschef zu wählen.