



THÜR. LANDTAG POST
28.11.2022 09:47
29072/2022

LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT,
VÖLKERRECHT UND EUROPÄISCHE INTEGRATION
JEAN MONNET CHAIR
Univ.-Prof. Dr. Herm.-J. Blanke



Universität Erfurt Univ.-Prof. Dr. Blanke Postfach 900221 99105 Erfurt

Nordhäuser Straße 63 99089 Erfurt
Telefon:

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Telefax:
E-Mail: 1
<http://www.uni-erfurt.de/voelkerrecht>

Stellungnahme

zu Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU im Thüringer Landtag „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts“: Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“ (Drs. 7/1628)
Schreiben der Landtagsverwaltung v. 19.05.2022 und 05.10.2022

I. Gutachtliche Ausführungen

Die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament wird gemeinhin als das „Herzstück“ des parlamentarischen Regierungssystems bezeichnet.¹ Das Idealbild des Parlaments als „Mitte der Demokratie“ wird in der Verfassungswirklichkeit zumindest insoweit verwirklicht, als dem Parlament neben Gesetzgebungs-, Legitimations-, Kontroll- und Repräsentationsfunktionen auch Kreationsbefugnisse zustehen, unter denen in den deutschen Landtagen die Wahl des Ministerpräsidenten herausragt. Dieser Wahlakt gehört zu den zentralen verfassungsrechtlichen und politischen Aufgaben eines Landtags.²

Die Parlamentswahl des Regierungschefs vermittelt der Regierung eine klare und eindeutige Legitimationsgrundlage. Seine herausragende Stellung als Ministerpräsident zeigt sich namentlich darin, dass er die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt und dafür gegenüber dem Landtag die Verantwortung trägt (Art. 76 Abs. 1 Satz 1 ThürLV). Er vertritt das Land nach außen (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 ThürLV). Der Begriff der „Ministerpräsidentendemokratie“ ruft bewusst Assoziationen mit dem bundespolitischen Strukturmerkmal der „Kanzlerdemokratie“ hervor.³ Die Stabilität einer Landesregierung unter der Leitung eines Ministerpräsidenten ist für die politische Entwicklung des Gemeinwesens von erheblicher Bedeutung. Dazu gehört namentlich auch die Prognose, dass eine in das Amt berufene Regierung über den Zeitraum der Wahlperiode hinweg in ihrem Amt verbleiben kann und mittels der parlamentarischen Unterstützung vor dem Regierungssturz hinreichend geschützt ist (Regierungskontinuität).⁴ Einen normativen Stabilitätsanker bilden die Bestimmungen über die Wahl des Regierungschefs durch den Landtag.

¹ Vgl. K. Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 22 III 2 (S. 979); W. Schwanengel, Das Parlament im Gefüge der Staatsorganisation, 2021, § 6 Rn. 7 m.w. Nachw.

² Vgl. Art. 48 Abs. 2 ThürVerf; vgl. weiterhin bspw. Art. 7 NdsLV; Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SHLV; Art. 107 Abs. 2 BremLV („Präsident des Senats“).

³ T. Grunden, Ministerpräsidentendemokratie. In: Politikberatung im Innenhof der Macht. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 79 ff.

⁴ Vgl. J. Merdian, Mehrheitsprinzip und Minderheitsregierung – Regierungsstabilität nach dem Grundgesetz, 2022, S. 115 ff.

1. Die Bestimmungen der Länder über die Wahl des Ministerpräsidenten

Die Verfassungsbestimmungen von Bund und Ländern sowie die Regelungen der Landtags-Geschäftsordnungen über die Wahl des Regierungschefs (Bundeskanzlerin und Bundeskanzler, Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten) sind daher durch zwei Ziele bestimmt, nämlich die Gewährleistung von Stabilität der unter ihrer/seiner Leitung zu bildenden Regierung, aber auch die Vermittlung eines möglichst hohen Maßes an demokratischer Legitimation.

Unter diesen gemeinsamen Vorzeichen weisen die Verfassungsnormen von Bund und Ländern allesamt Vorgaben für das in diesem parlamentarischen Wahlakt notwendige Stimmen-Quorum auf. Mit Ausnahme der Bayerischen Verfassung⁵ und der Verfassung Bremens⁶, die „mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen“ bzw. die „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“, also eine einfache Mehrheit, für die Wahl des Ministerpräsidenten (Bayern) bzw. des Präsidenten des Senats/Bürgermeisters (Bremen) bereits im ersten Wahlakt genügen lassen, bestimmen alle Landesverfassungen (LV), dass für die Wahl des Regierungschefs durch den Landtag (im ersten Wahlgang) die Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich ist. Jenseits dieses Erfordernisses sowie der Anordnung der Wahl ohne Aussprache in geheimer Abstimmung variieren diese Bestimmungen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und Detailliertheit erheblich. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Vorgaben für die Zahl der Wahlgänge⁷ als auch für die Frage, ob bei einer Wahl ein Gegenkandidat vorhanden ist (wovon verschiedene Landesverfassungen allenfalls stillschweigend ausgehen⁸) oder hinsichtlich einer „Stichwahl zwischen den beiden Vorgesetzten“⁹ bzw. einer Stichwahl, etwa wenn „keine der Bewerberinnen oder keiner der Bewerber die erforderliche Mehrheit [...] erreicht hat“,¹⁰ aber auch mit Blick auf die Vorgabe von Fristen, innerhalb derer die Wahl zustande gekommen sein muss, um die „automatische“ Auflösung des Landtags kraft Verfassung zu verhindern.¹¹

Die Verfassungen der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt setzen in der dritten Wahlphase¹² bzw. im dritten Wahlgang (Sachsen-Anhalt) voraus, dass die Mehrheit der Mitglieder des Landtags nicht vorher beschlossen hat, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden (Art. 42 Abs. 2 und 3 MVLV; Art. 65 Abs. 2 Satz 4 S.AnhLV). Wird dieser Auflösungsbeschluss nicht mit (einfacher) Mitglieder Mehrheit gefasst, erfolgt die Wahl des Ministerpräsidenten mit relativer Mehrheit. Art. 52 NWLV kennt als einzige hinsichtlich der Wahl des Ministerpräsidenten nicht nur vier Wahlgänge, sondern ordnet bereits im zweiten (wie auch im dritten) Wahlgang die Geltung der einfachen – mithin nicht der in ihren Voraussetzungen abweichenden relativen Mehrheit – an, während im vierten Wahlgang (Stichwahl) die relative Mehrheit („höchste Stimmenzahl“) gilt (Art. 52 Abs. 2 NWLV).¹³ Anerkanntermaßen soll durch diese Regelung der Stichwahl auch einer „Parlamentsminderheit die

⁵ Art. 44 Abs. 1 BayLV i.V.m. § 44 GeschO BayLT.

⁶ Art. 107 Abs. 2 i.V.m. Art. 114 BremVerf.

⁷ Einen einstufigen Wahlgang bei der Wahl des MP sehen die folgenden Landesverfassungen vor: Art. 46 Abs. 1 BWLV, Art. 44 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 BayLV i.V.m. §§ 41 ff. BayGO-LT, Art. 107 Abs. 2 BremLV, Art. 34 Abs. 1 HmbLV, Art. 101 Abs. 1 HessLV, i.V.m. § 7 HessGO-LT, Art. 98 Abs. 2 S. 1 RhPflV, und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 SaarLV. Einen mehrstufigen Wahlgang sehen hingegen vor: Art. 56 Abs. 1 BerlLV, Art. 83 Abs. 1–3 BbgLV, Art. 42 Abs. 1–3 MVLV (zweistufig), Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 30 NdsLV (zweistufig), Art. 52 Abs. 1, 2 NWLV (vierstufiges Wahlverfahren), Art. 60 Abs. 1–3 SächsLV (zweistufig), Art. 65 Abs. 1, 2 S.AnhLV, Art. 26 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, 4 SHLV und Art. 70 Abs. 3 ThürLV (jeweils dreistufig).

⁸ So die Mehrheit der Landesverfassungen: vgl. Art. 83 BbgLV; Art. 107 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 65 GO Brem Bürgersch; Art. 56 Abs. 1 BerlLV; Artikel 34 Abs. 1 HmbLV, Art. 101 Abs. 1 HessLV i.V.m. § 7 GO Hess-LT; Art. 29 Abs. 1 NdsLV; Art. 60 SächsLV; Art. 65 S.AnhLV; Artikel 87 Abs. 1 SaarLV; Art. 16 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Artikel 42 MVLV; Art. 33 Abs. 2, 3 und 4 SHLV.

⁹ Vgl. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 NWLV.

¹⁰ Art. 44 Abs. 1 BayLV i.V.m. § 45 Abs. 1 Satz 1 GO BayLT.

¹¹ Vgl. Art. 47 BWLV (innerhalb von drei Monaten), Art. 44 Abs. 5 i.V.m. Art. 18 Abs. 2 BayLV (innerhalb von vier Wochen), Art. 83 Abs. 3 BbgLV (innerhalb von drei Monaten), Art. 87 Abs. 4 SaarLV (innerhalb von drei Monaten) und Art. 60 Abs. 3 SächsLV (innerhalb von vier Monaten) – jeweils nach dem Zusammentritt des neugewählten Landtags.

¹² Dazu R. Herzog, in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Stand: 98. EL, Januar 2022), Art. 63 GG (erschieden in 52. EL, Mai 2008), Rn. 32 f.

¹³ Zu den historischen Hintergründen dieser Regelung vgl. P. Tettinger, in Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 52 Rn. 11 ff.

Möglichkeit [eingeräumt werden], den Ministerpräsidenten zu wählen und damit eine Minderheitsregierung zu initiieren.“¹⁴ Der ursprünglich äußerst umstrittene Text des Art. 52 NWLV hat bis heute keine Änderungen oder Ergänzungen erfahren.

Die einfache Mehrheit („Abstimmungsmehrheit“) ist dann erreicht, wenn die Zahl der Ja-Stimmen die Zahl der Nein-Stimmen um mindestens eine übersteigt, um in einer sekundären Wahl als Kandidat zu obsiegen. Bei Stimmengleichheit gilt ein Antrag als abgelehnt. Maßgebliche Bezugsgröße sind die sich an der Stimmabgabe beteiligenden Abgeordneten.¹⁵ Die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen ist hingegen bereits dann erreicht, wenn eine „Höchstzahl“ derselben erreicht ist („die meisten Stimmen“¹⁶). Diese Mehrheitsregel knüpft *allein* an die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten an; auf die Zahl der Nein-Stimmen kommt es nicht an.¹⁷

Landesverfassungen, die bei der Regelung der Wahl des Regierungschefs nicht ausdrücklich, sondern allenfalls implizit von mehreren Bewerbern ausgehen, normieren kein ausdrückliches Erfordernis, dass dann, wenn „nur ein Bewerber zur Wahl steht, [...] er mehr Jastimmen als Neinstimmen auf sich vereinigen [muss].“¹⁸ (sub 3 e). Es ist indes unbestritten, dass der Spielraum, über den die Länder gerade bei der Ausgestaltung ihres parlamentarischen Regierungssystems verfügen, bisher nicht einmal annähernd ausgeschöpft worden ist.¹⁹ In welcher Weise sie von dieser verfassungsrechtlichen Befugnis im Bereich der (sekundären) Wahlen durch das Parlament Gebrauch machen, bestimmt sich im Wesentlichen nach den unauflösbar miteinander verknüpften Prinzipien der Demokratie (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürLV), der Volkssouveränität (Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ThürLV) und der Mehrheitsentscheidung (Art. 70 Abs. 3, Art. 73 Satz 1, Art. 74 Satz 2 ThürLV). Diese Rechtsgüter wägt der Verfassungsgeber mit dem Interesse an Regierungsstabilität sowie Regierungskontinuität – im Sinne der stetigen Ausübung von Regierungsgewalt – ab.

2. „Ausgewogene Stufenfolge“ im Wahlverfahren des Ministerpräsidenten

Ein Modell für die Abfolge von Wahlgängen kann bei einer Zusammenschau jener Landesverfassungen gefunden werden, die ein mehrstufiges Wahlverfahren regeln, also eine begrenzte Zahl von Wahlgängen und/oder Wahlphasen vorsehen.²⁰

a) Die Verfassung Sachsen-Anhalts als Orientierungspunkt

Hinsichtlich der im Entwurf (Drs. 7/1628, S. 12) betonten „Unterteilung des Wahlverfahrens in drei aufeinanderfolgende deutlich voneinander getrennte Wahlphasen“, durch die „nach jedem Wahlgang auf Grundlage der jeweiligen Ergebnisse eine entsprechende Rückkoppelung zwischen den Abgeordneten und den einzelnen Fraktionen erfolgen soll“, weist unter den Verfassungsbestimmungen der deutschen Länder über die Wahl des Regierungschefs Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV²¹ die wohl größte inhaltliche Nähe zu dem von der Fraktion der CDU im Thüringer Landtag („Initiatorin“) vorgelegten Vorschlag einer Reform des Art. 70 Abs. 3 ThürLV auf. Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV verfügt wie folgt:

Bildung der Landesregierung

(1) [...]

(2) Zum Ministerpräsidenten ist gewählt, wer im ersten Wahlgang die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Landtages erhält. Erhält in diesem Wahlgang niemand diese Mehrheit, so findet innerhalb

¹⁴ Vgl. Tettinger (Fn. 13), Art. 52 Rn. 15.

¹⁵ U. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Strack, GG, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 42 Rn. 59, 62.

¹⁶ Th. Puhl, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, 1986, S. 43 f., 182; Schwanengel (Fn. 1), § 3 Rn. 66.

¹⁷ Vgl. K. Stern (Fn. 1), § 23 II 2 (S. 1036 f.); W. G. Lehner, in: H. Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl., 2018, Art. 42 Rn. 5 f.; vgl. auch § 40 Abs. 1 GeschOThürLT; Art. 44 Abs. 1 NWLV.

¹⁸ Vgl. Art. 70 Abs. 3 Satz 6 ThürLVE gem. Drs. 7/1628.

¹⁹ Vgl. M. Niedobitek, Die Landesregierung in den Verfassungen der deutschen Länder, in: Benz/Siedentopf/Sommermann (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, 2004, S. 355 (369).

²⁰ Vgl. zu diesen Landesverfassungen die in Fußnote 7 (zweite Gruppe) gemachten Angaben.

²¹ Vom 16.07.1992, GVBl. LSA, S. 600, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2020.

von sieben Tagen ein neuer Wahlgang statt. Kommt auch in diesem Wahlgang die Wahl nicht mit der Mehrheit der Mitglieder zustande, so beschließt der Landtag innerhalb von weiteren vierzehn Tagen über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode. Wird die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode nicht mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages beschlossen, findet unverzüglich ein weiterer Wahlgang statt. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält.

(3) [...]

Damit wird das Verfahren zur Wahl des Ministerpräsidenten, sofern im ersten Wahlgang das notwendige Quorum nicht erreicht wird, in bis zu drei Wahlphasen eingeteilt, die durch unterschiedliche Fristen, beginnend mit dem Ende des jeweils vorherigen Wahlgangs, gekennzeichnet sind. Die vom Entwurf angestrebte Unterteilung des Wahlverfahrens in drei abgetrennte Wahlphasen wird indes in Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV mit größerer Konsequenz geregelt als dies im Entwurf vorgesehen ist, denn bereits nach dem erfolglosen ersten Wahlgang wird eine Frist von bis zu sieben Tagen angeordnet, innerhalb derer „ein neuer Wahlgang“ stattfindet. Wird auch im zweiten Wahlgang die erforderliche Mehrheit nicht erreicht, wird dem Landtag eine vierzehntägige Frist eingeräumt, die allerdings – abweichend von Art. 70 Abs. 3 ThürLV – zuvörderst der Beschlussfassung über die „vorzeitige Beendigung der Wahlperiode“ dient. Kommt dieser Beschluss nicht zustande, „findet unverzüglich ein weiterer Wahlgang statt“. Trotz dieser Abweichungen bestätigt Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV die Argumentation des Entwurfs, dass eine durch die jeweilige Frist ermöglichte „Bedenkzeit [...] den Abgeordneten den Ernst der Lage verdeutlichen und ihre Kompromiss- und Gesprächsbereitschaft [...] anregen“ und so eine „umfassende Folgenabschätzung“ ermöglichen kann. Eine Folgenabschätzung ist nach Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV insbesondere deshalb möglich, weil Satz 2 den Landtag dazu verpflichtet, über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode zu entscheiden, wenn auch im zweiten Wahlgang die Wahl des Minderpräsidenten nicht mit der Mehrheit der Mitglieder zustande kommt (unten 3 e, f).

In ähnlicher Weise sieht Art. 52 Abs. 2 NWLV „innerhalb von 14 Tagen einen zweiten, gegebenenfalls einen dritten Wahlgang“ vor. Diese Fristsetzung wird als „eine zwingende Fristsetzung im Sinne eines Beschleunigungsgebots“ verstanden. Die eingeräumten Fristen sind mithin als Maximalzeiten zu interpretieren (Drs. 7/1628, S. 12); sie können, müssen aber nicht voll genutzt werden. Hier sind politische Terminierungsspielräume anzuerkennen.²² Wie in Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV handelt es sich auch in Art. 52 Abs. 2 NWLV nicht um „verbindliche Bedenkzeiten“.²³

Der Verfasser der Stellungnahme regt indes an, bereits nach einem ersten erfolglosen Wahlgang eine Frist von zumindest bis zu sieben Tage („[...] so findet [innerhalb von sieben Tagen] ein neuer Wahlgang statt“) in Art. 70 Abs. 3 Satz 2 ThürLV zu verankern, um so im Rahmen der Wahl des Ministerpräsidenten insgesamt stärker zu einer „Phasenstruktur“ zu gelangen. Die jeweiligen Fristen sind mithin als Höchstfristen zu normieren, um „Denkpausen“ zu ermöglichen. Eine solche Reform erscheint u.a. als eine verfassungsrechtlich gebotene Reaktion auf die Veränderung der Parteienlandschaft und -geographie, die auch in Deutschland infolge von Fragmentierung und Polarisierung, der Streuung der Stimmen durch die Wähler sowie ihrer hohen Volatilität festzustellen ist.²⁴ Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Fraktionen in „pluralistischeren Parlamenten“, namentlich hinsichtlich der Kooperation und der Abgrenzung der Fraktionen untereinander, vor allem dann, wenn sie nicht Teil der (künftigen) Regierungsfaktionen sind. Mit der parteiengeprägten Wahl der Abgeordneten ist nicht nur die politische und personelle Gliederung des Parlaments weitgehend vorstrukturiert; vielmehr nehmen die Fraktionen auch funktional eine maßgebliche „Scharnierfunktion“ zwischen Partei und Parlament wahr. In dieser Eigenschaft sind sie der Ort, an dem die Parteien ihre politischen Ziele in den staatlichen Willensbildungsprozess einführen (§ 1 Abs. 2 PartG).²⁵ Die so markierte Bedeutung der Fraktionen wächst in den geschilderten Umbrüchen und macht Vorkehrungen wie etwa

²² Tettinger (Fn. 13), Art. 52 Rn. 29 f.

²³ L. Bosch, Die Minderheitsregierung im Regierungssystem des Grundgesetzes, 2022, S. 111 f.; eine andere Ansicht vertritt J. Plöhn, ZParl 26 (1995), 215, 229.

²⁴ Vgl. die Analyse der Bundestagswahl 2021 durch P. Maurice, Une Allemagne en mutation: le système des partis à l'épreuve des élections fédérales de 2021, Briefings de l'Ifri, Institut français des relations internationales, 5.10.2021, abrufbar unter https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/maurice_allemande_elections_2021.pdf.

²⁵ Vgl. Schwanengel (Fn. 1), § 13 Rn. 70 mit weit. Nachw.

„Bedenkzeiten“ zugunsten der Abgeordneten anlässlich der Kreation eines herausgehobenen Verfassungsorgans wie das des Ministerpräsidenten erforderlich.

Die Vorgänge um die Wahl des Ministerpräsidenten, die am 5. Februar 2020 im Thüringer Landtag stattgefunden hat, machen deutlich, dass unter den Vorzeichen der „Rückkoppelung“ (Drs. 7/1628, S. 12) eine stärkere Abstimmung der Abgeordneten einer Fraktion verfassungspolitisch geboten ist: (1) innerhalb der grundsätzlich dreistufigen Fraktionsgliederung, hier vor allem in der Fraktionsversammlung, (2) sodann auch zwischen den Fraktionen/Gruppen des Landtags ggfs. unter Einbeziehung der fraktionslosen Abgeordneten sowie (3) zwischen den Fraktionsvorständen und der jeweiligen Landespartei, die jeweils durch die Fraktion im Parlament „vertreten“ wird (Art. 58 Satz 1 ThürLV), und (4) nicht zuletzt, wegen der parteipolitischen Überformung des parlamentarischen Regierungssystems im föderalen Mehrebenenverbund, auch im Verhältnis zur Parteiorganisation auf Bundesebene („Bundespartei“). Verfassungsrechtlich ist eine solche Reform ein staatsorganisationsrechtliches Element innerhalb einer Antwort auf die Änderungen in der Parteiendemokratie (Art. 21 GG, Art. 9 Satz 2 ThürLV): Erwartungen, die an eine Beobachtung der „Reaktion der Bevölkerung“ auf den vorherigen Wahlgang anknüpfen (Drs. 7/1628, S. 12),²⁶ dürften indes schon wegen der Schwierigkeit, in der Kürze der Zeit ein repräsentatives Meinungsbild einzuholen, bei der Entscheidung einer Einteilung des Wahlvorgangs in „Phasen“ von geringerer Bedeutung sein.

Im Gesetzentwurf wird dargelegt, dass es „die derzeit bestehende Verfassungslage [in Thüringen] bereits zu[lässt], zwischen den einzelnen Wahlgängen einen zeitlichen Abstand auch von mehreren Tagen vergehen zu lassen.“ Aus dieser Annahme, die indes auch nicht durch den Wortlaut des § 47 GOThürLT gestützt wird, schließt der Entwurf sodann, dass es sich bei dem Vorschlag, für den dritten Wahlgang eine höchstens vierzehntägige Frist in Art. 70 Abs. 3 Satz 5 ThürLV zu verankern, nur um eine „deklaratorische Regelung“ handele (Drs. 7/1628, S. 12). Diese Auffassung lässt sich wohl allenfalls angesichts des Umstands erklären, dass in Art. 70 Abs. 3 ThürLV gerade keine Fristbestimmung, mithin auch nicht die Vorgabe „unverzüglich“, hinsichtlich des zweiten und dritten Wahlgangs normiert ist. Angesichts der bisherigen Verfassungspraxis des Thüringer Landtags, die seit der ersten Wahl einer Ministerpräsidentin in mehreren, an einem einzigen Tag anberaumten Wahlgängen am 30. Oktober 2009 geprägt wurde, sowie vor dem Hintergrund der minutiösen Regelungen anderer Fristen in der Geschäftsordnung des Landtags kann es indes keinem Zweifel unterliegen, dass Fristen, die hinsichtlich der Wahl eines Verfassungsorgans (Ministerpräsident) im dritten und ggfs. bereits zweiten Wahlgang gelten sollen, schon der Rechtsklarheit wegen einer ausdrücklichen Regelung in der Thüringer Verfassung bedürfen.

b) Das Grundgesetz als Orientierungspunkt

In der Begründung des Entwurfs wird jedoch hinsichtlich der Vertagung des dritten Wahlgangs durch Beschluss des Landtags um bis zu 14 Tagen nach dem zweiten Wahlgang auf Art. 63 Abs. 3 GG verwiesen. Danach wählt der Bundestag „binnen vierzehn Tagen nach dem [ersten] Wahlgang mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler“. Hier ist die Frist mithin nach dem ersten Wahlgang, nicht aber nach dem zweiten Wahlgang vorgesehen, an den sich im Fall eines abermaligen Scheiterns der Wahl eines Kanzlers – zwecks Vermeidung einer allzu langen regierungslosen Zeit in der Kanzlerdemokratie – „unverzüglich“ ein „neuer Wahlgang“ anschließt (Art. 63 Abs. 4 GG), die sog. dritte Wahlphase. Es ist darauf hinzuweisen, dass die 14-Tage-Frist nach Art. 63 Abs. 3 GG innerhalb der zweiten Wahlphase der Durchführung beliebig vieler Wahlgänge nach vorheriger Unterbreitung beliebig vieler Wahlvorschläge dient,²⁷ nachdem der vom Bundespräsidenten für das Amt des Bundeskanzlers vorgeschlagene Kandidat vom Bundestag nicht gewählt wurde. Diese 14-Tage-Frist nach Art. 63 Abs. 3 GG bezweckt in erster Linie also nicht, Reflektion in und Beratung auch zwischen

²⁶ Die Initiatorin des Reformvorschlags zu Art. 70 Abs. 3 ThürLV knüpft bei dieser Beobachtung an den ersten *und* zweiten Wahlgang an, weil erst nach dem zweiten Wahlgang eine Frist von höchstens 14 Tagen bis zum dritten Wahlgang gelten soll.

²⁷ Vgl. M. Schröder, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 63 Rn. 35.

den Fraktionen, sondern die Durchführung von „Kanzlerwahlen“ zu ermöglichen, die freilich der vorherigen Abstimmung und politischen Koordinierung bedürfen.

Im Vergleich zum Jahr 1949, der Verkündung des Grundgesetzes und dem Geltungsbeginn des seitdem in den Absätzen 3 und 4 noch nicht zur Anwendung gelangten Art. 63 GG,²⁸ ist nicht nur im Bund die Regierungsbildung schwieriger gewordenen. Auch für die ostdeutschen Länder ist dies festzustellen, wenn man auf die politischen Entwicklungen seit den ersten Landtagswahlen hier zu Beginn der 1990er Jahre zurückblickt. Der Verfasser plädiert daher – allerdings vor allem in Anlehnung an die Regelung des Art. 65 Abs. 2 Satz 2 und 3 S.AnhLV – für eine moderat bemessene Reflektionsfrist nicht nur nach dem zweiten, sondern bereits nach dem ersten Wahlgang, wenn das notwendige Quorum der Mehrheit der Mitglieder des Landtags bei der Wahl eines Ministerpräsidenten nicht zustande gekommen ist.

3. Rechtliche Bewertung des Erfordernisses von mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen im Meiststimmenverfahren des dritten Wahlgangs

Als zentrale Neuregelung sieht der Gesetzentwurf vor, dass in einem dritten Wahlgang, in dem „nur ein Kandidat zur Wahl [steht]“, dieser „mehr Jastimmen als Neinstimmen auf sich vereinen [muss]“. Zentrale Erwägungen dieses Vorschlags einer Änderung des Art. 70 Abs. 3 ThürLV sind insoweit, dass eine Thüringer Regierung vom Parlament getragen sein und zugleich ihre Stabilität so weit wie möglich gewährleistet werden soll.

Die aktuelle Regelung der Thüringer Verfassung, wonach derjenige Kandidat als Ministerpräsident ernannt wird, der im dritten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinen kann, ermöglicht bereits im Moment des Wahlaktes einen „Minderheitsministerpräsidenten“ und damit eine „originäre“ bzw. „formelle“ Minderheitsregierung. Eine Minderheitsregierung²⁹ ist dadurch gekennzeichnet, dass sie „nicht das gegenwärtige Vertrauen der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments besitzt“.³⁰ Sie wird von Parteien/Fraktionen gestellt, die nicht die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments darstellen, was eine Pattsituation einschließt.³¹ Ein „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Kriterium soll den verfassungsrechtlich vollständig geregelten,³² wenn auch politisch „pathologischer Fall“³³ der Minderheitsregierung, ggfs. mit wechselnden Mehrheiten, vermeiden (unten 3 c). Dies vor allem, wenn die Kandidatin oder der Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten nicht bereits zum Zeitpunkt ihrer bzw. seiner Wahl mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen erhält, also nicht über eine „feste“ Tolerierungszusage verfügt.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung trägt mithin das Erfordernis in sich, dass eine „verdeckte Minderheitsregierung“³⁴ infolge der Tolerierung zumindest durch eine Reihe von Abgeordneten der

²⁸ Seit Bestehen der Bundesrepublik führte stets der erste Wahlgang in dem Sinne zum Erfolg, dass der Bundeskanzler gem. Art. 63 Abs. 1 und 2 GG auf Vorschlag des Bundespräsidenten ohne Aussprache mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gewählt wurde. Die wenigen und kurzzeitigen Minderheitsregierungen auf Bundesebene entstanden infolge politischer Krisen, die zum Verlust anfänglicher Mehrheiten führten. Am längsten amtierte 1972 die (derivative) Minderheitsregierung unter Willy Brandt, die erst in der laufenden Legislaturperiode ihre Parlamentsmehrheit verlor. Bis zum Zeitpunkt seiner Vertrauensfrage im September 1972 konnte sie eine Reihe von Gesetzen mit Hilfe der Opposition verabschieden, noch nachdem diese Regierung während der laufenden Legislaturperiode die eigene Mehrheit im Bundestag verlor (sog. derivative Minderheitsregierung); infolge der Neuwahlen am 19. November 1972 wurde sie dann wieder mit einer eigenen Kanzlermehrheit (Art. 121 GG) ausgestattet.

²⁹ Zu den „Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949“ vgl. die allerdings unvollständige Übersicht, die vom Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, im Jahr 2018 ausgearbeitet wurde; abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/543586/275404c04045bad07e128711656ce68b/wd-1-025-17-pdf-data.pdf>.

³⁰ Vgl. Th. Puhl (Fn. 16), S. 20.

³¹ Vgl. B. Weber, Die Minderheitsregierung auf Bundesebene, 2022, S. 31 f., 372.

³² Vgl. mit Blick auf die „Arbeit einer Minderheitsregierung“ auf Bundesebene Weber (Fn. 31), S. 95 ff., 381; vgl. auch Puhl (Fn. 16), S. 110 ff.

³³ K. Schönenbroicher, in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 52 Rn. 7 mit Fußnote 19.

³⁴ G. Krings, Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, S. 4, spricht von „versteckter Mehrheitsregierung“.

Opposition schon zu Beginn einer Legislaturperiode bei der Wahl des Ministerpräsidenten zu Tage tritt. Eine solches Tolerierungsmodell („*formal minority government*“) ist durch ein auf Dauer angelegtes parlamentarisches Kooperationsverhältnis zwischen Regierungsfraktion(en) und einer oder mehreren Oppositionsfractionen bestimmt. Dabei fehlt es an festen Koalitionsabsprachen und der damit verbundenen Zusage einer dauerhaften Unterstützung.³⁵

Damit stellen sich folgende Fragen:

- Fordert das verfassungsrechtlich fundierte Demokratieprinzip eine „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Relation im Fall der Kandidatur eines einzigen Bewerbers um das Amt des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang?
- Lässt sich ein solches Kriterium in der vom Entwurf vorgeschlagenen Weise in Art. 70 Abs. 3 ThürLV verfassungskonsistent einfügen?
- Welche gegenüber dem Entwurf abweichende Regelung ist verfassungsrechtlich angezeigt, wenn der Thüringer Verfassungsgeber in der dritten Phase der Wahl des Ministerpräsidenten normativ sicherstellen will, dass auf einen einzigen Kandidaten mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen entfallen müssen?
- Folgt aus einer solchen Verfassungsänderung der Bedarf an einer weiteren Änderung in Art. 70 Abs. 3 ThürLV?

a) Hintergründe des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU im Thüringer Landtag

Der Vorschlag, der nach der Begründung der Initiatorin seinen Anlass „in den erheblichen Kontroversen“ anlässlich der „Wahl des Ministerpräsidenten in den Jahren 2009, 2014 und 2020 [...] hinsichtlich der Frage [findet], welche Anforderungen im Falle der Kandidatur nur eines Bewerbers [...] im dritten Wahlgang“ gelten sollen, ist letztlich vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass *B. Ramelow* bei der Wahl zum Ministerpräsidenten im Thüringer Landtag am 4. März 2020, im dritten Wahlgang, 42 von 90 Stimmen – bei 23 Neinstimmen und 20 Enthaltungen – erhielt. *Ramelow*, der ohne Gegenkandidaten antrat, musste im dritten Wahlgang dem Wortlaut der Verfassung nach nur das Erfordernis der „meisten Stimmen“ erfüllen (Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV i.V.m. § 47 GOThürLT). Die Unbeachtlichkeit von Enthaltungen ergibt sich gemäß der Thüringer Verfassung aus einer entsprechenden Anwendung des Art. 61 Abs. 2 Satz 1. Kurz zuvor hatten Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU einen „Stabilitätspakt“ unterschrieben, der festlegte, welche Projekte in den darauffolgenden Monaten bis zu den für das Jahr 2021 geplanten Neuwahlen umgesetzt werden sollten. Unter anderem wurde vereinbart, einen Haushalt für das Jahr 2021 beschließen zu wollen.³⁶ Nachdem eine Abstimmung über die Selbstauflösung des Thüringer Landtags am 16. Juli 2021 nicht zustande kam, weil die Fraktionen „Die Linke“ und „Bündnis 90/Die Grünen“ ihre Unterschrift unter diesem Antrag zurückgezogen hatten und damit der Plan, am 26. September 2021, parallel zur Bundestagswahl, Neuwahlen zum Thüringer Landtag durchzuführen, gescheitert war, kündigte die Spitze der Thüringer CDU am 17. August 2021 an, sich ganz auf ihre Oppositionsrolle zurückziehen und den Stabilitätspakt nicht verlängern zu wollen.³⁷

³⁵ Vgl. Merdian (Fn. 4), S. 174.

³⁶ Vgl. Bosch (Fn. 23), S. 117 f.; MDR, Bodo Ramelow zum Thüringer Ministerpräsidenten gewählt, 4.3.2020, abrufbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/ministerpraesident-ramelow-wahl-landtag-100.html>.

³⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung, CDU-Spitze: Keine Unterstützung für Rot-Rot-Grün mehr, 17.8.2021, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/landtag-erfurt-cdu-spitze-keine-unterstuetzung-fuer-rot-rot-gruen-mehr-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210817-99-871417>; vgl. zur abermaligen Ablehnung eines Stabilitätspakts seitens der Fraktion der CDU im Thüringer Landtag im April 2022 dpa Thüringen v. 27.4.2022, dpa-infocom, dpa:220427-99-66118/4.

b) Regelungen und politische Praxis im Rahmen des dritten Wahlgangs eines Regierungschefs im innerdeutschen Rechtsvergleich

aa) Wahl des Bundeskanzlers in der dritten Wahlphase (Art. 63 Abs. 4 GG)

Nach Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG sind im dritten Wahlgang die „meisten Stimmen“ für die Wahl eines Kandidaten in das Amt des Bundeskanzlers ausreichend (Meiststimmenverfahren). Dem Bundespräsidenten wird im Rahmen seiner Einschätzungsprärogativ sodann die Möglichkeit eröffnet, den gewählten „Minderheitskanzler“ zu ernennen, wenn er nicht als *ultima ratio* von seinem „Reserverecht“ Gebrauch macht und den Bundestag auflöst. Dabei scheint die komparative Terminologie des Art. 63 Abs. 4 GG („gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält“) auch nach Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages implizit davon auszugehen, dass es mehr als einen Kandidaten gibt, der sich zur Wahl stellt.³⁸ Doch gemäß diesem, in der Praxis bisher nicht zur Anwendung gelangten, bundesverfassungsrechtlichen Standard ist auch die für die sekundären Wahlen von Ministerpräsidenten in einzelnen Ländern im dritten Wahlgang geltende Voraussetzung „mit den meisten Stimmen“ „nicht anpassungsbedürftig“.³⁹ „Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält, auch wenn dies weniger Stimmen sind als für alle anderen Kandidaten zusammengekommen.“⁴⁰

Denn bereits für Art. 63 Abs. 4 GG gilt, dass aus dem letzten, alles entscheidenden Wahlgang ein Regierungschef hervorgehen soll, wenn das Ermessen des Bundespräsidenten, zwischen den beiden in Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG genannten Optionen auszuwählen, sich nicht auf eine einzige mögliche Entscheidung (Auflösung des Bundestages) reduzieren soll.⁴¹ Der mit mehr Nein- als Ja-Stimmen gewählte Kandidat ist mithin in verfassungskonformer Weise gewählt. An der Übertragbarkeit dieses „wahlrechtlichen“ Befundes ändert der Umstand nichts, dass es in den deutschen Ländern kein Analogon zum Bundespräsidenten und damit zu einer Reservefunktion in verfassungsrechtlichen Ausnahmesituationen geben kann. Bedeutsam ist im Kern, dass das Grundgesetz bei der Verwirklichung der Kanzlerdemokratie einen ultimativen Wahlgang vorsieht, auf den der politischen Pragmatik wegen das Meiststimmenprinzip anzuwenden ist.

Das Ziel einer zügigen Regierungsbildung rechtfertigt mithin das Absenken des Legitimationsniveaus. Ein im dritten Wahlgang gewählter Regierungschef führt in der Regel eine (formelle) Minderheitsregierung. Ein solches Szenario im Bund ist in Deutschland nach der Bundestagswahl am 24. September 2017 auch unter rechtlichen Gesichtspunkten diskutiert worden,⁴² wurde dann aber wegen der erneut zwischen CDU/CSU und SPD vereinbarten Großen Koalition (2018-2021) nicht zur politischen Wirklichkeit.

³⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation, Bundeskanzlerwahl im dritten Wahlgang nach Art. 63 Abs. 4 GG (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/538928/.../wd-3-232-17-pdf-data.pdf>). Hier werden sodann zwei „mögliche Auslegungsansätze“ als „denkbar“ angesehen: einfache Mehrheit oder Meiststimmenprinzip. Folge man dem Meiststimmenprinzip, so die Kurzinformation, dann ergebe sich daraus Folgendes: „Die demokratische Legitimation eines solchen Kandidaten, der mit mehr Nein- als Ja-Stimmen „gewählt“ worden ist, wäre jedoch sehr niedrig. Dieser Umstand dürfte daher auf der Rechtsfolgende zu berücksichtigen sein: Je schwächer die Legitimation ist, desto mehr spricht dafür, dass der Bundespräsident den Gewählten nicht ernennt, sondern den Bundestag gem. Satz 3 auflöst.“ Indes ist dieser Kurzeinschätzung entgegenzuhalten, dass es verfassungsrechtlich irrelevant ist, wenn laut den Stimmzetteln die meisten Stimmen auf „Nein“ entfallen; vielmehr kommt es im Rahmen der *relativen Mehrheit* allein darauf an, „wer“ die meisten Stimmen erhält; vgl. Stern (Fn. 1), § 22 III 2 a α (S. 981). Daher ist die in der Kurzinformation vorgenommene Gegenüberstellung von „einfacher Mehrheit“ und „Meiststimmenverfahren“ verfassungsrechtlich schon im Ansatz nicht haltbar (unten 3 d); vgl. auch Schwanengel (Fn. 1), § 3 Rn. 66.

³⁹ Vgl. Weber (Fn. 31), S. 73 f.

⁴⁰ H. Steiger, Kreationsaufgaben und Wahlverfahren, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 26 Rn. 14.

⁴¹ Vgl. Weber (Fn. 31), S. 74.

⁴² Vgl. Krings (Fn. 34), ZRP 2018, S. 2.

bb) Minderheitsregierungen in den deutschen Ländern als Ergebnis der Wahl eines Regierungschefs mit relativer oder einfacher Mehrheit

Im Rahmen eines mehrstufigen Wahlverfahrens anlässlich der Ministerpräsidentenwahl in Schleswig-Holstein am 25. Juni 1951 wurde unter Anwendung des mit Art. 70 Abs. 3 ThürLV inhaltsgleichen Art. 22 der vorläufigen Landessatzung Schleswig-Holsteins *F. W. Lübke* als einziger zur Wahl stehender Kandidat im dritten Wahlgang im Meiststimmenverfahren mit 28 Ja-Stimmen bei gleichzeitig festgestellten 37 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen in dieses Amt gewählt. In der Folgezeit konnte *Lübke* die Koalition mit dem Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten erneuern und verfügte damit über eine solide Mehrheit im Landtag.⁴³

Die „Koalition der Einladungen“ (Juli 2010 bis März 2012) unter der damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidentin *H. Kraft* stützte sich insbesondere auf eine „Tolerierung“ durch Die Linke und hielt 20 Monate. *Kraft* war am 14. Juli 2010 im zweiten Wahlgang, für den nach Art. 52 Abs. 2 Satz 2 NWLV bereits das abgesenkte Quorum von „mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen“, also die *einfache* Mehrheit,⁴⁴ gilt, bei 80 Neinstimmen und 11 Enthaltungen mit 90 Stimmen in das Amt der Ministerpräsidentin gewählt worden. Für die Berechnung der Zahl der abgegebenen Stimmen zählen entsprechend dem in Art. 44 Abs. 2 NWLV verankerten Prinzip der Stimmenmehrheit Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen nicht.⁴⁵

Die längste „originäre Minderheitsregierung“ in Deutschland (nach 1949) war lange zuvor unter *R. Höppner* in Sachsen-Anhalt zu Stande gekommen. Das „Magdeburger Modell“⁴⁶ brachte 1994 und 1998 zwei Minderheitsregierungen hervor, die *Höppner* insgesamt acht Jahre zunächst in einer Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen (1994-1998), sodann ohne Koalitionspartner (1998-2002) jeweils als Minderheitsregierung mit Tolerierung durch die PDS ohne eine Formalisierung dieser Absprache führte.⁴⁷ Als er am 21. Juli 1994 erstmals vom Landtag Sachsen-Anhalt im dritten Wahlgang mit 48 Ja-Stimmen und 37 Nein-Stimmen bei zehn Enthaltungen und einem abwesenden Abgeordneten (bei 99 Mandaten) zum Ministerpräsidenten gewählt wurde, war es umstritten, ob Enthaltungen als abgegebene Stimmen zu zählen sind. Art. 65 Abs. 2 Satz 5 S.AnhLV kann entsprechend einer gängigen Auslegung des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG so verstanden⁴⁸ werden, dass Enthaltungen gerade nicht gezählt werden.⁴⁹ Im Ergebnis zeigen die früheren Minderheitsregierungen in Sachsen-Anhalt sowie in Nordrhein-Westfalen, dass die Wahl einer Minderheitsregierung (im Modus der einfachen Mehrheit) zu Beginn der Legislaturperiode verfassungsrechtlich zulässig ist.⁵⁰

Die originäre Aufgabe der Staatsleitung wird durch die eingeschränkte *politische* Handlungsfähigkeit einer solchen Regierung erschwert, aber nicht unmöglich gemacht.⁵¹ Die Minderheitsregierung ist, wie auf Landesebene bereits nachgewiesen wurde, einer Parlamentsauflösung abstrakt vorzuziehen.⁵²

Selbst mit Blick auf eine künftig im Bund nicht auszuschließende Minderheitsregierung ist die Ansicht vertreten worden, dass sie „sicherlich nicht als erstrebenswert oder gar vorzugswürdig gegenüber einer klassischen Koalitionsregierung“ erscheine, doch sei bei Nichtzustandekommen einer Mehrheitsregierung „die Minderheitsregierung [...] eindeutig einer allzu rasch [...] folgenden Neuwahl vorzuziehen,

⁴³ Vgl. Weber (Fn. 31), S. 50 f., der auf S. 38 ff. einen Überblick über alle Minderheitsregierungen in den Ländern gibt.

⁴⁴ Tettinger (Fn. 13), Art. 52 Rn. 14, spricht hinsichtlich dieses zweiten und dritten Wahlgangs unpräzise von einer „relativen Mehrheit“.

⁴⁵ Vgl. Tettinger (Fn. 13), Art. 52 Rn. 32; ihm folgt Bosch (Fn. 23), S. 116.

⁴⁶ Vgl. zu dieser deutlichsten Ausprägung eines innovativen und dynamischen Tolerierungsmodells etwa Merdian (Fn. 4), S. 175 f.

⁴⁷ Krings (Fn. 34), S. 2; zum Magdeburger Modell I und II vgl. ferner Bosch (Fn. 23), S. 108 ff.

⁴⁸ Krings (Fn. 34), S. 5.

⁴⁹ Vgl. H.-P. Schneider, in AK-GG, 3. Aufl., 2001, Art. 42 Rn. 12; zur Problematik um die Auslegung des Art. 42 Abs. 2 GG vgl. jüngst Bosch (Fn. 23), S. 112 mit Fußnote 36 und weit. Nachw.

⁵⁰ Vgl. Bosch (Fn. 23), S. 113, 117.

⁵¹ Vgl. Krings (Fn. 34), S. 3.

⁵² Vgl. Bosch (Fn. 23), S. 107 ff.; 320.

denn das in demokratischer Wahl erteilte Mandat des Volkes [sei] von den Gewählten auch in schwierigen Mehrheitskonstellationen anzunehmen und umzusetzen.“⁵³

c) Ein Blick auf die „verfassungsrechtliche Möglichkeit der Minderheitsregierung“ (R. Herzog) in Deutschland

Entscheidend für die verfassungsrechtliche und politische Akzeptanz von Minderheitsregierungen ist in den deutschen Ländern mit entsprechenden Regelungen sowie nach der *ratio* des Grundgesetzes (oben 3 b, (aa)) der Umstand, dass solche Regierungen durchaus als imstande angesehen werden, nach ihrem Start für Kontinuität oder (bei Regierungsübernahme der bisherigen Opposition) ggfs. für einen politischen Richtungswechsel zu sorgen und hierfür in der laufenden Legislaturperiode zumindest im Einzelfall Unterstützer im Parlament zu finden.⁵⁴ Eine historische Analyse der Minderheitsregierungen während der Weimarer Republik zeigt, dass es im Ergebnis weniger auf die Verfassung ankommt als „auf den verantwortungsvollen Umgang mit Macht“.⁵⁵ Auch der Chef einer Minderheitsregierung kann den „Ministerpräsidentenbonus“ in der Öffentlichkeit für sich mobilisieren, jedenfalls dann, wenn es ihm gelingt, seine politischen Absichten breiten Teilen der Bevölkerung plausibel zu machen. Ein „Minderheitsministerpräsident“, dessen Ansehen in der Öffentlichkeit gut ist, hat durchaus die Chance, die nächsten (vorgezogenen) Wahlen für sich zu entscheiden und bis dahin die gelegentliche Unterstützung seiner Politik durch Teile der Opposition geradezu zu „erzwingen“.⁵⁶ Dabei kommt es entscheidend auf die Professionalität und den „Mut“ der politischen Akteure an.⁵⁷

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist das Phänomen der Minderheitsregierung mithin nicht zu fürchten.⁵⁸ Zwar stehen einer Minderheitsregierung nicht annähernd so viele Optionen gesetzgeberischer Gestaltung zur Verfügung wie einer stabilen Mehrheitsregierung, doch wird ihr zugetraut, zunächst durch Ausnutzung vorhandener Verordnungsermächtigungen (Art. 84 ThürLV) und unter Beschränkung auf wenige förmliche Gesetze zu „regieren“.⁵⁹ Ihr politisches Schicksal hängt insbesondere davon ab, ob es ihr gelingt, für zentrale staatsleitende Akte, namentlich die Haushaltsgesetzgebung, innerhalb der Opposition durch Kompromisse Zustimmung zu finden. Aufgrund des Spielraums, welcher der Minderheitsregierung ebenso wie der Mehrheitsregierung kraft der „exekutiven Haushaltsmacht“ (Art. 100 ThürLV) eröffnet ist, können etatlose Zustände durch einen Nothaushalt überbrückt werden, auch wenn diese Befugnis „nur ein absolutes Minimum an Handlungsfähigkeit“ gewährleistet.⁶⁰

Auch wenn das Grundgesetz (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG) und einzelne Landesverfassungen, welche die Wahl des Regierungschefs im dritten Wahlgang im Meiststimmenverfahren ermöglichen, die Bestellung eines Minderheitskanzlers bzw. eines Minderheitsministerpräsidenten als eine Notlösung ansehen, ist unbestritten, dass solche aus diesen sekundären Wahlen hervorgehenden Regierungschefs die gleiche rechtliche Stellung und zugleich die gleichen Kompetenzen haben wie ein mit qualifizierter (= absoluter) Mehrheit gewählter Regierungschef. Dies gilt auch für die demokratische Ordnung unter dem Grundgesetz, das diesen Grundsatz etwa in Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 zweite Variante und in den Artikeln 42 Abs. 2, 52 Abs. 3, 54 Abs. 6, 67 Abs. 1 und 68 Abs. 1 GG zum Ausdruck bringt.

⁵³ Vgl. Krings (Fn. 34), S. 5.

⁵⁴ Vgl. Bosch (Fn. 23), S. 199 ff., 311 ff.

⁵⁵ Vgl. Bosch (Fn. 23), S. 42 f., 66 ff., 319; anderer Ansicht ist U. Di Fabio, Die Weimarer Verfassung, 2018, 2018, S. 145, wonach „Minderheitsregierungen ohne feste Tolerierungszusagen instabil waren“.

⁵⁶ So Herzog (Fn. 12), Art. 63, Rn. 60), mit Blick auf den „Kanzlerbonus“ des Minderheitskanzlers nach Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG; zu rechtlichen Chancen und Risiken einer Minderheitsregierung ähnlich Bosch (Fn. 23), S. 151 ff.

⁵⁷ Vgl. Bosch (Fn. 23), S. 320.

⁵⁸ Bosch (Fn. 23), S. 322, als Gesamtergebnis ihrer Analyse.

⁵⁹ Zu dieser „Reduzierung des Normenbedarfs“ vgl. Herzog (Fn. 12) Art. 63, Rn. 58 f.; vgl. auch Weber (Fn. 31), S. 191 f.; Bosch (Fn. 23), S. 163 ff. zum Gesetzgebungsnotstand auf Bundesebene nach Vertrauensfrage, infolge derer es nicht zur Auflösung des Bundestags kommt.

⁶⁰ Vgl. Kersten, in Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 11 Rn. 64.

Kraft des Homogenitätsprinzips nach Art. 28 Abs. 1 GG müssen die Verfassungen der deutschen Länder namentlich auch dem Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates entsprechen. Die Thüringer Verfassung folgt diesem Gebot in Art. 44 Abs. 1 Satz 2⁶¹ sowie Art. 48 Abs. 1⁶². Der Thüringer Landtag entscheidet mithin gemäß dem Prinzip „demokratischer Willensbildung“ (Art. 48 Abs. 1 ThürLV) auch dann, wenn er von der in der geltenden Verfassung festgelegten Kompetenz Gebrauch macht und einen Ministerpräsidenten in einem dritten Wahlgang „mit den meisten Stimmen“ – ohne jedes weitere Erfordernis an dieses Meiststimmenverfahren zu stellen – wählt.

Die Thüringer Landesverfassung spricht an zahlreichen Stellen von „dem“ Ministerpräsidenten (etwa: Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Ziff. 2, Art. 70 Abs. 2 und 4, Art. 74, Art. 75 Abs. 3) und weist ihm Aufgaben und Befugnisse zu, ohne dass diese jemals für eine Minderheitsregierung beschränkt würden. Auf der anderen Seite kennen und regeln die Thüringer Landesverfassung wie auch das Grundgesetz verschiedene Aspekte der Minderheitsregierung. Darunter treten die Normen über die Folgen ihrer Handlungsunfähigkeit hervor: das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 73 ThürLV), die erfolglose Vertrauensfrage (Art. 74 i.V.m. Art. 75 Abs. 2 Satz 1 dritte Variante ThürLV), der Rücktritt der Landesregierung (Art. 75 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 erste Variante ThürLV) sowie die Landtagsauflösung mit Zweidrittelmehrheit (Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ThürLV).

- d) Fordert das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip eine „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Relation im Fall der Kandidatur eines einzigen Bewerbers im dritten Wahlgang um das Amt des Ministerpräsidenten?

Die Mehrheitsregel ist ein Instrument demokratischer Entscheidungsfindung bei Wahlen und Abstimmungen. Das Prinzip, dass der Wille eines Verfassungsorgans der „seiner Mehrheit“ ist, entspricht einem fundamentalen Grundsatz der Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).⁶³ Das Entscheidungsrecht der Mehrheit ist Anwendung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) auf den *status activus* der Staatsbürger und der Gewählten. Dies sagt aber nichts darüber aus, welcher Art und wie hoch die jeweilige Mehrheit sein muss. Die spezifische Ausformung des Mehrheitserfordernisses erfolgt im Kontext des Staatsorganisationsrechts primär durch den Verfassungsgeber, der das jeweilige Quorum nach der Bedeutung der Entscheidung – auch im Widerstreit mit anderen Zielen, namentlich einer zügigen Regierungsbildung sowie der Regierungskontinuität (Art. 63 Abs. 4 GG; Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV) – festlegt.

Der Bezugsrahmen der relativen Mehrheit, von der Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV ausgeht, ist nach der Konzeption der Norm ein Gegenkandidat. Fehlt er, wird der Bezugsrahmen durch die potenziellen anderen Gegenkandidaten ausgefüllt, die sich aufstellen lassen können. Da dem Wahlmodell des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV nur „positive“, also auf Kandidaten abgegebene Stimmen zugrunde gelegt werden, kann auf eine andere Größe – wie die addierten „Nein-Stimmen“ – nicht abgestellt werden. „Nein“ ist keine zu wählende Option,⁶⁴ sondern bloße Ablehnung eines Vorschlags. Zutreffend ist daher festgestellt worden, dass eine differenzierte Kennzeichnung von Stimmzetteln mit „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ *rechtlich* nicht erforderlich wäre, weil die Teilnahme an der Wahl bereits durch die Abfrage der Ja-Stimmen ermöglicht wird.⁶⁵ Die Wahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten kann

⁶¹ Art. 44 Abs. 1 ThürLV lautet: „Der Freistaat Thüringen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Er ist ein demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen verpflichteter Rechtsstaat.“

⁶² Art. 48 Abs. 1 ThürLV lautet: Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der demokratischen Willensbildung.

⁶³ BVerfGE 1, 299, 315; 29 154, 167.

⁶⁴ Vgl. Arnold/Hyckel, Der Minderheitsministerpräsident – Zur Auslegung des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, ThürVBl. 2015, 251 (253) mit Fußnote 34 sowie m.w.Nachw. in Fußnote 33; anderer Ansicht ist W. Zeh, Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag, ThürVBl. 2015, 161 (166), der in den „Nein-Stimmen“ die wählbare Alternative zum Kandidaten und in den ablehnenden Voten die maßgebliche Bezugsgröße erkennt.

⁶⁵ Vgl. OVG Schleswig, NVwZ-RR 2010, 409 (410); Schwanengel (Fn. 1), § 3 Rn. 66; anders Zeh (Fn. 67), S. 166, wonach „die Wahlscheine [...] die Spalte für 'Nein' aufführen müssen“.

deshalb nur verhindert werden, wenn ein Gegenkandidat aufgestellt wird, der mindestens eine Stimme mehr erhält.⁶⁶

Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass die Abgeordneten das Recht haben, auch bei der Besetzung des Amtes eines Verfassungsorgans auf die Aufstellung eines eigenen Kandidaten zu verzichten. Sie können sich darauf beschränken, den von den konkurrierenden Parteien oder Fraktionen nominierten Kandidaten durch Abgabe von Nein-Stimmen abzulehnen oder sich zu enthalten. Das Recht „gegen eine Entscheidung zu sein“ (Drs. 7/1628, S. 11) ist mithin Ausdruck der Meinungsfreiheit (Art. 11 Abs. 1 ThürLV, Art. 5 Abs. 1 GG), die „schlechthin konstituierend [...] für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung [ist], denn [sie] ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist.“⁶⁷ Doch erscheint es zweifelhaft, wenn der Schutz dieser „negativen Freiheit“ argumentativ, wie im Entwurf geschehen (Drs. 7/1628, S. 11), mit der Unterschiedlichkeit der Maßstäbe für die erstmalige Kreation eines Verfassungsorgans einerseits und seiner Abwahl andererseits verknüpft wird, um unter Verweis auf das konstruktive Misstrauensvotum hinsichtlich eines dritten Wahlgangs im Rahmen der Wahl des Ministerpräsidenten das Erfordernis von „mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen“ verfassungsrechtlich zu statuieren.

Das konstruktive Misstrauensvotum, das als Instrument der „Kanzlerdemokratie“ modellhaft im Grundgesetz angelegt ist (Art. 67 GG) und eine Vorbildwirkung für die Landesverfassungen entfaltet hat, soll als eine Konsequenz, die der Parlamentarische Rat aus der Weimarer Verfassung gezogen hat, Regierungskontinuität sichern.⁶⁸ Vornehmlich vom Ziel der Regierungsstabilität ist hingegen die verfassungsrechtliche Ausformung der Wahl des Bundeskanzlers sowie des Ministerpräsidenten hinsichtlich des Mehrheits- und damit Legitimationserfordernisses im ersten und zumeist auch zweiten Wahlgang bestimmt (oben Einleitung und sub 1). Doch ist der Wille der Verfassungsgeber in Bund und Ländern unverkennbar, vom Ziel der Regierungsstabilität zugunsten der Regierungskontinuität anlässlich eines dritten (oder bereits zweiten: Art. 52 Abs. 2 NWLV; Art. 60 Abs. 2 SächsVerf) Wahlgangs Abstriche zu machen und daher insoweit von der Vorgabe der Wahl „mit der Mehrheit [der] Mitglieder des Bundestags“ (Art. 63 Abs. 4 GG) bzw. des Landtags (bspw. Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV) abzusehen (oben 3 b (aa)), wenn in einem mehrstufigen Wahlakt im ersten und zweiten Wahlgang dieses Quorum nicht erreicht wurde.

Dabei liegt es in der Funktionslogik des relativen Mehrheitserfordernisses, dass sich in der Zahl der erzielten Ja-Stimmen zugleich die demokratische Legitimation des Gewählten ausdrückt.⁶⁹ Es ist indes ein Fehlschluss zu behaupten, dass einer Kandidatin oder einem Kandidaten, der sich ohne Gegenkandidaten zur Wahl als Ministerpräsident stellt und dann mehr Nein- als Ja-Stimmen erhält, das notwendige Maß demokratischer Legitimation fehlt. Vielmehr hat sie/er die verfassungsrechtliche Chance, eine Minderheitsregierung zu bilden (sub 3 c). Eine solche Regierung kann unter den Vorzeichen des Demokratieprinzips auch ohne Tolerierungszusage zu Beginn einer Legislaturperiode eingesetzt werden.⁷⁰

Muss das Erfordernis der „meisten Stimmen“ bei nur einem einzigen Kandidaten anlässlich dieser Wahl aus anderen Gründen, namentlich der Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger durch die Ab-

⁶⁶ BVerfGE 120, 82 (119).

⁶⁷ BVerfGE 7, 198 (207) – Lüth.

⁶⁸ Vgl. Merdian (Fn. 4), S. 145 ff.

⁶⁹ Vgl. OVG Schleswig, NVwZ-RR 2010, 409 (410; Stern (Fn. 1), § 22 III 2 a) α (S. 982), zu Art. 63 Abs. 4 GG; H. Fibich, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 69; ders., Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf, ThürVBl. 2015, 153; Morlok/Kalb, Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. Zugleich ein Beitrag zum Meiststimmenverfahren als verfassungsrechtlicher Letztentscheidungsmechanismus, ThürVBl. 2015, 153 (161); Arnold/Hyckel (Fn. 67), ThürVBl. 2015, 251 (252 f.); Schwanengel (Fn. 1), § 3 Rn. 67; Bosch (Fn. 23), S. 119, unter Hinweis auf die Herabstufung des Mehrheitserfordernisses im Rahmen des Art. 70 Abs. 3 ThürLV. Eine Mindermeinung vertreten insoweit Zeh, Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag, ThürVBl. 2015, 161 ff., sowie U. Schliesky, in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, 2016, § 5 Rn. 13.

⁷⁰ So auch Bosch (Fn. 23), S. 179, 320.

geordneten und ihres freien Mandats im Wege der Normierung des zusätzlichen Erfordernisses von mehr Ja- als Nein-Stimmen ergänzt werden (Drs. 7/1628, S. 11)? Eine entsprechende Behauptung verkennt, dass die Abgeordneten Verantwortung zur aktiven und konstruktiven Mitwirkung an der Regierungsfindung mittels der Nominierung weiterer Kandidaten übernehmen.⁷¹ Jeder Abgeordnete eines Landtags hat rechtlich die Möglichkeit, zum Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten zu werden. Aus Aufgabe, Stellung und freiem Mandat des Abgeordneten folgt nicht, dass nur die Einhaltung des zusätzlichen Erfordernisses einer entsprechenden Ja- zu Nein-Stimmen-Relation die demokratische Legitimation des ohne Gegenkandidaten gewählten Ministerpräsidenten garantiert. Andernfalls hätten es die parteipolitischen Wettbewerber mittels ihrer Entscheidung über Aufstellung oder Nicht-Aufstellung eines Gegenkandidaten in der Hand, die vom Kandidaten im Wahlakt zu erfüllenden Legitimationskriterien festzulegen.

Das Nichtantreten eines Konkurrenten im demokratischen Wahlakt hebt die das Erfolgsquorum bestimmenden Voraussetzungen nicht an. Andernfalls käme einer negativen Mehrheit eine destruktive Verhinderungsmacht zu. Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV will genau dies ausschließen.⁷² Die Verfassungsgeber in Bund und Ländern ließen den nicht unwahrscheinlichen Fall einer destruktiven Mehrheit trotz einschlägiger Erfahrungen während der Weimarer Republik ungeregt, was den Schluss nahelegt, dass sie beabsichtigten, durch die Regelung der Modalitäten der Wahl im repräsentativen Regierungssystem in jedem Fall zu einem „Gewählten“ zu kommen.⁷³

Die Regel der relativen Mehrheit, die im dritten Wahlgang von Regierungschefs ohne Formulierung zusätzlicher Erfordernisse einhellig anerkannt ist, hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zur Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane bestätigt. Es hat, ohne allerdings auf Nein-Stimmen anlässlich einer sekundären Wahl einzugehen, festgestellt, dass dann, wenn bei Wahlen das Meiststimmenverfahren gilt, „[...] es lediglich auf die für einen Kandidaten abgegebenen Stimmen ankommt. Es ist der Kandidat gewählt, auf den mindestens eine Stimme mehr entfällt als auf eine andere vorgeschlagene Person. Die Wahl einer Person kann nur verhindert werden, wenn ein Alternativkandidat vorgeschlagen wird, der mehr Stimmen erhält. Im Extremfall ist ein Kandidat mit einer Stimme gewählt, wenn im Übrigen nur Stimmenthaltungen abgegeben worden sind.“⁷⁴ Organisationsrechtlich gilt dieser Parameter gleichermaßen für Wahlen, die in deutschen Parlamenten gemäß dem Meiststimmenverfahren stattfinden. Der Gefahr der Wahl eines Kandidaten mit wenigen oder gar nur mit einer (seiner) Stimme kann die Geschäftsordnung mit einem Vorschlagsquorum entgegentreten.⁷⁵

Verlangt ein Verfassungsgeber bei einem einzigen Kandidaten im dritten Wahlgang mehr Ja- als Nein-Stimmen nach Art. 70 Abs. 3 ThürLV, indem er das Erfordernis der *einfachen* Mehrheit einführt (sub 3 e), so bleibt beim Verfehlen einer Mehrheit von Ja-Stimmen bei der Ministerpräsidentenwahl die vom vorherigen Landtag legitimierte geschäftsführend im Amt (Art. 75 Abs. 3 ThürLV). Deren Legitimation ist durch die verfassungsrechtlich gebotene Wahl eines Ministerpräsidenten als personelle Legitimationsgrundlage sachlich begrenzt, endet doch das Amt der Mitglieder der Landesregierung namentlich mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags (Art. 75 Abs. 2 S. 1 Var. 1 ThürLV). Die Geschäftsregierung verfügt daher letztlich über kein Vertrauen des Parlaments (mehr).⁷⁶ Die Fortführung einer Landesregierung ohne parlamentarische Legitimation, gar auf unabsehbare Zeit, ist mit dem Demokratieprinzip (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ThürLV) unvereinbar, zumal die Geschäftsregierung dieselben Kompetenzen wie eine normale Regierung hat.⁷⁷ Der entscheidende Unterschied zwischen den verfassungsrechtlichen Positionen des Regierungschefs einer Minderheitsregierung einerseits und einer Geschäftsregierung andererseits liegt darin, dass der Land-

⁷¹ Arnold/Hyckel (Fn. 67), S. 253 mit Fußnote 33.

⁷² M. Morlok/Kalb (Fn. 69), ThürVBl. 2015, 153 (161).

⁷³ Vgl. Hölscheidt/Mundil, Wer hat die meisten Stimmen? – Die Wahl des Bundeskanzlers in der dritten Wahlphase, DVBl 2019, 73, 76; ihnen folgt Schwanengel (Fn. 1), § 3 Rn. 66.

⁷⁴ BVerfGE 120, 82, 119.

⁷⁵ Zum qualifizierten Vorschlagsquorum nach § 4 S. 2 GOBT vgl. Schwanengel (Fn. 1), § 3 Rn. 67 mit Fußnote 281.

⁷⁶ Vgl. Weber (Fn. 31), S. 32, mit Blick auf das Verhältnis zwischen dem Bundestag einer geschäftsführenden Bundesregierung.

⁷⁷ So die herrschende Meinung: vgl. Weber (Fn. 31), S. 381; Merdian (Fn. 4), S. 251 f.

tag dem Regierungschef einer Geschäftsregierung das Misstrauen nicht aussprechen (Art. 73 ThürLV) und der Chef einer solchen Regierung die Vertrauensfrage nicht stellen kann (Art. 74 ThürLV).⁷⁸ Eine Minderheitsregierung erweist sich vor diesem Hintergrund als die verfassungspolitisch vorzugswürdige Alternative (oben 3 b (bb)).⁷⁹

Der Umstand, dass die Thüringer Verfassung in Art. 50 bzw. 70 „im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine mit der Parlamentsauflösung verknüpfte Fristbestimmung für die Wahl [eines Ministerpräsidenten]“ vorsieht (Drs. 7/1628, S. 11), macht das Legitimationsdefizit in Gestalt einer über eine längere Zeit geschäftsführenden Landesregierung noch deutlicher, überbrückt es aber nicht.

- e) Lässt sich das Kriterium „mehr Jastimmen als Neinstimmen“ bei einem einzigen Kandidaten in der vom Entwurf vorgeschlagenen Weise in Art. 70 Abs. 3 ThürLV verfassungskonsistent einfügen?

Ein solches Erfordernis ist indes auf die *relative* Mehrheit, wie sie in vielen Verfassungen der deutschen Länder, etwa in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, hinsichtlich der Wahl des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang verankert ist, nicht übertragbar. Es im Kontext dieses Mehrheitserfordernisses zu normieren, ist unter mehreren Aspekten bedenklich.

Zum einen kennzeichnet das Erfordernis, dass ein Bewerber als Einzelkandidat mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen erhalten haben muss, die Form der einfachen Mehrheit. Das in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV verankerte Meiststimmenverfahren als Ausweis der relativen Mehrheit⁸⁰ lässt sich nicht mit dem „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Erfordernis, das Merkmal der einfachen Mehrheitsform ist, gleichsam durch Hinzufügung eines Nachsatzes (Art. 70 Abs. 3 Satz 6 ThürLVE) kombinieren. Beide Mehrheitsformen schließen sich gegenseitig aus. Der Verfassungsgeber kann für den dritten Wahlgang entweder die Anwendung des Prinzips der relativen *oder* der einfachen Mehrheit vorsehen. Tertium non datur. Die einfache Mehrheit ist für den zweiten und dritten Wahlgang in Art. 52 Abs. 2 NWLV, für den zweiten Wahlgang in Art. 60 Abs. 2 SächsLV sowie in Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV hinsichtlich des dritten Wahlgangs normiert (nachstehend unter bb).

Zum anderen erscheint ein solches Abweichen vom Prinzip der relativen Mehrheit auch unter den Vorzeichen des Grundsatzes und Staatsziels der Demokratie keineswegs geboten oder gar zwingend. Denn der historische Verfassungsgeber hat dieses relative Mehrheitserfordernis bei sekundären Wahlen im Hinblick auf politische Ausnahmesituationen – nämlich die zuvor bereits mehrfach durch die Abgeordneten des Landtags ergebnislos unternommene Wahl eines Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit – vorgesehen und damit die in den ersten beiden Wahlgängen übliche Regel der notwendigen Mehrheit der Mitglieder des Landtags situationsgerecht „flexibilisiert“, um längere Zeiten einer geschäftsführenden Regierung zu vermeiden, die nicht das Vertrauen des neu gewählten Landtags besitzt. Dieses Ziel implizierten die Vorentwürfe der Fraktionen der CDU (Drs. 1/285), der F.D.P. (Drs. 1/301), der SPD (Drs. 1/590) und der NF/GR/DJ (Drs. 1/659), wie sie den Verfassungsberatungen 1991-1993 zugrunde lagen.⁸¹ Unbeschadet dieses gemeinsamen Interesses wich der Gesetzesentwurf der SPD (Drs. 1/590) zu „Artikel 61 (2)“ der von ihr eingebrachten Entwurfsfassung in zwei entscheidenden Punkten von der dann in Kraft getretenen Regelung des Art. 70 Abs. 3 ThürLV ab. Sie betreffen die Zahl der Wahlgänge und den Mehrheitsmodus anlässlich der Wahl des Ministerpräsidenten (unten sub 3 e (cc)).

⁷⁸ Vgl. insoweit hinsichtlich der Mechanismen des Grundgesetzes unter Einbeziehung der einer geschäftsführenden Bundesregierung nicht zustehenden Notstandsgesetzgebung Merdian (Fn. 4), S. 252. Vgl. auch 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, S. 27 f. (Zusammenfassung; These 8); Morlok/Kalb (Fn. 69), S. 161

⁷⁹ Vgl. Merdian (Fn. 4), S. 256 f.

⁸⁰ Vgl. M. Ruffert, in Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 1. Aufl., 2013, Art. 70 Rn. 14.

⁸¹ Thüringer Landtag (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991 - 1993. Dokumentation, 2003, S. 188 (189), Zeile 314.

Vergleicht man das in den Verfassungen der deutschen Länder für den Fall des im ersten und zweiten Wahlgang nicht erreichten Quorums (also, mit Ausnahme von Bayern und Bremen, die absolute Mehrheit) angeordnete Verfahren, dann zeigt sich der von der geltenden Thüringer Verfassung gewählte Weg als einer unter mehreren möglichen, um zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen einer hohen demokratischen Legitimation und einer schnellen Regierungsbildung zu gelangen.

aa) Hat sich die Konstituante entschieden, nach zwei Wahlgängen, die nicht zu einer qualifizierten Mehrheit für einen Kandidaten geführt haben, einen weiteren Wahlgang anzusetzen, so sehen andere Landesverfassungen vor, dass:

(1) im dritten Wahlgang die *relative Mehrheit* gilt (etwa Berlin, Schleswig-Holstein) oder

(2) der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen darf, innerhalb einer bestimmten Frist über seine Auflösung zu entscheiden und erst bei Nichtzustandekommen dieses Beschlusses das im zweiten (Art. 30 Abs. 2 NdsLV) oder im dritten (Art. 42 MVLV) Wahlgang erforderliche Quorum in Form der relativen Mehrheit abgesenkt ist oder

(3) der Landtag kraft Verfassung aufgelöst ist („automatische Auflösung“), wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist nach dessen Konstituierung die Wahl (in Form mehrerer Wahlphasen bei Geltung der relativen Mehrheit in der dritten Phase) zustande gekommen ist (Art. 83 Abs. 3 BbgLV).

bb) Die Verfassung von Sachsen sieht hingegen für den zweiten Ministerpräsidenten-Wahlgang (Art. 60 Abs. 2), die Verfassung von Sachsen-Anhalt für den dritten Wahlgang eine *einfache Mehrheit* vor (Art. 65 Abs. 2). Dabei verfügt Art. 60 Abs. 3 SächsV eine Auflösung des Landtags kraft Verfassung, wenn „der Ministerpräsident nicht innerhalb von vier Monaten nach dem Zusammentritt des neugewählten Landtags [...] gewählt [wird]“, während Art. 65 Abs. 2 Satz 3 S.AnhLV dem dritten Wahlgang einen Beschluss des Landtags über seine Auflösung vorschaltet, der der Mehrheit seiner Mitglieder bedarf.

Allein die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 52 Abs. 2) wechselt von dem im ersten Wahlgang geltenden Erfordernis der absoluten Mehrheit zu der im zweiten *und* dritten Wahlgang anzuwendenden Regel der *einfachen Mehrheit* („[...] der gewählt [...], der mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält“). Diese Verfassung weist zudem die Besonderheit auf, dass sie noch einen vierten Wahlgang in Form einer „Stichwahl“ vorsieht, für welche die Geltung der *relativen Mehrheit* angeordnet wird („[...] Stichwahl zwischen den beiden Vorgesetzten [...], die die höchste Stimmenzahl erhalten haben“). Der Natur der Stichwahl wegen wird für diesen vierten Wahlgang ein Konkurrenzverhältnis zwischen zwei Bewerbern vorausgesetzt, auf das der Grundsatz der relativen Mehrheit angewendet wird. Keine einzige Verfassung der Länder unterscheidet indes bei der Anordnung eines (zweiten/dritten) Wahlgangs mit Blick auf die Geltung der relativen Mehrheit ausdrücklich zwischen einer Wahl bei Kandidatur eines einzigen Bewerbers und einer Wahl im Konkurrenzverhältnis eines Kandidaten und eines Gegenkandidaten.

Im Ergebnis sehen somit die Verfassungen der überwiegenden Zahl der Länder für die erste Phase der Wahl des Ministerpräsidenten eine qualifizierte Mehrheit vor, eine kleinere Zahl von Landesverfassungen regelt zugleich weitere Wahlgänge⁸² sowie die Anwendung des Grundsatzes der relativen Mehrheit im dritten Wahlgang und nur ausnahmsweise die einfache Mehrheit im zweiten oder dritten Wahlgang. Allein die nordrhein-westfälische Verfassung ordnet für den zweiten *und* dritten Wahlgang die einfache Mehrheit an und bestimmt für die Stichwahl im vierten Wahlgang die relative Mehrheit. Alle Verfassungsvorgaben folgen mithin einer im Kontext der jeweiligen Gesamtregelung der Wahl des Ministerpräsidenten konsistenten Abstufung der Mehrheitserfordernisse regelmäßig im dritten Wahlgang.

⁸² Die Verfassungen von Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und des Saarlands sehen in dieser Gruppe von Landesverfassungen keine weiteren Wahlgänge vor, sondern regeln nur die Wahl des Ministerpräsidenten nach Maßgabe der qualifizierten Mehrheit der Abgeordneten des Landtags. Doch normiert Art. 30 NdsLV ein Selbstaufhebungsrecht, wenn die Wahl des Ministerpräsidenten nicht innerhalb von 21 Tagen zustande kommt, und Art. 47 BWLV sowie Art. 87 Abs. 4 SaarLV sehen in diesem Fall die automatische Auflösung des Landtags innerhalb von drei Monaten vor.

cc) Wegen der Notwendigkeit der steten Präsenz einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung (Regierungskontinuität), damit zuvörderst eines Regierungschefs, und der andererseits praktisch nicht auszuschließenden Möglichkeit, dass wegen der heterogenen bzw. pluralen Zusammensetzung des Parlaments die Wahl eines Ministerpräsidenten nicht mit der Mehrheit seiner Mitglieder erfolgen kann, lässt nicht zuletzt die Thüringer Verfassung die Wahl eines Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang mit relativer Abstimmungsmehrheit zu (Art. 70 Abs. 3 Satz 3). Dabei unterscheidet auch diese Verfassung nicht zwischen Situationen, in denen mehrere Kandidaten zur Wahl stehen oder nur ein Kandidat. Denn ungeachtet der jeweiligen Konstellation rechtfertigt sich dieses abgesenkte Mehrheitserfordernis aus der Notwendigkeit, unter Zugrundelegung eines für die Demokratie konstitutiven, gleichen und individuellen Selbstbestimmungsrechts – hier der das Volk repräsentierenden Abgeordneten (Art. 53 Abs. 1 ThürLV – oben 3 b (bb)) – zu den verfassungsrechtlich geforderten Entscheidungen zu gelangen. Deshalb wird die im Normalfall erforderliche qualifizierte Mehrheit bereits im geschriebenen Verfassungsrecht nicht uneingeschränkt angewendet, sondern hin und wieder eine relative Mehrheit als ausreichend normiert,⁸³ ohne hinsichtlich der exklusiven Geltung dieses Quorums in der Ausnahmelage zwischen der Zahl der dann zur Wahl stehenden Kandidaten differenzieren zu müssen.

Folgte der Thüringer Verfassungsgeber indes dem Vorschlag, im dritten Wahlgang das Meiststimmenprinzip nach Art. 70 Abs. 3 ThürLV mit dem Erfordernis der „mehr Jastimmen als Neinstimmen“ zu verbinden, so würde er in verfassungsrechtlich inkonsistenter Weise das Prinzip der relativen Mehrheit mit einer Bedingung versehen, deren Erfüllung die Form der einfachen Mehrheit kennzeichnet.

Inkonsequent ist dieser Vorschlag auch insofern, als diese „Kombination“ von der Vorstellung geleitet ist, dass die demokratische Ordnung „grundsätzlich“ auch einschließt, „einen Kandidaten abzulehnen, ohne einen eigenen Gegenkandidaten zu stellen“. Der Verzicht auf eine Gegenkandidatur ist in der „Konkurrenzdemokratie“ zwar durch die demokratische Ordnung geschützt, doch gebietet es dann das Prinzip der Demokratie zugleich, den Einzelbewerber, der sich in einer Wahl mit relativer Mehrheit durchsetzt, obwohl er mehr Neinstimmen gegen sich hat als Ja-Stimmen für sich gewinnen kann, als demokratisch legitimiert anzusehen. Will der Thüringer Verfassungsgeber dieses Ergebnis politisch nicht hinnehmen, obwohl es verfassungsrechtlich keiner Korrektur bedarf, dann kann er durch Verfassungsänderung mit Blick auf den dritten Wahlgang vom Erfordernis der relativen Mehrheit abrücken und insoweit die einfache Mehrheit normieren.

Dieses Mehrheitserfordernis liegt nicht nur dem zweiten bzw. dritten Wahlgang nach sächsischem bzw. nordrhein-westfälischen und sachsen-anhaltischen Verfassungsrecht, sondern auch der Bestimmung der Geschäftsordnung des Bundestags zur Wahl des Bundestagspräsidenten zugrunde: So ordnet § 2 Abs. 2 Satz 3 GOBT, die zwar der Verfassung im Range nachsteht,⁸⁴ aber mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie vereinbar ist,⁸⁵ für den dritten Wahlgang hinsichtlich der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter, also mit Blick auf die Wahl des Trägers des zweithöchsten Staatsamtes, ausdrücklich an: „Bei nur einem Bewerber ist dieser gewählt, wenn er die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt.“

Anlässlich der Beratungen über die entstehende Thüringer Verfassung in den Jahren 1991-1993 schlug die SPD in ihrem Gesetzentwurf (Drs. 1/590) zu „Artikel 61 (2)“ vor, die Wahl des Ministerpräsidenten auf zwei Wahlgänge zu beschränken und zugleich vorzusehen, dass im „zweiten Wahlgang [...] gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält“.⁸⁶ Dem ist der Verfassungsgeber seinerzeit nicht gefolgt und hat sich stattdessen für drei Wahlgänge unter Festlegung des Meiststimmenverfahrens im dritten Wahlgang entschieden.⁸⁷

⁸³ Grundlegend W. Heun, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie: Grundlagen, Struktur, Begrenzungen, 1983, S. 79 ff., 100 ff. (101), der insoweit allerdings nur auf die „Verfassungswirklichkeit“ abstellt.

⁸⁴ BVerfGE 1, 144, 148.

⁸⁵ BVerfGE 44, 304, 318.

⁸⁶ Thüringer Landtag (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991 - 1993. Dokumentation, 2003, S. 188 (189), Zeile 314.

⁸⁷ Dies entspricht weitgehend dem damaligen Entwurf der CDU, wie er in der Drs. 1/285 Zeile 314 zu „Artikel 61 (2)“ formuliert ist.

Die Errichtung einer solchen höheren Hürde in diesem nach der Thüringer Verfassung letzten Wahlgang für die Wahl des Ministerpräsidenten erweist sich indes für eine zügige Regierungsbildung als eher hinderlich, wenn nicht gar als schädlich, wenn sie nicht mit einer Bestimmung über die Selbstauflösung des Landtags normativ verknüpft wird. Dies vor allem deshalb, weil Art 70 Abs. 3 ThürLV – anders als die Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern⁸⁸ und Sachsen-Anhalt⁸⁹ – keinerlei normatives Junktim zwischen der in den ersten beiden Wahlgängen nicht erreichten qualifizierten Mehrheit und der Selbstauflösung oder gar einer automatischen Auflösung des Landtags herstellt, wenn nicht innerhalb einer verfassungsrechtlich bestimmten Frist nach Zusammentritt des Landtags ein Ministerpräsident mit der erforderlichen Mehrheit (in Art. 60 Abs. 2 SächsLV ist diese bereits im zweiten Wahlgang auf die einfache Mehrheitsform abgesenkt) gewählt wird. Ein „Kompensat“ in Form eines dem dritten Wahlgang *vorgeschalteten* Selbstauflösungsbeschlusses des Landtags erscheint erforderlich, wenn in Art. 70 Abs. 3 ThürLV das Erfordernis der relativen Mehrheit durch eine einfache Mehrheit ersetzt werden soll, also die Anforderung an die demokratische Legitimation des Ministerpräsidenten zu Lasten der Zügigkeit der Regierungsbildung bei der Ausgestaltung des dritten Wahlgangs gesteigert werden soll.

- f) Welche Verfassungsänderungen sind geboten, um eine einfache Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten in Art. 70 Abs. 3 ThürLV zu verankern und einem politischen Stillstand bei einem Verfehlen dieses Quorums im Landtag zugleich vorzubeugen?

Entschließt sich der Thüringer Verfassungsgeber zu einer Normierung der einfachen Mehrheit in der dritten Phase der Wahl zum Ministerpräsidenten, dann wird in Orientierung an den Landesverfassungen von Sachsen-Anhalt, Sachsen und Nordrhein-Westfalen (oben 3 e (bb)) folgende Änderung des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV vorgeschlagen: „Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so kann der Landtag einen weiteren Wahlgang ansetzen, in dem gewählt ist, wer die *Mehrheit der abgegebenen Stimmen* (oder: „gewählt ist, *der mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen*) erhält.“

Im Fall der Normierung der einfachen Mehrheit im dritten Wahlgang hält der Verfasser dieser Stellungnahme, auch aufgrund einer in der Thüringer Verfassung fehlenden Fristbestimmung für die Wahl des Ministerpräsidenten und mangels einer im Fall des ergebnislosen Verstreichens der Frist angeordneten Parlamentsauflösung (so Art. 83 Abs. 3 BbgLV und Art. 60 Abs. 3 SächsLV), die gleichzeitige Einführung einer weiteren Regelung zur Selbstauflösung des Thüringer Landtags für geboten.⁹⁰ Dabei ist auch zu prüfen, ob diese im Rahmen des Art. 70 Abs. 3 ThürLV einzuführende Bestimmung über die Auflösung des Landtags, sofern im zweiten Wahlgang die erforderliche absolute Mehrheit nicht erreicht wird, hinsichtlich des Parlamentsbeschlusses das Erfordernis einer bloßen „Mehrheit der Mitglieder des Landtages“ (Art. 42 Abs. 2 MVLV, Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV) vorsehen soll. Aus Sicht des Verfassers sollte für diesen Auflösungsbeschluss, der im Kontext der gescheiterten Wahl eines Ministerpräsidenten im zweiten Wahlgang steht, keine Zweidrittelmehrheit erforderlich sein, wie sie in Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Ziff. 1 ThürLV hinsichtlich einer Auflösung als Voraussetzung der „vorzeitigen Neuwahl“ des Landtags normiert ist. Denn dies ist ein Quorum, das aus mannigfachen Gründen schwer zu erreichen ist. Beim Entwurf einer solchen Verfassungsbestimmung könnte eine Orientierung vorzugsweise an Art. 65 Abs. 2 Satz 3 und 4 S.AnhLV erfolgen.

Mit Blick auf eine ins Amt gelangte Thüringer Minderheitsregierung ist ansonsten kein Erfordernis weiterer verfassungsrechtlicher Änderungen erkennbar. Genießt ein einmal ernannter Minderheitsmi-

⁸⁸ Art. 42 Abs. 2 und 3 MVLV: Selbstauflösung mit qualifizierter Mehrheit und für den Fall, dass diese nicht zustande kommt, eine Wahl mit dem Erfordernis der meisten Stimmen.

⁸⁹ Art. 65 Abs. 2 Satz 3-5 S.AnhLV: Selbstauflösung mit qualifizierter Mehrheit und für den Fall, dass diese nicht zustande kommt, eine Wahl des Ministerpräsidenten mit dem Erfordernis der einfachen Mehrheit.

⁹⁰ Nach der verfassungspolitischen Entscheidung des Gesetzgebers kommt alternativ auch eine „automatische“ Auflösung des Thüringer Landtags in Betracht, wie sie in Art. 47 BWLV, Art. 44 Abs. 5 i.V.m. Art. 18 Abs. 2 BayLV, Art. 83 Abs. 3 BbgLV, Art. 87 Abs. 4 SaarLV und Art. 60 Abs. 3 SächsLV geregelt ist (siehe oben bei Fußnote 11).

nisterpräsident das Vertrauen der Parlamentsmehrheit nicht oder nicht mehr, so verleihen ihm Art. 74 i.V.m. Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 2 ThürLV die Befugnis, den Landtag aufzulösen. Ebenfalls in Orientierung am Kanzlerprinzip des Grundgesetzes schützt Art. 73 ThürLV auch den Minderheitsministerpräsidenten davor, aus dem Amt gedrängt zu werden, ohne dass gleichzeitig „mit der Mehrheit der Mitglieder“ des Landtags ein Nachfolger gewählt wird. Im Ergebnis kennt also auch die Thüringer Landesverfassung das Phänomen des Minderheitsministerpräsidenten sowie der Minderheitsregierung und schützt letztere durch einzelne Normen in ihrem Bestand vor destruktiven Parlamentsmehrheiten. Zugleich weist sie ihr die auch für eine Mehrheitsregierung geltenden Kompetenzen zu.

II. Fragestellungen des Verfassungsausschusses zum Gesetzentwurf in der Drucksache 7/1628 – Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“

1. Wird mit den Änderungen zur Ministerpräsidentenwahl jeweils Rechtsklarheit geschaffen?

a) Die Einführung von Wahlphasen, die im vorstehenden Gutachten nicht nur durch eine „Bedenkzeit“ nach dem zweiten Wahlgang („spätestens vierzehn Tage nach dem zweiten Wahlgang“), sondern bereits nach dem ersten Wahlakt (spätestens sieben Tage nach dem ersten Wahlgang) mit dem Ziel einer ausgewogenen Stufenfolge im Verfahren der Wahl des Ministerpräsidenten empfohlen wird, hat angesichts der bisherigen Verfassungspraxis des Thüringer Landtags (mehrere Wahlgänge an einem einzigen Tag) nicht nur eine klarstellende Bedeutung. Ihre ausdrückliche Normierung ist auch deshalb geboten, weil solche Fristen, wie sie in anderen Landesverfassungen hinsichtlich der Wahl des Ministerpräsidenten verankert sind (etwa Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen), zuvörderst als Maximalzeiten und Beschleunigungsgebote („spätestens“) im Rahmen eines mehrphasigen Wahlvorgangs verstanden werden. Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV können in seiner bisherigen Fassung weder „Denkpausen“ bzw. „Bedenkzeiten“ noch Beschleunigungsgebote entnommen werden.

b) Die Einführung einer „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Relation in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV ist unter Aspekten des Demokratieprinzips nicht geboten. Wenn eine Verfassungsbestimmung zur sekundären Wahl eines Verfassungsorgans eine relative Mehrheit (Meiststimmenverfahren) anordnet, dann knüpft diese Mehrheitsregel anerkanntermaßen *allein* an die Mehrheit der anwesenden, an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten an. Da dem Wahlmodell des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV nur „positive“, also auf Kandidaten abgegebene Stimmen zugrunde gelegt werden, kann auf eine andere Größe – wie die addierten „Nein-Stimmen“ – nicht abgestellt werden. „Nein“ ist keine zu wählende Option, sondern bloße Ablehnung eines Vorschlags. Die Wahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten kann deshalb bei Geltung des Grundsatzes der relativen Mehrheit nur verhindert werden, wenn ein Gegenkandidat aufgestellt wird, der mindestens eine Stimme mehr erhält.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 70 Abs. 3 ThürLV um einen Satz 6 („mehr Ja- als Nein-Stimmen“ bei einem einzigen zur Wahl stehenden Kandidaten) führt nicht zur Rechtsklarheit, sondern vielmehr zu einer Vermengung des in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV für den dritten Wahlakt normierten Erfordernisses der relativen Mehrheit („wer [in einem weiteren Wahlgang] die meisten Stimmen erhält“) mit einem Kriterium des Wahlmodus der einfachen Mehrheit („Steht nur ein Bewerber zur Wahl, so muss er mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen auf sich vereinen“).

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

a) Hinsichtlich der Einteilung des Aktes der Wahl des Ministerpräsidenten in einzelne Wahlphasen sind keine Nachteile zu erkennen.

b) Die Einführung des mehr Ja- als nein-Stimmen-Erfordernisses bei nur einem einzigen Kandidaten in der vom Gesetzentwurf vorgesehenen Form führt hingegen zu einer inkonsistenten Normierung des dritten Wahlgangs, weil so der Grundsatz der relativen Mehrheit durch ein Erfordernis bestimmt werden soll, das für die einfache Mehrheit kennzeichnend ist.

Das in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV verankerte Meiststimmenverfahren als Ausweis der relativen Mehrheit lässt sich nicht mit dem „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Erfordernis, das Merkmal der einfachen Mehrheitsform, gleichsam durch Hinzufügung eines Nachsatzes (Art. 70 Abs. 3 Satz 6 ThürLV) kombinieren. Beide Mehrheitsformen schließen sich gegenseitig aus. Der Verfassungsgeber kann für den dritten Wahlgang entweder die Anwendung des Prinzips der relativen *oder* der einfachen Mehrheit (letzteres ist in Art. 52 Abs. 2 NWLV sowie in Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV normiert) anordnen.

3. Gemäß Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung wird im dritten Wahlgang derjenige Kandidat zum Ministerpräsidenten gewählt, der „die meisten Stimmen erhält“. Derzeitig werden in der Wissenschaft

unterschiedliche Auffassungen vertreten, wie diese Norm im Fall eines Einzelbewerbers zu interpretieren sei.

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

Das in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV normierte Meiststimmenverfahren ist vom historischen Verfassungsgeber als prozeduraler Sicherungsmechanismus bei der Wahl des Ministerpräsidenten vorgesehen. Er folgte damit in der Abwägung zwischen dem demokratischen Legitimationsbedarf des Regierungschefs einerseits und dem Interesse an einer zügigen Regierungsbildung, also der Regierungskontinuität andererseits bei der Durchführung eines dritten Wahlgangs dem Modell der „Kanzlerdemokratie“, wie es hinsichtlich des Wahlakts in Art. 63 GG niedergelegt ist. Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG legt für die dritte Wahlphase ebenfalls das Meiststimmenverfahren fest. Auch zahlreiche Landesverfassungen (sh. Frage 3 d) haben dieses Erfordernis einer relativen Mehrheit spätestens im dritten Wahlgang vorgesehen. Dieser Entscheidung liegt stets die gleiche Abwägung zugrunde (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 3 e).

Der Bezugsrahmen der relativen Mehrheit, von der Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV ausgeht, ist nach der Konzeption der Norm ein Gegenkandidat. Fehlt er, wird der Bezugsrahmen durch die potenziellen anderen Gegenkandidaten ausgefüllt, die sich aufstellen lassen können. Die Wahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten kann deshalb nur verhindert werden, wenn ein Gegenkandidat aufgestellt wird, der mindestens eine Stimme mehr erhält. Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass die Abgeordneten das Recht haben, auch bei der Besetzung des Amtes eines Verfassungsorgans auf die Aufstellung eines eigenen Kandidaten zu verzichten. Sie können sich darauf beschränken, den von den konkurrierenden Parteien oder Fraktionen nominierten Kandidaten durch Abgabe von Nein-Stimmen abzulehnen oder sich zu enthalten.

Der Verzicht auf eine Gegenkandidatur ist in der „Konkurrenzdemokratie“ zwar durch die demokratische Ordnung geschützt, doch gebietet es dann das Prinzip der Demokratie zugleich, den Einzelbewerber, der sich in einer Wahl mit relativer Mehrheit durchsetzt, obwohl er mehr Neinstimmen gegen sich hat als Ja-Stimmen für sich gewinnen kann, als demokratisch legitimiert anzusehen. Denn es liegt in der Funktionslogik des relativen Mehrheitserfordernisses, dass sich in der Zahl der erzielten Ja-Stimmen zugleich die demokratische Legitimation des Gewählten ausdrückt. Das Nichtantreten eines Konkurrenten im demokratischen Wahlakt hebt die das Erfolgsquorum bestimmenden Voraussetzungen nicht an. Andernfalls käme einer negativen Mehrheit eine destruktive Verhinderungsmacht zu. Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV will genau dies ausschließen (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 3 e).

Hinsichtlich der Bundesverfassung und einer Reihe von Landesverfassungen lässt sich mithin nicht nur ein einheitliches „Anforderungsprofil“ ermitteln, das die Maßgabe der relativen Mehrheit in einem fortgeschrittenen Stadium der Wahl eines Regierungschefs bestimmt, sondern auch die normative Erkenntnis, dass diese Mehrheitsform vor allem bei der Besetzung hoher Staatsämter Anwendung findet. Dabei differenzieren die einschlägigen Verfassungsnormen nicht zwischen Wahlen im Konkurrenzverhältnis und solchen ohne einen Gegenkandidaten.

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

Angesichts des Umstands, dass die Beantwortung dieser Frage längere Ausführungen erfordert, wird verwiesen auf → Gutachterliche Ausführungen, sub 3 d sowie 3 e (cc) und die Beantwortung der Frage 3 a.

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

Will der Thüringer Verfassungsgeber das Ergebnis ändern, das sich aus der Anwendung des auch bei einer Einzelkandidatur mit dem Grundsatz und Staatsziel der Demokratie vereinbaren Wahlmodus der relativen Mehrheit ergibt, nämlich die Unbeachtlichkeit des Umstands, dass ein Kandidat als Ministerpräsident auch dann gewählt ist, wenn er als Einzelkandidat mehr Nein- als Ja-Stimmen erhalten hat, dann obliegt es seiner verfassungspolitischen Entscheidung, hinsichtlich des dritten Wahlgangs in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV anstatt der geltenden relativen Mehrheit das Erfordernis einer *einfachen* Mehrheit zu verankern. Die einfache Mehrheit ist für den zweiten und dritten Wahlgang in Art. 52 Abs. 2 NWLV, für den zweiten Wahlgang in Art. 60 Abs. 2 SächsLV sowie in Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV hinsichtlich des dritten Wahlgangs normiert. Dieses Mehrheitserfordernis liegt zudem der Bestimmung der Geschäftsordnung des Bundestags zur Wahl des Bundestagspräsidenten (§ 2 Abs. 2 Satz 3 GOBT) zugrunde.

d) Der derzeitige Wortlaut des Mehrheitserfordernisses im 3. Wahlgang („die meisten Stimmen“) ist auch in den Verfahren zur Wahl des Regierungschefs im Bund (Art. 63 Grundgesetz), in Berlin (Art. 56 Verfassung von Berlin), Brandenburg (Art. 83 der Verfassung des Landes Brandenburg), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 42 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern), Niedersachsen (Art. 30 Niedersächsische Verfassung) und Schleswig-Holstein (Art. 33 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein) vorgesehen. Inwieweit hat sich die Formulierung dort bewährt beziehungsweise Probleme hervorgerufen? Wie ist dies zu beurteilen?

Im Rahmen eines mehrstufigen Wahlverfahrens wurde unter den genannten deutschen Ländern erstmals in der Ministerpräsidentenwahl in Schleswig-Holstein am 25. Juni 1951 unter Anwendung des mit Art. 70 Abs. 3 ThürLV inhaltsgleichen Art. 22 der vorläufigen Landessatzung Schleswig-Holsteins *F. W. Lübke* als einziger zur Wahl stehender Kandidat im dritten Wahlgang im Meiststimmenverfahren mit 28 Ja-Stimmen bei gleichzeitig festgestellten 37 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen in dieses Amt gewählt. In der Folge konnte *Lübke* die Koalition mit dem Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten erneuern und verfügte damit über eine solide Mehrheit im Landtag.

Auch andere Minderheitsregierungen wie in Berlin (1981 bis 1983 unter Richard von Weizsäcker), *W. Momper* (November 1990 bis 24. Januar 1991), *K. Wowereit* (während weniger Monate ab Mitte 2001), die beiden letzten als häufiger vorkommende „materielle Minderheitsregierungen“ (in einer Übergangssituation) ins Amt gebracht, konnten sich zeitweilig infolge der Tolerierung einer nicht an der Regierung beteiligten Fraktion halten, bis sie durch das Zustandekommen einer Koalitionsregierung (während der Legislaturperiode oder nach Wahlen), die über eine eigene parlamentarische Mehrheit verfügte, abgelöst wurden.

Die über 30 Minderheitsregierungen, die in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1949 bis heute zu verzeichnen sind, vermitteln indes keinerlei Erkenntnisse mit Blick auf die Normierung des Verfahrens der Wahl eines Regierungschefs auf Bundes- oder Landesebene. Dies auch deshalb nicht, weil mit Blick auf mögliche Rückschlüsse für das Thüringer Verfassungsrecht die seltenen „originären“ oder „formellen“ Minderheitsregierungen von Interesse sind, die infolge der Wahl eines „Minderheitsregierungschefs“ entstanden sind. Im Bund hat es ein solches Phänomen bis heute nicht gegeben (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 3 a).

Eine Minderheitsregierung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie „nicht das gegenwärtige Vertrauen der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments besitzt“. Sie wird von Parteien/Fraktionen gestellt, die nicht die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments darstellen, was eine Pattsituation einschließt. Indes hat eine Minderheitsregierung auch verfassungsrechtlich die Chance, zur Mehrheitsregierung zu werden. Sie ist zwar politisch nicht wünschenswert, wird aber in Deutschland aus Gründen gefürchtet, die auf eine unzureichende Analyse der kurzlebigen Regierungen während der Weimarer Republik resultieren. Eine solche Regierung kann unter den Vorzeichen des Demokratieprinzips auch ohne Tolerierungszusage zu Beginn einer Legislaturperiode eingesetzt werden (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 3 c, d).

Originäre oder formelle Minderheitsregierungen, die bis in die jüngste Zeit zum Ausgangspunkt rechtswissenschaftlicher Analysen wurden, sind von R. Höppner und H. Kraft geführt worden. Das „Magdeburger Modell“ brachte in Sachsen-Anhalt in den Jahren 1994 und 1998 zwei Minderheitsregierungen hervor, die Ministerpräsident Höppner insgesamt acht Jahre lang lenkte. In seiner ersten und zweiten Amtszeit (1994-2002) wurde er von der damaligen PDS im Landtag von Sachsen-Anhalt toleriert. Die „Koalition der Einladungen“ (Juli 2010 bis März 2012) unter der damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidentin H. Kraft stützte sich 20 Monate lang insbesondere auf eine „Tolerierung“ durch „Die Linke“ (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 3 b (bb)).

Verfassungsrechtlich bemerkenswert ist mit Blick auf eine Reform des Art. 70 Abs. 3 ThürLV insofern der Umstand, dass sowohl die Verfassung Sachsen-Anhalts (Art. 60 Abs. 2 – Regierung Höppner I und II) sowie Nordrhein-Westfalens (Art. 52 Abs. 2 – Regierung Kraft I) seit ihrem Inkrafttreten eine *einfache* Mehrheit für die Wahl im dritten (Sachsen-Anhalt) bzw. im zweiten und dritten (Nordrhein-Westfalen) Wahlgang vorsehen. Die sachsen-anhaltische Verfassung schaltet zudem in Art. 65 Abs. 2 Satz dem dritten Wahlgang einen Beschluss des Landtags über seine Auflösung vor, der der Mehrheit seiner Mitglieder bedarf. Entstehungsgeschichtlich betrachtet ist darauf hinzuweisen, dass anlässlich der Beratungen der Entwürfe zur Thüringer Verfassung die SPD in ihrem Gesetzentwurf (Drs. 1/590) zu „Artikel 61 (2)“ vorschlug, die Wahl des Ministerpräsidenten auf zwei Wahlgänge zu beschränken und zugleich vorzusehen, dass im „zweiten Wahlgang [...] gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält“.

4. Wie beurteilen Sie den Vorschlag des Gesetzentwurfs, dass der Landtag die Abhaltung des dritten Wahlganges vertagen kann (sog. „Denkpause“ gemäß Art. 70 Abs. 3 Satz 4 und 5 Thüringer Verfassung-E im zur Anhörung vorliegenden Gesetzentwurf)?

Der Verfasser der Stellungnahme befürwortet die Normierung solcher „Denkpausen“ bzw. „Bedenkzeiten“, wie sie in Art. 70 Abs. 3 Satz 4 ThürLVE durch das Verb „vertagen“ zum Ausdruck gebracht werden. Er weist aber darauf hin, dass die in Art. 70 Abs. 3 Satz 5 ThürLVE vorgeschlagene Formulierung „spätestens vierzehn Tage nach dem zweiten Wahlgang“ zwar die Denkpause angesichts der Notwendigkeit einer zügigen Regierungsbildung in zutreffender Weise zeitlich begrenzt (Drs. 7/1628, S. 12), eine solche Klausel im rechtswissenschaftlichen Schrifttum aber nicht nur als Maximalzeit, sondern auch als „Beschleunigungsgebot“ verstanden wird (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 2 a). Vor diesem Hintergrund könnte auch eine Umformulierung des Art. 70 Abs. 3 Satz 4 ThürLVE erwogen werden: „Der Landtag kann beschließen, den dritten Wahlgang bis zu zwei Wochen zu vertagen.“⁹¹ Art. 70 Abs. 3 Satz 5 ThürLVE könnte dann entfallen.

Zudem wird angeregt, bereits nach einem ersten erfolglosen Wahlgang eine Frist von zumindest bis zu sieben Tage („[...] so findet *innerhalb von sieben Tagen* ein neuer Wahlgang statt“) in Art. 70 Abs. 3 Satz 2 ThürLV zu verankern, um so im Rahmen der Wahl des Ministerpräsidenten insgesamt stärker zu einer „Phasenstruktur“ zu gelangen. Auch diese Bedenkfrist ist mithin als Höchstfrist mit Blick auf die „Denkpause“ auszugestalten. Eine solche Reform erscheint u.a. als eine verfassungsrechtlich gebotene Reaktion auf die Veränderung der Parteienlandschaft und -geographie, die auch in Deutschland infolge von Fragmentierung und Polarisierung, der Streuung der Stimmen durch die Wähler sowie ihrer hohen Volatilität festzustellen ist. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Fraktionen in „pluralistischeren Parlamenten“, namentlich die Kooperation und die Abgrenzung der Fraktionen untereinander, vor allem dann, wenn sie nicht Teil der (künftigen) Regierungsfaktionen sind. Mit der parteiengeprägten Wahl der Abgeordneten ist nicht nur die politische und personelle Gliederung des Parlaments weitgehend vorstrukturiert; vielmehr nehmen die Fraktionen auch funktional eine maßgebliche „Scharnierfunktion“ zwischen Partei und Parlament wahr. In dieser Eigenschaft sind sie der Ort, an dem die Parteien ihre politischen Ziele in den staatlichen Willensbildungsprozess einführen (§ 1 Abs. 2 PartG). Die so markierte Bedeutung der Fraktionen wächst in den geschilderten Umbrüchen

⁹¹ Art. 44 Abs. 5 i.V.m. Art. 18 Abs. 2 BayLV verwendet mit Blick auf die Neuwahl des Ministerpräsidenten ebenfalls die Zeitangabe „Wochen“: „innerhalb von vier Wochen“.

und macht Vorkehrungen wie etwa „Bedenkzeiten“ zugunsten der Abgeordneten anlässlich der Kreation eines herausgehobenen Verfassungsorgans wie das des Ministerpräsidenten erforderlich.

5. *Wie ist die Aufnahme des vorgeschlagenen neuen Satzes 6 oder einer vergleichbaren Regelung in Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung zu bewerten? Gibt es zweckmäßigere Formulierungen, um den angestrebten Regelungsgehalt in der Verfassung abzubilden? Insbesondere: Würde die Aufnahme des neuen vorgeschlagenen Satzes 6 oder einer vergleichbaren Regelung in Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung die Gefahr einer längeren geschäftsführenden Landesregierung mit sich bringen? Wenn ja, inwieweit sehen Sie Bedarf nach Folgeänderungen bzw. Klärungen in anderen sachlich zusammenhängenden Normen der Thüringer Verfassung bzw. inwiefern sprechen die mit der Neuregelung verbundenen Aus- bzw. Folgewirkungen für die Beibehaltung des bisher bestehenden Regelungszustands/der bisher bestehenden Rechtslage?*

a) Bewertung der Aufnahme des vorgeschlagenen neuen Satzes 6 oder einer vergleichbaren Regelung in Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung

Das Erfordernis, dass ein Bewerber als Einzelkandidat mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen erhalten haben muss, kennzeichnet die Form der *einfachen* Mehrheit. Das in Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV verankerte Meiststimmenverfahren als Ausweis der relativen Mehrheit lässt sich nicht mit dem „mehr Ja- als Nein-Stimmen“-Erfordernis, das Merkmal der einfachen Mehrheitsform, gleichsam durch Hinzufügung eines Nachsatzes (Art. 70 Abs. 3 Satz 6 ThürLVE) kombinieren. Beide Mehrheitsformen schließen sich gegenseitig aus. Folgte der Thüringer Verfassungsgeber dem Vorschlag, im dritten Wahlgang das Meiststimmenprinzip nach Art. 70 Abs. 3 ThürLV mit dem Erfordernis der „mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen“ zu verbinden, so würde er in verfassungsrechtlich inkonsistenter Weise das Prinzip der relativen Mehrheit mit einer Bedingung versehen, deren Erfüllung die Form der einfachen Mehrheit kennzeichnet.

Ein solches Abweichen vom Prinzip der relativen Mehrheit erscheint auch unter den Vorzeichen des Demokratieprinzips keineswegs geboten oder gar zwingend. Denn der historische Verfassungsgeber hat dieses relative Mehrheitserfordernis bei sekundären Wahlen im Hinblick auf politische Ausnahmesituationen – nämlich die zuvor bereits mehrfach durch die Abgeordneten des Landtags ergebnislos unternommene Wahl eines Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit – vorgesehen und damit die in den ersten beiden Wahlgängen übliche Regel der Mehrheit der Mitglieder des Landtags situationsgerecht „flexibilisiert“, um längere Zeiten einer nur geschäftsführenden Regierung zu vermeiden, die nicht das Vertrauen des neu gewählten Landtags besitzt.

Sofern es der Wille des Thüringer Verfassungsgebers ist, gleichwohl mit Blick auf Einzelkandidaturen bei der Wahl des Ministerpräsidenten sicherzustellen, dass der Kandidat für seine erfolgreiche Wahl „mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen“ benötigt, wird eine neue Fassung des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürLV vorgeschlagen: „Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so kann der Landtag einen weiteren Wahlgang ansetzen, in dem gewählt ist, wer die *Mehrheit der abgegebenen Stimmen* (oder: „gewählt ist, *der mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen*) erhält.“ Zu den für die Normierung einer einfachen Mehrheit im Rahmen der Wahl des Ministerpräsidenten maßgeblichen Modellen in den Landesverfassungen → Gutachterliche Ausführungen, sub 3 b (bb).

Insoweit handelt es sich nicht um eine „zweckmäßigere“, sondern um die rechtlich gebotene Normierung, um dem von der Initiatorin für erforderlich gehaltenen Erfordernis „mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen“ zu entsprechen, wenn im dritten Wahlgang nur ein Kandidat zur Wahl steht.

b) Würde die Aufnahme des neuen vorgeschlagenen Satzes 6 oder einer vergleichbaren Regelung in Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung die Gefahr einer längeren geschäftsführenden Landesregierung mit sich bringen?

Verlangt der Verfassungsgeber mittels der Einführung der einfachen Mehrheit, dass ein Kandidat, wenn er einziger Bewerber um das Amt des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang ist, mehr Ja- als Nein-

Stimmen, so bleibt beim Verfehlen einer Mehrheit von Ja-Stimmen die vom vorherigen Landtag legitimierte Regierung geschäftsführend im Amt (Art. 75 Abs. 3 ThürLV). Deren Legitimation ist durch die verfassungsrechtlich gebotene Wahl eines Ministerpräsidenten als personelle Legitimationsgrundlage sachlich begrenzt, endet doch das Amt der Mitglieder der Landesregierung namentlich mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags (Art. 75 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 ThürLV). Die Geschäftsregierung genießt daher letztlich über kein Vertrauen des Parlaments (mehr). Die Fortführung einer Landesregierung ohne parlamentarische Legitimation, gar auf unabsehbare Zeit, ist mit dem Demokratieprinzip (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ThürLV) unvereinbar, zumal die Geschäftsregierung dieselben Kompetenzen wie eine normale Regierung hat. Der entscheidende Unterschied zwischen den verfassungsrechtlichen Positionen des Regierungschefs einer Minderheitsregierung einerseits und einer Geschäftsregierung andererseits liegt darin, dass der Landtag dem Regierungschef einer Geschäftsregierung das Misstrauen nicht aussprechen (Art. 73 ThürLV) und der Chef einer solchen Regierung die Vertrauensfrage nicht stellen kann (Art. 74 ThürLV). Eine Minderheitsregierung stellt vor diesem Hintergrund die verfassungspolitisch vorzugswürdige Alternative dar.

Der Umstand, dass die Thüringer Verfassung in Art. 50 bzw. 70 „im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine mit der Parlamentsauflösung verknüpfte Fristbestimmung für die Wahl [eines Ministerpräsidenten]“ vorsieht (Drs. 7/1628, S. 11), macht dieses Legitimationsdefizit in Gestalt einer über eine längere Zeit geschäftsführenden Landesregierung noch deutlicher, überbrückt es aber nicht. Ein „Kompensat“ in Form eines dem dritten Wahlgang vorgeschalteten Selbstaufhebungsbeschlusses des Landtags erscheint daher erforderlich, wenn in Art. 70 Abs. 3 ThürLV das Erfordernis der relativen Mehrheit durch eine einfache Mehrheit ersetzt werden soll, also die Anforderungen an die demokratische Legitimation des Ministerpräsidenten zu Lasten der Zügigkeit der Regierungsbildung bei der Ausgestaltung des dritten Wahlgangs gesteigert werden sollen.

c) Wenn ja, inwieweit sehen Sie Bedarf nach Folgeänderungen bzw. Klärungen in anderen sachlich zusammenhängenden Normen der Thüringer Verfassung bzw. inwiefern sprechen die mit der Neuregelung verbundenen Aus- bzw. Folgewirkungen für die Beibehaltung des bisher bestehenden Regelungszustands/der bisher bestehenden Rechtslage?

Im Fall der Normierung der einfachen Mehrheit im dritten Wahlgang hält der Verfasser dieser Stellungnahme, auch aufgrund einer in der Thüringer Verfassung fehlenden Fristbestimmung für die Wahl des Ministerpräsidenten und mangels einer im Fall des ergebnislosen Verstreichens der Frist angeordneten Parlamentsauflösung (so Art. 83 Abs. 3 BbgLV und Art. 60 Abs. 3 SächsLV) die gleichzeitige Einführung einer weiteren Regelung zur Selbstaufhebung des Thüringer Landtags für geboten. Dabei ist auch zu prüfen, ob diese im Rahmen des Art. 70 Abs. 3 ThürLV zu treffende Bestimmung über die Auflösung des Landtags, sofern im zweiten Wahlgang die erforderliche absolute Mehrheit nicht erreicht wurde, hinsichtlich des vorherigen Beschlusses des Landtags das Erfordernis einer bloßen „Mehrheit der Mitglieder des Landtages“ (Art. 42 Abs. 2 MVLV, Art. 65 Abs. 2 S.AnhLV) vorsehen soll. Aus Sicht des Verfassers sollte für diesen Auflösungsbeschluss, der im Kontext der gescheiterten Wahl eines Ministerpräsidenten im zweiten Wahlgang steht, keine Zweidrittelmehrheit notwendig sein, wie sie in Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Ziff. 1 ThürLV für eine Auflösung als Voraussetzung der „Neuwahl“ erforderlich ist. Denn dies ist ein Quorum, das aus mannigfachen Gründen schwer zu erreichen ist. Eine Orientierung des verfassungsändernden Gesetzgebers könnte vorzugsweise an Art. 65 Abs. 2 Satz 3 und 4 S.AnhLV erfolgen (→ Gutachterliche Ausführungen, sub 3 e *in fine*, 3 f).

Landtag

Von: Landtag
Gesendet: Montag, 28. November 2022 09:14
An: Landtag Poststelle
Betreff: WG: Drs. 7/1628: Ministerpräsidentenwahl - schriftliche Stellungnahme
Anlagen: Formblatt_Datenerhebung.pdf; Herm.-J. Blanke_Stellungnahme_4_Thür_LT_Drs._7_1628.pdf

Mit der Bitte um Registrierung in der Poststelle. Vielen Dank.

-----Ursprüngliche Nachricht-----

Von: Lehrstuhl Staatsrecht
Gesendet: Freitag, 25. November 2022 17:41
An: Landtag
Cc:
Betreff: Drs. 7/1628: Ministerpräsidentenwahl - schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter

anbei übersende ich Ihnen meine Stellungnahme anlässlich der Anhörung zu Drs. 7/1628 nebst meinen Angaben im Datenblatt.

Die Stellungnahme gliedert sich in zwei Teile: I. Gutachtliche Ausführungen (S. 1-18) sowie auf dieser Grundlage II. Antworten auf die Fragestellungen des Verfassungsausschusses (S. 19-24). In Teil II wird stellenweise auf Teil I Bezug genommen.

Im Datenblatt habe ich mein Einverständnis mit der Veröffentlichung der Stellungnahme erklärt, doch behalte ich mir vor, im Umfeld der Anhörung den Text noch stellenweise anzupassen, ohne dabei die Ergebnisse und die Antworten auf die Fragestellungen inhaltlich zu verändern.

Für Rückfragen stehen mein Sekretariat (Frau Fiedner: 0361/737-4750) und ich selber Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Herm.-J. Blanke

2 Anlagen

Univ.-Prof. Dr. Herm.-J. Blanke

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration Jean Monnet Chair
"Constitutional Prerequisites for the Future Viability of the European Union"
Chair for Public Law and International Public Law Chaire de droit public, droit international public et intégration européenne

Universität Erfurt
Nordhäuser Str. 63 – D-99089 Erfurt

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.