

**Thüringer Landtag**  
**7. Wahlperiode**

---

Verfassungsausschuss

34. Sitzung am 2. Dezember 2022

**Ergebnisprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils**  
(zugleich Beschlussprotokoll)

Beginn der Sitzung:	10.14 Uhr
Unterbrechung der Sitzung:	11.23 Uhr bis 11.42 Uhr 13.35 Uhr bis 14.03 Uhr
Ende der Sitzung:	14.21 Uhr

**Tagesordnung:****Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1628 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1047 NF/1048/1054/1055/  
1059/1060/1149/1174/1352/1357/1402/1403/  
1404/1407/1408/1570/1571/2014/2015/2016/  
2018/2286/2307/2417/3282/3444/3476/3623/  
3730/3740/ 3943 –  
– Zuschriften 7/784/829/847/897/898/899/911/  
912/913/914/915/917/927/928/930/931/943/944/  
964/998/999/1014/1015/1016/1017/1018/1023/  
1031/1161/1211/1212/1213/1214/1215/1216/  
1397/1398/1885/2004/2006/2007/2008/2009/  
2010/2011/2012/2013/2014/2015/2016/2020/  
2021/2022/2025/2035/2063/2072/2073/2166/  
2170/2173/ 2214/2215/2220 –

hier: Mündliche Anhörung in öffentlicher Sitzung  
gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO zum  
Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“

**nicht abgeschlossen**

(S. 4 bis 41)

**Anhörung durchgeführt**

(S. 4 bis 41)

**Sitzungsteilnehmer/-innen:****Abgeordnete des Verfassungsausschusses:**

Schard	CDU, Vorsitzender
Blehschmidt	DIE LINKE*
Dr. Martin-Gehl	DIE LINKE
Schubert	DIE LINKE
Voigtschmidt	DIE LINKE
Mohring	CDU
Zippel	CDU
Braga	AfD
Marx	SPD
Wahl	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Schütze	Gruppe der BfTh*

\* Teilnahme in Vertretung

**Regierungsvertreter/-innen:**

von Ammon	Staatssekretär im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Ludwig	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Müller	Staatskanzlei

**Anzuhörende:**

Prof. Dr. Zeh	
Dr. Kniepert	
Prof. Dr. Blanke	Universität Erfurt
Prof. Dr. Morlok	
Prof. Dr. Kropp	Freie Universität Berlin*
Prof. Dr. Austermann	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung*

\* Teilnahme per Videokonferenz

**Mitarbeiter/-innen bei Fraktion/Gruppe:**

Steck	Fraktion DIE LINKE
Koch	Fraktion der SPD
Dr. Masarié	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Sauerbrey	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Pagel	Gruppe der FDP
Dr. Senkel	Gruppe der BfTh

**Landtagsverwaltung:**

Stöffler	Juristischer Dienst, Ausschussdienst
Dr. Schröder	Plenar- und Ausschussprotokollierung

## I. Beratung in öffentlicher Sitzung

### Vor Eintritt in die Tagesordnung des öffentlichen Sitzungsteils:

Die Tagesordnung des öffentlichen Sitzungsteils wurde gemäß Einladung festgestellt.

#### 1. Punkt 1 der Tagesordnung:

#### **Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1628 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1047 NF/1048/1054/1055/1059/1060/1149/1174/1352/1357/1402/1403/1404/1407/1408/1570/1571/2014/2015/2016/2018/2286/2307/2417/3282/3444/3476/3623/3730/3740/3943 –

– Zuschriften 7/784/829/847/897/898/899/911/912/913/914/915/917/927/928/930/931/943/944/964/998/999/1014/1015/1016/1017/1018/1023/1031/1161/1211/1212/1213/1214/1215/1216/1397/1398/1885/2004/2006/2007/2008/2009/2010/2011/2012/2013/2014/2015/2016/2020/2021/2022/2025/2035/2063/2072/2073/2166/2170/2173/2214/2215/2220 –

hier: Mündliche Anhörung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO zum Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“

**Prof. Dr. Zeh, Zuschrift 7/2214**, führte aus, er beziehe sich auf ein Gutachten, das er 2014 zur in Rede stehenden Frage verfasst habe und das in der Stellungnahme in Zuschrift 7/2214 vorliege. Er wolle sich auf die Punkte beschränken, die den vorliegenden Entwurf in Drucksache 7/1628 betreffen.

Er begrüße die im vorliegenden Entwurf gefasste Vorschrift, ausdrücklich darzulegen, dass in einem Wahlgang, in dem nur ein Bewerber zur Verfügung stehe, die Zahl der Jastimmen die Neinstimmen übertreffen müsse. Das bedeute zugleich, dass die Neinstimmen nicht durch technische Maßnahmen, wie beispielsweise Stimmzettel, die nur einen Namen enthielten, eskamotiert werden dürften und, wenn sie auf dem Stimmzettel vermerkt seine, auch gewertet werden müssten. Das sei in dem Gutachten mit sehr grundsätzlichen Erwägungen zur Rolle des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem begründet worden. Es handle sich nicht um ein Parlament, das nur Steigbügelhalter einer Regierung sei, sondern um ein

Parlament, das von Beginn an und möglichst dauerhaft für die Regierung Verantwortung trage. Deswegen könne sich das Parlament nicht absentieren, wie dies nach der Weimarer Verfassung noch möglich gewesen sei, in der es nur das herkömmliche Misstrauensvotum, nicht aber das konstruktive Misstrauensvotum gegeben habe. Das konstruktive Misstrauensvotum habe nach dem Plan des Parlamentarischen Rats dazu geführt, dass Parlament und Regierung in einer bis dahin nicht bekannten Weise miteinander verknüpft seien. Das bringe das Parlament in eine Position, die deutlich verantwortungsvoller sei, als bei einer Kritik oder Begleitung der Regierung. Schon deshalb sei es nicht angängig, Neinstimmen als irrelevant zu bewerten. Dies würde ferner gegen den Gleichheitsanspruch verstoßen. Jeder Abgeordnete sei in gleicher Weise in seinem Mandat frei, an den Aufgaben des Parlaments mitzuwirken. Die Ministerpräsidentenwahl unterscheide sich dabei von Enthaltungen oder Nichtteilnahme an parlamentarischen Prozessen, die freie Entscheidungen des einzelnen Abgeordneten seien. Die Abgeordneten, die sich beteiligen und ihre Meinungen ausdrücken wollten, müssten gehört werden. Es sei interessant, dass es sich bei einem dritten Wahlgang, in dem es nur noch einen Bewerber gebe, nicht mehr um eine Wahl im eigentlichen Sinne handle, da nicht zwischen zwei Bewerbern zu wählen sei. Dadurch werde dies zu einer Entscheidung über einen Antrag oder einen Vorschlag. Gemäß § 42 Abs. 1 Satz 1 GO gelte generell für alle Abstimmungen, dass der Präsident die Fragen so stelle, dass sie sich mit Ja oder Nein beantworten ließen. Das gelte analog dann für eine Situation, in der nicht mehr in dem Sinne gewählt werde, sondern sich die Wahl in einen letzten Wahlgang fortsetze. Schon deshalb sei es unumgänglich, die Willensbildung der Abgeordneten mit Ja oder Nein zu berücksichtigen.

Der vorliegende Entwurf lege dar, dass die Neinstimmen ausdrücklich zu beachten seien. Mit diesem Vorschlag sei er einverstanden. Er sehe ein kleines Problem, weil in Art. 70 Abs. 3 Satz 4 des Entwurfs im Gegensatz zur jetzigen Rechtslage vorgesehen sei, dass der Landtag beschließen könne, den dritten Wahlgang zu vertagen. Dafür werde eine Mehrheit benötigt. Wenn die Situation so schwierig sei, wie es die Vorschrift erahnen lasse, bestehe die Möglichkeit, dass es für keinen Antrag eine Mehrheit gebe. Alle Geschäftsordnungsanträge brauchten eine Mehrheit, um beschlossen zu werden. Er habe ferner den Eindruck, dass die Verfassung eine solche Vertagung bereits jetzt ermögliche. Dies wäre in einer solchen Situation, in der zweimal kein Ministerpräsident gewählt worden sei, sinnvoll, da dann verhandelt, geredet und mit der Öffentlichkeit rückgekoppelt werden müsse. Unter diesen Umständen könne sich nicht sofort ein dritter Wahlgang anschließen, dies würde zu keinem Ergebnis führen. Die Pause werde bereits durch die aktuelle Verfassung ermöglicht. Daher sei nicht klar, ob eine solche deklaratorische Erweiterung der Verfassung notwendig sei. Es sei vernünftig, den Zeitraum der Vertagung zu limitieren, da andernfalls die geschäftsführende

Regierung unbegrenzt im Amt bleiben könne. Wenn die bestehende Rechtslage dazu genutzt würde, immer weiter zu verhandeln und zu diskutieren und die Preise für die mögliche Zustimmung zu erhöhen, sei dies nicht begrüßenswert. Insoweit spreche auch einiges für die Erweiterung der Verfassung an dieser Stelle. Er habe keinen besseren Formulierungsvorschlag.

Die verfassungs- und parlamentspolitische Notwendigkeit zur Umsetzung des Entwurfs habe er bereits in seinem Gutachten begründet. Er sei persönlich der Meinung, dass auch die bestehende Verfassung nur in diesem Sinne interpretiert werden könne. Insoweit müsse die Änderung nicht notwendigerweise erfolgen. Aber wenn, wie auch in der Begründung zum Gesetzentwurf dargelegt worden sei, es unterschiedliche Auffassungen und Konflikte gebe, dann sei die Klarstellung richtig.

**Abg. Blechschmidt** legte dar, Prof. Dr. Zeh habe darauf hingewiesen, dass das konstruktive Misstrauensvotum dazu diene, dass keine Unterbrechungen des exekutiven Handelns entstehen könnten. Andererseits habe er den Vorschlag der Fraktion der CDU zur Vertagung vor dem dritten Wahlgang, um gesellschaftliche Debatten zu führen, begrüßt. Er fragte, ob dies nicht im Widerspruch dazu stehe, dass es keine Regierungspause geben sollte.

**Prof. Dr. Zeh** antwortete, eine Regierungspause im tatsächlichen Sinne könne wegen der geschäftsführenden Regierung nicht entstehen. Diese sei kein Notnagel, sondern werde von der Verfassung vorgesehen. Deshalb sehe er keinen Widerspruch, aber der Grundgedanke sei richtig. Das konstruktive Misstrauensvotum Sorge dafür, dass es keine legitimationslose, vom Parlament unabhängige Regierung gebe. Es sei keine Kontinuität des Regierens gemeint, sondern es dürfe keine Regierung geben, die nicht vom Parlament legitimiert sei, auch wenn eine Regierung durch ein Misstrauensvotum gestürzt werde. Auch dann dürfe keine Vakanz entstehen, sondern es müsse durch das konstruktive Misstrauensvotum ein neuer Ministerpräsident gewählt werden. Ein großes Problem sehe er an dieser Stelle nicht.

Die andere große dahinterstehende Frage, die Prof. Dr. Morlok besonders hervorgehoben habe, sei gewesen, ob es genüge, mit einer geschäftsführenden Regierung unter Umständen für einen längeren Zeitraum weiterzuregieren, weil es keine politische Verständigung zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten gebe. Erstens sei die geschäftsführende Regierung seiner Ansicht nach keine weniger legitimierte Regierung als jene, die nur wenige Stimmen bei der Ministerpräsidentenwahl bekommen habe. Jeder Ministerpräsident, der beispielsweise nur mit 27 Stimmen gewählt worden sei, werde die Wahl nicht annehmen oder kurz danach zurücktreten. Denn selbst wenn die Neinstimmen nicht notiert würden, sei aus der Zahl der

Jastimmen eine geringe Legitimierung abzulesen. Eine Regierung sei auf dieser Grundlage nicht zu bilden. Daher befände man sich danach in derselben Situation, wieder gebe es eine Vakanz an der Regierungsspitze und das Parlament müsse einen Ministerpräsidenten wählen.

**Abg. Blechschmidt** äußerte, wenn kein neuer Ministerpräsident gewählt werde, könne es dazu kommen, dass die geschäftsführende Regierung über einen langen Zeitraum im Amt bleibe und die Legitimation des neuen Parlaments nicht bekomme. Dann sei es doch nicht schlechter, wenn ein Ministerpräsident mit 27 oder 40 Stimmen gewählt werde.

**Prof. Dr. Zeh** legte dar, ihm sei die Misslichkeit der Situation bewusst. Niemand wolle ein Szenario, in der eine existierende Regierung mit dafür Sorge, dass es im Hinblick auf die Ministerpräsidentenwahl nicht vorangehe und sie im Amt bleibe. Das sei aber kein entscheidendes Argument dafür, eine ebenfalls schlecht legitimierte, nur von einer Minderheit gewählte Regierung in das Amt zu setzen. Es sei letztlich eine Frage der Ansicht, ab wie vielen Stimmen ein neu gewählter Ministerpräsident als ausreichend legitimiert gelte. Wenn aber Neinstimmen im dritten Wahlgang nicht zählten, dann könne ein Ministerpräsident mit einer Stimme gewählt werden. Das werde in dieser Form nicht stattfinden, aber auch eine Verlängerung der geschäftsführenden Regierung über die gesamte Legislaturperiode werde sich nicht ereignen. Weder die Öffentlichkeit noch verantwortliche politische Kräfte würden dies zulassen. Beide Konstruktionen seien in ihren Extremen nicht akzeptabel. Er gehe davon aus, dass eine Situation mit einer jahrelang geschäftsführenden Regierung nicht zustande kommen könne, weil die Kräfte im Parlament sich an ihr Selbstauflösungsrecht erinnern würden. Dafür sei eine Zweidrittelmehrheit notwendig und Abgeordnete würden nur ungern ihr Mandat abgeben. Aber in einer solchen Situation sei es wahrscheinlicher, dass man sich auf die Wahl eines Ministerpräsidenten einige. Genau dieser Einigungszwang sei eigentlich gewollt. Das konstruktive Misstrauensvotum habe nicht nur den Zweck, immer eine legitimierte Regierung im Amt zu haben, sondern die Abgeordneten sollten auch in die Verantwortung genommen werden. In Systemen, in denen es nur ein destruktives Misstrauensvotum gebe, könne der Regierungschef zwar gestürzt werden, aber darauf folge eine Vakanz. Das sei der Grund, warum der Parlamentarische Rat seinerzeit mit Verweis auf die Weimarer Republik das konstruktive Misstrauensvotum eingeführt habe. Die Idee dahinter sei, dass der Abgeordnete nicht der Regierung gegenüberstehe, sondern er verantwortlich dafür sei, wie das Land regiert werde. Dies spreche seiner Ansicht nach auch dafür, dass der Landtag in der Verfassung gezwungen werde müsse, eine Mehrheit für einen Ministerpräsidenten zu finden. Das werde seiner Ansicht nach auch immer geschehen. Er könne sich nicht vorstellen, wie eine Nichtwahl gegenüber der Öffentlichkeit durchgestanden werden könne. Das halte er für unwahrscheinlich.

**Abg. Wahl** sagte, Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass der Landtag letztlich durch den öffentlichen Druck gezwungen werde, eine Ministerpräsidentin oder einen Ministerpräsidenten zu wählen. Einige Verfassungsrechtler/-innen verträten die Auffassung, dass es die ureigene Pflicht eines Landtags sei, einen Ministerpräsidenten oder eine Ministerpräsidentin zu wählen, weshalb bei einem dritten Wahlgang keine Neinstimmen berücksichtigt würden. Diese Auslegung der Verfassung führe dazu, dass tatsächlich ein Ministerpräsident oder eine Ministerpräsidentin nach drei Wahlgängen gewählt werde. Wenn die Neinstimmen jedoch im dritten Wahlgang gezählt würden, komme womöglich keine Wahl zustande. Sie erbat dazu eine nähere Erläuterung.

Sie fragte im Hinblick auf die Regierungsdauer einer geschäftsführenden Regierung, ob der Landtag automatisch nach einer Frist aufgelöst werden sollte, wenn keine Wahl einer Ministerpräsidentin oder eines Ministerpräsidenten zustande komme.

**Prof. Dr. Zeh** antwortete, er halte den Vorschlag einer automatischen Auflösung des Landtags, wenn nach einer gewissen Frist keine Wahl eines Ministerpräsidenten zustande gekommen sei, für sehr begründet. Das wäre eine sinnvolle Ergänzung der Verfassung, die das bestehende Problem lösen würde. Wenn den Abgeordneten bewusst sei, dass der Landtag bei einer Nichtwahl des Ministerpräsidenten aufgelöst werde, steigere dies den Druck zur Lösungsfindung, so unerfreulich eine Neuwahl sei. Das sei die bessere Lösung, als eine geschäftsführende Regierung für einen längeren Zeitraum im Amt zu belassen. Seiner Ansicht nach werde dies zwar nicht geschehen, da der Landtag höchstens zweimal keinen Ministerpräsidenten wählen könne, bevor der politische Zwang zur Wahl zu groß werde. Immer wenn es eine Vakanz an der Regierungsspitze gebe, sei der Landtag verpflichtet, einen Ministerpräsidenten hervorzubringen. Wenn die Neinstimmen im dritten Wahlgang dazu führten, dass der Ministerpräsident nicht gewählt werde, dann sei der Vorgang zunächst beendet. Dann müsse der Landtag überlegen, wann, wie und mit welchen denkbaren Mehrheiten er dann die nächste Wahl eines Ministerpräsidenten ansetzen könne. Wenn es dann wieder nicht funktioniere und der Landtag sich unfähig zum Kompromiss erweise, dann habe er die Möglichkeit, sein Selbstaufhebungsrecht zu nutzen, weil der öffentliche Druck zu groß sei, oder bei einer Fristenlösung würde der Landtag automatisch aufgelöst.

**Abg. Wahl** bemerkte, es gebe verschiedene Modelle im Hinblick auf eine Frist zur Auflösung des Landtags. Einige Verfassungen sähen bereits nach einem zweiten gescheiterten Wahlgang eine Entscheidung über eine Auflösung vor, während in anderen Verfassungen zeitliche Fristen von beispielsweise vier Monaten oder länger vorgesehen seien, um den



Landtagen die Möglichkeit zu geben, in einem ausreichend langen Zeitraum eine Lösung zu finden. Sie fragte, ob Prof. Dr. Zeh diesbezüglich eine der Varianten bevorzuge.

**Prof. Dr. Zeh** antwortete, die Varianten seien weitgehend gleichwertig. Eine automatische Auflösung nach einer Frist von 60 oder 90 Tagen wirke bedrohlich. Das sei womöglich die stärkere Variante. Beide Varianten unterschieden sich aber demokratietheoretisch nur geringfügig. Es gehe vielmehr um die Frage, was in der politischen Wirkung wahrscheinlicher sei.

**Abg. Mohring** äußerte, die Thüringer Verfassung sei bereits jetzt so geregelt, dass sie die entsprechenden Antworten gebe. Darin stimme er mit Prof. Dr. Zeh überein. In Thüringen gebe es keine Frist, nach der sich eine Landesregierung konstituiert haben müsse. Deswegen gehe es vielmehr um die Fähigkeit zur Koalition bei den Parteien vor der Wahl. Wenn man sich diesbezüglich verweigere und keine Mehrheit schaffe, dann sei nicht der Landtag unfähig einen Ministerpräsidenten zu wählen, sondern die Parteien, die in eine Wahl ohne legitime Mehrheit gingen, seien das Problem. Da es keine Frist gebe, könne im Vorfeld einer Wahl länger verhandelt werden, um zu einer Wahl zu kommen. Prof. Dr. Zeh habe in seinem Gutachten in Zuschrift 7/2214 nicht auf die Aufnahme einer Frist zur automatischen Auflösung abgestellt. Die Koalitionswilligkeit und -fähigkeit führten letztlich zu einem Zwang zur Einigung. Die Ereignisse vom 5. Februar 2020 seien nur zustande gekommen, weil drei Fraktionen in dem Bewusstsein, keine Mehrheit zu besitzen, in die Wahl eines Ministerpräsidenten gegangen seien. Der Landtag sollte nicht aufgelöst werden, nur weil im Vorfeld einer Wahl nicht verhandelt werde, was gemeinsame Projekte sein könnten. Es sei die Verantwortung jedes einzelnen Kandidaten für ein Abgeordnetenmandat, von Beginn an die Fähigkeit zur Entscheidung zu besitzen und dann auch eine Regierung zu tragen. Wenn dies nicht gegeben sei, werde es zu einem Scheitern und fehlender Legitimation kommen.

Die Fraktion der CDU habe in ihrem Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 vorgeschlagen, eine Denkpause zwischen dem zweiten und dritten Wahlgang einzuführen. Dies folge aus den Erfahrungen der Ministerpräsidentenwahl vom 5. Februar 2022. Womöglich wäre ein anderes Ergebnis möglich gewesen, wenn es mehr Zeit gegeben hätte, um neu nachzudenken. Die Fraktion der CDU habe eine Vertagung um vierzehn Tage vorgeschlagen. Er fragte, ob es dieser Frist bedürfe. Seiner Ansicht nach könne sich der Landtag gemäß Geschäftsordnung jederzeit und unbefristet nach dem zweiten Wahlgang vertagen. Er fragte, ob diese Zwei-Wochen-Frist daher womöglich sogar eine Einigung sei. Der Landtag sollte erst wieder zur Wahl eines Ministerpräsidenten zusammentreten, wenn es eine Mehrheit für einen Kandidaten und eine Einigungsfähigkeit gebe. Aus der historischen Perspektive komme es nicht auf den

automatischen Auflösungspunkt an, wie es Abg. Wahl dargelegt habe, sondern auf den Zwang zur Einigungsfähigkeit, weil Abgeordnete eine Entscheidung treffen und Verantwortung übernehmen müssten.

**Prof. Dr. Zeh** legte dar, Abg. Mohring spreche ein Grundproblem parlamentarischer Demokratien an. Wenn die Abgeordneten nicht zu Kompromissen und zur Weiterführung des Systems bereit seien, sondern die Egozentrik eigener programmatischer Positionen alles überwiege, sei das problematisch. Man müsse auch nicht zu einer mehrheitsgetragenen Regierung kommen, denn der Kompromiss könnte darin bestehen, dass Abgeordnete, die den zur Wahl stehenden Ministerpräsidenten nicht wählen wollte, dennoch für ihn stimmten, damit dieser nicht zu viele Neinstimmen auf sich vereine und in das Amt komme. Dabei gehe es um die Frage der Tolerierung usw. Die letzte Ministerpräsidentenwahl in Thüringen sei auf Basis seines Vorschlags, die Neinstimmen zu erheben und zu werten, durchgeführt worden. Es müsse nicht zwingend so lange verhandelt werden, bis eine glatte Mehrheitsregierung entstehe. Es seien auch andere Regierungsformen möglich. Es müsse aber so viel Druck geben, dass Fraktionen unter Umständen dazu bereit seien, eine Minderheitsregierung zu tolerieren, beispielsweise wenn es um den Beschluss eines Haushalts gehe. Wenn eisern auf Positionen beharrt werde, sodass die Ministerpräsidentenwahl immer wieder misslinge, dann misslängen auch andere Punkte. Auch für einen Haushalt werde eine Mehrheit benötigt. Es gebe im Rahmen der Haushaltsverhandlungen Motivationsmöglichkeiten, sodass dann doch ein Haushalt mehrheitlich beschlossen werden könne. Es müsse auf die politisch-öffentliche Wirkung geachtet werden, daher gehe er nicht davon aus, dass Fristsetzungen sowohl in Bezug auf die Auflösung des Landtags oder in Bezug auf die Vertagung zwischen zweitem und drittem Wahlgang schädlich seien. Die Verhandlungen müssten zu einem Ergebnis führen. Es sei dabei fraglich, ob es genau 14 Tage sein müssten. Bereits nach bestehender Verfassungslage könne eine Pause zwischen zweitem und drittem Wahlgang eingelegt werden. Es sei in Ordnung, diese Pause deklaratorisch in der Verfassung festzuschreiben, aber diese sollte nicht so lange ausgedehnt werden können, bis es eine glatte Mehrheitsregierung gebe.

**Abg. Mohring** bemerkte, bei einem Vertrauensantrag sei gemäß § 50 Abs. 2 Thüringer Verfassung eine Frist von drei Wochen zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten vorgesehen, bevor der Landtag vorzeitig aufgelöst werde. Er fragte, ob die Vertagung zwischen zweitem und drittem Wahlgang ebenfalls auf drei Wochen festgelegt werden sollte, um bei den Normen, die auf dasselbe Ergebnis hinausliefen, gleiche Fristen anzusetzen, woraufhin **Prof. Dr. Zeh** antwortete, dass dies eine Frage der Verfassungsästhetik sei.

**Abg. Mohring** äußerte, die Thüringer Verfassung sei auf Dauer angelegt. Es werde davon ausgegangen, dass es Stabilität bei den Verantwortungsträgern gebe. Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass es nicht entscheidend sei, glatte Mehrheitsregierungen aufzustellen und habe dabei auf den Haushalt verwiesen, der auch ohne eine solche Regierung verabschiedet werden könne. Diese glatte Mehrheit könne aber auch dadurch erreicht werden, indem vor der Wahl eine Tolerierung vereinbart werde. Weil es in Thüringen keine Frist zur Konstituierung einer Regierung gebe, könnten die Verhandlungen auf eine Einigung zur Tolerierung hinauslaufen. Dann erst sollte der Ministerpräsident gewählt werden, da dann sicher sei, dass dieser nicht bei der ersten verlorenen Entscheidung vor Frage stehe, ob er einen Vertrauensantrag stellen sollte, was Instabilität erzeuge. Die Landtage würden durch eine steigende Anzahl an Fraktionen immer vielfältiger, wodurch es schwieriger werde, Mehrheiten abzubilden. Deswegen komme es zunehmend auf Verhandlungen an, wenn Stabilität und Vertrauen in die Demokratie erreicht werden solle. In Thüringen seien nach Umfragen nur noch 38 Prozent der Menschen zufrieden mit der Demokratie. Dies hänge damit zusammen, dass diese Menschen nicht mehr glaubten, dass alles richtig funktioniere. Wenn dann eine Regierung nicht von Beginn an auf Stabilität angelegt sei, was auch mit einer Tolerierung erreicht werden könne, und es dann zu einer Vertrauensfrage und womöglich Neuwahlen käme, dann würde das Vertrauen in der Bevölkerung nicht gestärkt.

**Prof. Dr. Zeh** äußerte, es sei immer Voraussetzung, dass man sich über eine Tolerierung verständige. Eine Tolerierung ohne eine solche Einigung sei nicht vorstellbar. Natürlich werde vor einer Wahl das Gespräch gesucht, in welchen Fragen eine Tolerierung möglich sei. Man könne sich dabei mit Recht auf die Verfassungsgebung für Thüringen berufen. Das Fehlen der Frist für eine automatische Auflösung sei kein Zufall oder keine Regelungslücke. Diese Möglichkeit sei nicht gewollt gewesen. Insofern spreche die bestehende Verfassung für die Position von Abg. Mohring. Es sei nun wieder eine Frage von Mehrheiten, ob es einen Konsens gebe, die Regelungen anderer Länder zu übernehmen. Das sei eine verfassungspolitische Frage, die in den Händen des Landtags liege. Es gebe aber auch gute Argumente zur Beibehaltung der Norm, insbesondere wenn man seiner Meinung sei, dass die Verfassung bereits jetzt vorsehe, die Neinstimmen zu berücksichtigen.

**Abg. Marx** bemerkte, das Bundesverfassungsgericht habe am 13. Februar 2008 entschieden, dass zumindest auf kommunaler Ebene im Meiststimmenverfahren ein Bewerber nur durch einen Alternativkandidaten verhindert werden könne. Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass dies nicht auf die Landesebene übertragbar sei. Sie bat um nähere Erläuterungen.

**Prof. Dr. Zeh** legte dar, die kommunale Ebene sei keine parlamentarische Ebene. Die Fragen, die dort entstünden, seien nicht die gleichen wie auf Landesebene. Die Legitimation der Regierung hänge auf Landes- und Bundesebene wegen der Konstruktion der Verfassungen entscheidend vom Parlament ab. Dies sei auf der kommunalen Ebene nicht der Fall. Deshalb könne auf der kommunalen Ebene ein Kandidat zum Beispiel auch ohne einfache Mehrheit zum Sozialdezernenten gewählt werden, wenn es keinen Gegenkandidaten gebe. Dies sei eine Art Zurufverfahren. Das sei möglich, aber es sei nicht auf das Parlament übertragbar.

**Abg. Schubert** äußerte, Abg. Mohring habe dargelegt, dass die Verfassung in ihrer derzeitigen Form klar formuliert sei. Dabei sei keiner der derzeitigen Abgeordneten des Landtags an der Erarbeitung der Verfassung beteiligt gewesen. In einem Interview habe der seinerzeit beteiligte Abgeordnete Dr. Kniepert dargelegt, dass Neinstimmen im dritten Wahlgang nicht intendiert gewesen seien und nicht mit der Verfassung im Einklang stehen würden.

Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass es sich bei einem Kandidaten im dritten Wahlgang nicht um eine Wahl im eigentlichen Sinne handle. Ferner sehe er keine Vergleichbarkeit der Regelungen auf Ebene der Kommunen und mit jenen des Landes. Es sei aber theoretisch vorstellbar, dass bei der Wahl von Direktkandidaten in einem Bundestagswahlkreis auch nur ein Bewerber auf der Liste stehe, der im Extremfall mit wenigen Stimmen in den Bundestag gewählt werde. Prof. Dr. Zeh habe beispielhaft darauf verwiesen, dass bei einem Nichtwerten der Neinstimmen im dritten Wahlgang ein Bewerber mit 27 Stimmen zum Ministerpräsidenten gewählt werden könne. Es sei aber auch das theoretische Szenario denkbar, dass es drei oder vier Kandidaten gebe, von denen dann auch einer der Kandidaten mit nur knapp über 20 Stimmen zum Ministerpräsidenten gewählt werde. Solche Szenarien habe es im Hinblick auf die Verteilung der Stimmen auch bei der Wahl von Direktmandaten in Bundestagswahlkreisen gegeben, dass Bewerber mit knapp über 20 Prozent in den Bundestag eingezogen seien. Dabei habe auch das Prinzip der Mehrheit der Stimmen gegolten. Er fragte, warum Prof. Dr. Zeh im Hinblick das Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Wahlprinzip auf kommunaler Ebene, die ohne Frage eine andere Stellung im verfassungsmäßigen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland habe, anders bewerte als bei der Wahl eines Ministerpräsidenten.

**Prof. Dr. Zeh** antwortete, das Wahlsystem für die Wahl eines Direktkandidaten im Wahlkreis sei nicht entfernt mit den Aufgaben des Parlaments in Bezug auf die Regierung zu vergleichen. Es könne nicht von einem generellen Wahlrechtsprinzip ausgegangen werden, das auf alle Ebenen und Wahlformen zu übertragen sei. Er habe nur dargelegt, dass es sich beim dritten

Wahlgang mit einem Kandidaten nicht um eine Wahl handle, weil nicht zwischen zwei Kandidaten zu wählen sei. Es sei der dritte Wahlgang und gehöre in den Wahlablauf, deswegen werde von einer Wahl gesprochen. Letztlich handle es sich aber um eine Wahl zwischen Ja und Nein und nicht zwischen zwei Personen. Die Abgeordneten müssten doch entscheiden können, ob sie einem Wahlvorschlag zustimmen oder diesen ablehnen wollten. Da alle Mandate gleichwertig seien, sei es nicht zu rechtfertigen, dass ein Nein nicht gelte, während ein Ja gelte. Das sei ein anderer Sachverhalt als auf kommunaler Ebene oder bei Wahlstimmenauszählungen im Rahmen der Bundestagswahl.

**Abg. Schütze** bemerkte, nach einer Umfrage seien 38 Prozent der Bevölkerung unzufrieden mit der Wahl des Ministerpräsidenten im Jahr 2020. Er fragte Prof. Dr. Zeh, wie er den Vorschlag einschätze, nach zwei Wahlgängen, in denen kein Ministerpräsident gewählt werde, dem Wahlvolk in einem Volksentscheid die Entscheidung zu überlassen.

**Prof. Dr. Zeh** antwortete, dieser Vorschlag sei nach bestehender Verfassungslage wohl nicht umsetzbar. Es würde sich um ein präsidentiales System handeln, wenn die Regierungsspitze direkt vom Volk gewählt werde. Dies wäre mit den USA, Frankreich oder der Weimarer Republik vergleichbar. Das wäre ein anderes System, für das die Verfassung grundlegend verändert werden müsste. Davor könne er im Hinblick auf die historischen Erfahrungen nur warnen, weil dann das Parlament immer weiter abgewertet würde. Die Fragen nach dem Vertrauen seien immer problematisch. Die Polizei und die Ärzte genossen im Gegensatz zu den Parlamentariern und der Demokratie immer höchstes Vertrauen. Durch solche Umfragen würden Diskussionen befördert, die nicht befördert werden sollten. Bei der Diskussion um die Direktwahl komme man zu der Frage, ob dadurch gegebenenfalls das Misstrauen gegen Parlamente gestärkt werde. Der Gedanke dahinter sei, dass das Volk einen besseren Präsidenten als das Parlament wählen könne. Dazu könne er nicht raten.

**Abg. Schütze** erläuterte, der Ministerpräsident sollte erst dann vom Volk gewählt werden, wenn bereits zwei Wahlgänge gescheitert seien.

**Prof. Dr. Zeh** äußerte, selbst wenn es als Notbehelf vorgesehen sei, müsste es in der Verfassung geregelt werden. Das halte er für schwierig. Ferner sei es eine Entlastung, die er verfassungspolitisch nicht für nützlich halte. Als Abgeordneter könnte man sich einem Kompromiss verweigern und bei seiner ideologischen Position bleiben, da es nach zwei Wahlgängen eine Direktwahl des Ministerpräsidenten durch das Volk gäbe. Das sei kein nützlicher Weg.

**Abg. Blechschmidt** bemerkte, Abg. Mohring habe dargelegt, dass es wichtig sei, Gespräche zu suchen, wenn es wie im Thüringer Landtag keine deutlichen Mehrheiten für eine Koalition gebe. Das bedeute aber nicht, dass immer die Koalition das Gespräch suchen müsse, sondern die Opposition müsse auch Position beziehen.

Bezüglich des Vorschlags des Abg. Schütz äußerte er, bei der Ministerpräsidentenwahl am 5. Februar 2020 habe die Fraktion der AfD einen Kandidaten aufgestellt, den sie im dritten Wahlgang nicht gewählt habe. Dabei sei das Prinzip der Sichtbarmachung der eigenen Position dazu benutzt worden, das Parlament irrezuführen. Angesichts solcher Strategien sei der Parlamentarismus hochgradig in Gefahr.

Im Hinblick auf die Frage von Tolerierungen sagte er, in Thüringen sei man diesbezüglich schon weiter gewesen, als es einen Stabilisierungsmechanismus gegeben habe. Das sei für die Koalitionsfraktionen und die Fraktion der CDU von Vorteil gewesen.

Er fragte nach der unterschiedlichen Bewertung einer Nachdenkzeit nach dem zweiten Wahlgang und einer Zwangsselbstauflösung. Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass er sich nicht vorstellen könne, dass dauerhaft keine Wahl eines Ministerpräsidenten zustande komme. Womöglich gebe es aber doch Szenarien, in denen sich die Abgeordneten blockierten und kein Ministerpräsident gewählt werde. Eine Zwangsauflösung könne auch problematisch sein, da der Wählerwille nicht respektiert werde.

**Prof. Dr. Zeh** bemerkte, die Regelungen in den anderen Landtagen zeigten, dass eine Zwangsauflösung verfassungsrechtlich oder -politisch kein Problem darstelle. Gerade wenn es Abgeordnete gebe, die keine Politiker oder Volksvertreter seien und mit ihrem Mandat nur alle Möglichkeiten blockierten, dann wäre die Demokratie und der Parlamentarismus am Ende. Dann könne die Auflösung ein Mittel sein. Er gebe Abg. Mohring recht. Es komme auf die Nominierungen der Parteien an und welche Mentalitäten mit den Abgeordneten in ein Parlament kämen. Wenn eine solche von Abg. Blechschmidt skizzierte Situation eintrete, dann sei es seiner Ansicht nach besser, Neuwahlen durchzuführen, da womöglich ohne die Klarheit über die Konsequenzen der Wahl gewählt worden sei.

**Dr. Kniepert** führte aus, aus der politischen Entwicklung der letzten 10 Jahre in Thüringen mit unterschiedlichen Wahlen von Ministerpräsidenten habe er entnommen, dass der fragliche Passus der Verfassung bislang funktioniert habe. Es sei immer gelungen, einen Ministerpräsidenten zu wählen. Als man vor über 30 Jahren im Unterausschuss des Thüringer Landtags für die Thüringer Verfassung diesen Passus erfunden habe, habe es in dem

Ausschuss keinen Juristen gegeben. Die Ausschussmitglieder seien vor allem Ingenieure und Techniker gewesen. Damit sei womöglich eine andere Denkweise verbunden gewesen. Man habe die Überzeugung gehabt, dass auch im schwierigsten Fall dem Parlament nahegelegt werden sollte, eine Lösung für die Wahl des Ministerpräsidenten als Ultima Ratio zu finden. Der Landtag werde gewählt, um Entscheidungen herbeizuführen, sei Hauptentscheidungsträger für Personal- als auch Sachpolitik. Es herrsche im Land momentan die Stimmung, dass der Landtag ein Kindergarten für Erwachsene mit sozialer Endversorgung sei. Das sei nicht tragbar. Ein Landtag müsse Mehrheiten finden und im Zweifelsfall müsse das Land trotzdem regiert werden. Deshalb habe man sich damals die Ultima Ratio überlegt. Man habe keine automatische Parlamentsauflösung aufnehmen wollen. Das wäre der Anfang vom Ende der Demokratie gewesen, die Anfang des Jahres 1990 mit List, Tücke und Glück errichtet worden sei. Es müsse für die Mehrheitsbildung der Verantwortung der Parlamentarier überlassen werden, was und wen sie wählten. Dass dazu gelegentlich länger anhaltende Beratungen nötig seien, halte er aus eigener Erfahrung für selbstverständlich. Das könne, müsse aber nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Es schade zumindest nicht. Es sollte aber die grundsätzliche Regelung behalten werden, wonach auch dann im dritten Wahlgang ein Ministerpräsident gewählt werde, wenn die Abgeordneten nicht kooperierten. Das sei der seinerzeitige rationale Duktus gewesen. Die Regelung habe funktioniert, die beteiligten Parlamentarier aber vielleicht nicht immer optimal.

**Abg. Mohring** fragte, ob die Abgeordneten seinerzeit in der Zeit der friedlichen Revolution, als die Verfassung erarbeitet worden sei, und mit den Erfahrungen daraus gemeint hätten, dass ein Ministerpräsident mit offenkundig weniger Ja- als Neinstimmen gewählt werden könne. Das folge doch nicht den Erfahrungen und dem Geist der friedlichen Revolution. Es sei doch um Legitimation und Klarheit gegangen und nicht um eine Scheinlegitimation.

**Dr. Kniepert** sagte, ein solches Szenario habe man seinerzeit nicht für vorstellbar gehalten. Deshalb habe man die Ultima Ratio entworfen, wonach sich die Abgeordneten einigen müssten, damit es nicht zu einem dritten Wahlgang komme. Davon sei man ausgegangen. Dass dies ein Irrtum gewesen sei, sei heute klar.

**Abg. Wahl** fragte, ob seinerzeit diskutiert worden sei, dass es im dritten Wahlgang nur einen Bewerber oder eine Bewerberin geben könne. Dr. Kniepert habe ferner das Handeln von politischen Akteuren infrage gestellt und dargelegt, dass das Ziel eine handlungsfähige Regierung sein müsse. Es sei aber fraglich, wie stabil eine politische Demokratie sei, in der es eine Regierung gebe, gegen die im Parlament regelmäßig Mehrheiten bei Anträgen und

theoretisch auch bei Gesetzentwürfen gebildet würden. Sie fragte, ob das die Stabilität sei, die seinerzeit der Verfassungsgeber intendiert habe.

**Dr. Kniepert** antwortete, es sei seinerzeit nicht vorstellbar gewesen, dass solche Szenarien vorkommen könnten. Man habe die Regel so gefasst, dass den Abgeordneten die Konsequenzen ihres Handelns klar sein müssten. Das sei der rationale Hintergrund gewesen. Es sei seinerzeit klar gewesen, dass auch im Parlamentarismus nicht alle Fraktionen miteinander zusammenarbeiten wollten. Dazu bedürfe es gelegentlich des rationalen Zwangs. Es müsse eine funktionierende Regierung eingesetzt werden, sonst mache sich der Parlamentarismus selbst lächerlich. Das habe in Thüringen bereits stattgefunden. Um dies zu vermeiden, könne mit einigen Regeln den Beteiligten auf den Weg geholfen werden. Das sei die Illusion gewesen, die gescheitert sei. Trotzdem bleibe er dabei, dass nur auf diese Weise die Chance bestehe, das Land langfristig funktionsfähig zu halten. Die Stabilität, nach der Abg. Wahl gefragt habe, sei wichtig, darum sei es seinerzeit primär gegangen. Aber keinen Ministerpräsidenten zu wählen und Kooperationen mit allen Fraktionen abzulehnen, sei auch keine Stabilität.

**Abg. Marx** sagte, es gebe in den letzten Jahren den Streit um die Auslegung der Regelung zum dritten Wahlgang, und fragte, wie die Regelung seinerzeit gemeint gewesen sei. Ferner fragte sie, ob Dr. Kniepert es für nötig halte, eine klarstellende Regelung der Verfassung zu beschließen, damit der Streit beigelegt werden könne, oder ob die bestehende Regelung erhalten bleiben solle, weil sie klar gefasst worden sei.

**Dr. Kniepert** antwortete, seiner Ansicht nach habe man sich seinerzeit so klar ausgedrückt, dass die Anwendung der Regelung in den letzten zehn Jahren mehrfach funktioniert habe. Die Regelung könne sicher erweitert werden, aber auch dann würde es womöglich wieder juristische Gutachten geben, die diese Änderungen dann für richtig oder falsch hielten. Das bringe seiner Ansicht nach keinen rationalen Vorteil. Beratungszeiträume oder eine automatische Selbstauflösung in der Verfassung zu verankern, würde die Glaubwürdigkeit der gewählten Abgeordneten weiter reduzieren. Wenn das Parlament nicht mehr an sich selbst glaube, dann sollten sich die Abgeordneten nicht mehr wählen lassen.

**Abg. Blechschmidt** bemerkte, seiner Kenntnis nach habe es seinerzeit auch einen Entwurf gegeben, bei der Ministerpräsidentenwahl einen Losentscheid einzuführen. In der Diskussion sei dieser Vorschlag abgelehnt worden, weil es sich bei einem Losentscheid nicht um einen parlamentarischen Vorgang handle. Dann sei man zu der Diskussion gekommen, zwischen dem zweiten und dem dritten Wahlgang zu unterscheiden, weil man zunächst die Auffassung



vertreten habe, dass schon der zweite Wahlgang zu einem Ergebnis in relativer Mehrheit führen müsse, da ein dritter Wahlgang dann zu keiner Änderung mehr führen würde. Das sei eine Art Denkpause. Er fragte, ob er dies richtig interpretiere.

**Dr. Kniepert** wies darauf hin, es habe seinerzeit den offiziellen Verfassungsausschuss gegeben. Weil dann festgestellt worden sei, dass die Aufgabe nicht unter 23 Abgeordneten zum Abschluss gebracht werden könne, sei ein sogenannter Unterausschuss eingesetzt worden, in dem je ein Vertreter jeder Fraktion Mitglied gewesen sei. Das seien letztlich jene Abgeordnete gewesen, die den Text untereinander, wohlwissend für welche Anzahl an Abgeordneten sie gesprochen hätten, abgestimmt hätten. In diesem Unterausschuss sei dann sortiert worden, welche klugen und weniger klugen Vorstellungen im Verfassungsausschuss aufgetaucht seien. Im Unterausschuss sei auch die Wahl per Losentscheid abgelehnt und dann auch der dritte Wahlgang erdacht worden. Dies sei vor dem Hintergrund geschehen, dass, wenn im ersten Wahlgang kein Ministerpräsident gewählt worden sei, im zweiten Wahlgang eine Wahl statfinde, um einen dritten Wahlgang zu verhindern.

**Prof. Dr. Blanke, Universität Erfurt, Zuschrift 7/2234**, führte aus, er habe eine ausführliche gutachterliche Stellungnahme vorgelegt. Er beschränke sich in seinen Ausführungen auf drei Kernaussagen, die auf den Fragenkatalog des VerfA eingingen. Er vertrete eine andere Position als jene, die Prof. Dr. Zeh in seinem Gutachten, das 2015 in der rechtswissenschaftlichen Öffentlichkeit publiziert worden sei, eingenommen habe. Ein unter dem Aspekt eines Demokratieprinzips thematisiertes Änderungsgebot der Verfassung könne er nicht erkennen. Art. 70 Abs. 3 der Thüringer Verfassung, in der die relative Mehrheit im Meiststimmenverfahren im dritten Wahlgang festgelegt werde, sei mit dem Fundamentalprinzip und dem Staatsziel der Demokratie vereinbar. Das sei die herrschende Meinung im Staatsrecht. Mit diesem Abrücken von der absoluten Mehrheit, die noch im ersten und zweiten Wahlgang gefordert sei, balanciere der Thüringer Verfassungsgeber das Spannungsverhältnis zwischen Regierungsstabilität und Regierungskontinuität. Mit Regierungskontinuität sei nicht gemeint, dass die noch amtierende Regierung im Amt bleibe, sondern unter Regierungskontinuität verstehe die Verfassungsrechtslehre die Ausübung hoheitlicher Gewalt. Diese Ausübung hoheitlicher Gewalt ohne Zeiten langer Unterbrechung sei ein verfassungsrechtliches Anliegen, das vom Verfassungsgeber immer wieder mit Regierungsstabilität in Einklang gebracht werden müsse. Die Regierungsstabilität sei ganz eindeutig ein Anliegen der absoluten Mehrheit, wie sie im ersten und zweiten Wahlgang erforderlich sei. Nun könnte darauf verwiesen werden, dass es um eine Ergänzung der im dritten Wahlgang nur erforderlichen relativen Mehrheit durch die Klausel, die eine Relation von mehr Ja- als Neinstimmen vorsehe, gehe. Die relative Mehrheit, darüber müsse sich der

Verfassungsgeber im Klaren gewesen sein, ermögliche es immer, dass es mehr Nein- als Jastimmen geben könne. Insoweit sei es vom Modus der relativen Mehrheit überhaupt nicht angezeigt, eine Ergänzung im Sinne einer Klausel, die mehr Ja- als Neinstimmen verlange, vorzusehen.

Wenn der Thüringer Verfassungsgeber, das sei mit Blick in andere Landesverfassungen offenkundig, zu einem anderen Mehrheitserfordernis unter Ausschluss der Situation, dass ein Ministerpräsident mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werde, kommen wolle, dann müsste er zum Modus der einfachen Mehrheit übergehen. Bei Betrachtung der Verfassungsdokumente, die zu der geltenden Verfassung geführt hätten, so sei dort zu finden, dass die damalige Fraktion der SPD im Thüringer Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht habe, in der diese einfache Mehrheit auch so formuliert gewesen sei, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im dritten Wahlgang erforderlich sei. Damit werde etwas mehr gefordert, als mit der Festlegung des Meiststimmenverfahrens, das unter dem Begriff der relativen Mehrheit gefasst werde.

Verfassungsrechtlich zwingend sei der Übergang nicht, aber wenn er verfassungspolitisch von der verfassungsändernden Mehrheit des Landtags gewollt sei, dann wäre der Übergang von der relativen zur einfachen Mehrheit möglich. Keine Landes- oder Staatsverfassung enthalte eine solche Klausel, wonach bei einer relativen Mehrheit im Nachsatz dargelegt werde, dass mehr Ja- als Neinstimmen erforderlich seien. Wenn der Thüringer Verfassungsgeber eine solche Formulierung in die Verfassung aufnehmen wolle, die von einer einfachen Mehrheit ausgehe, dann gebe es dafür Formulierungsmodelle in anderen Landesverfassungen. Er habe in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/2234 vorgeschlagen, dann folgende Formulierung aufzunehmen: „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 erhält.“ Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber sich dazu mit Zweidrittelmehrheit entschieße, sehe er Gegenstand seiner gutachterlichen Stellungnahme ein Kompensat verfassungsrechtlicher Art in Form eines vorgeschalteten Selbstaufhebungsbeschlusses des Landtags als erforderlich an. Die einfache Mehrheit erfordere ein Quorum, das über die relative Mehrheit hinausgehe, weil es dann nicht mehr möglich sei, dass ein Kandidat mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt sei, wenn nur ein Kandidat zur Wahl stehe, also von dem Gedanken der Konkurrenzdemokratie von der Opposition nicht Gebrauch gemacht werde, indem sie keinen Kandidaten nominiere.

Er könne Prof. Dr. Zeh nicht folgen, dass das Bundesverfassungsgerichtsurteil nur für Kommunalwahlen gelte. Das gebe der Kontext nicht her. Selbst wenn davon ausgegangen

werde, müsse nach dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 des Grundgesetzes festgestellt werden, dass selbstverständlich auch auf der kommunalen Ebene Wahlen nach demokratischem Prinzip durchgeführt werden müssten. Deshalb gelte der Satz eben auch für Wahlen auf kommunaler Ebene. Die Kommunen seien anerkanntermaßen Ausschnitt aus der Fülle der Hoheit der Länder, insofern seien die Kommunen nach dem Homogenitätsprinzip an das Demokratieprinzip gebunden. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts könne bereits vor diesem systematischen verfassungsrechtlichen Hintergrund nicht allein auf Kommunen bezogen werden.

Zurückkommend auf die von ihm vorgesehene erforderliche zusätzliche verfassungsrechtliche Änderung eines vorgeschalteten Selbstaufhebungsrechts, sehe er von einer zwangsweisen Auflösung, wie sie bestimmte Verfassungen wie die Verfassung des Landes Baden-Württemberg oder die Verfassung des Freistaates Sachsen vorsähen, ab und empfehle, hier einen Beschluss des Landtags vor dem dritten Wahlgang, der eben auch so lauten könne, dass keine Selbstaufhebung erfolge, sondern dass der dritte Wahlgang durchgeführt werde. Damit seien mögliche politische Optionen zugunsten der Abgeordneten gegeben, die bei der Anordnung der sogenannten automatischen Auflösung kraft Verfassungsrechts nicht gegeben seien. Ein Musterbeispiel hierfür sei in Art. 65 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu finden, in dem erstens das Erfordernis der einfachen Mehrheit im dritten Wahlgang und zweitens der vorgeschaltete Selbstaufhebungsbeschluss in der Landesverfassung verankert seien.

Zuletzt komme er auf die Einteilung des Wahlaktes in Wahlphasen. Diesbezüglich seien die Meinungsunterschiede wohl geringer. Eine Verankerung solcher Wahlphasen halte er vor dem Hintergrund der Verfassungspraxis im Freistaat Thüringen seit dem Beginn der 1990er-Jahre für geboten und notwendig. Die Wahlgänge im Landtag seien immer am selben Tag ohne Wahlphasen hintereinandergeschaltet gewesen. Er halte das Argument, dass auf die Geschäftsordnung des Landtags verwiesen werden könne, in keiner Weise für überzeugend. Es handle sich um einen Wahlakt, der dem exponierten Verfassungsorgan des Ministerpräsidenten gelte. Hier könne durch einen Vergleich der Landesverfassungen festgestellt werden, dass solche Mindestfristen, in denen dann der zweite bzw. der dritte Wahlgang angesetzt werden müsse, in der Verfassung formuliert seien. Er könne diesen Fristen folgen. Diese würden in der Literatur häufig als Maximalfristen, aber auch als Beschleunigungsregeln aufgefasst. Diese würden also nicht im Sinne von Bedenk- oder Reflexionszeiten interpretiert. Auch vor diesem Hintergrund, dass der Verfassungsgeber mit der Phasenbildung die Überlegung der Bedenkzeit verbinde, liege es nahe, diese Phasen in den Verfassungstext ausdrücklich aufzunehmen. Ob es sich um 14 Tage oder nur um 7 Tage

handle, halte er für eine verfassungspolitische Entscheidung. Eine Frist von 14 Tagen vor dem dritten Wahlgang sei unter den politischen Verhältnissen, die zu beobachten seien, einer stärkeren Polarisierung und Fragmentierung, durchaus nachvollziehbar, damit sich die Fraktionen, Gruppen und auch die fraktionslosen Abgeordneten in einem Landtag im Dialog zu einer Lösung hinsichtlich einer Regierungsbildung zusammenfinden könnten. Da Prof. Dr. Zeh dies bereits angesprochen habe, weise er darauf hin, dass er in seiner gutachterlichen Stellungnahme in Zuschrift 7/2234 längere Ausführungen der Minderheitsregierung gewidmet habe. Die Minderheitsregierung sei nach einer Fülle von Dissertationsschriften, die in jüngerer Zeit erschienen seien, aber selbst nach Auffassung des Kommentators Roman Herzog eine verfassungsrechtlich legitime Regierungsform. Entsprechend könnten solche Fristen auch dazu dienen, eine Minderheitsregierung demokratisch zu legitimieren. Wenn eine Phasenbildung Ziel des Verfassungsgebers sei, könne er sich auch vorstellen, bereits nach dem ersten gescheiterten Wahlgang eine Bedenkzeit einzurichten, die kürzer sein könnte. Eine Bedenkzeit von sieben Tagen würde er hierfür empfehlen. Dabei schwebte er nicht im verfassungsrechtlich freien Raum, sondern die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt sehe eine solche zweite Wahlphase mit einer vorangehenden Sieben-Tage-Frist vor. Das seien immer Höchstfristen, aber diese könnten unter den politischen Gegebenheiten und Entwicklungen durchaus inzwischen im Verfassungsrecht auch als Bedenkzeiten eingeführt werden.

**Abg. Wahl** äußerte, die Debatte im Rahmen der Anhörung zeige, dass es keinen Konsens darüber gebe, wie das Ergebnis eines dritten Wahlgangs zu bewerten wäre, wenn es mehr Nein- als Jastimmen gäbe. Prof. Dr. Blanke vertrete die Auslegung von Prof. Dr. Morlok. Sie fragte, ob er eine Klarstellung im Verfassungstext für sinnvoll erachten würde.

**Prof. Dr. Blanke** antwortete, wenn der Thüringer Verfassungsgeber an der relativen Mehrheit festhalten wolle und damit seiner Ansicht nach in Kauf nehmen müsste, dass ein Ministerpräsident auch mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werden könne, dann gebe es keinen Änderungsbedarf in der Thüringer Verfassung. Wenn der Verfassungsgeber dies nicht wolle, dann sollte zur einfachen Mehrheit übergegangen werden. Es sollte dann aber kein Nachsatz hinter die Festlegung einer relativen Mehrheit angefügt werden. Dies sei verfassungsrechtlich inkonsistent. Die Auslegung, die Prof. Dr. Morlok in seinem Gutachten vertreten habe, sei die herrschende Auffassung im deutschen Staatsrecht. Bei der Durchsicht der entsprechenden Literatur sei er nur auf zwei abweichende Meinungen gestoßen, jene, die Prof. Dr. Zeh im Rahmen der Anhörung vorgetragen habe und die von Prof. Dr. Schliesky geteilt werde. Darüber hinaus habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 13. Februar 2008 seiner Interpretation nach die relative Mehrheit mit der Konsequenz,

dass ein Kandidat mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werde, verfassungsgerichtlich abgesegnet. Es könne zu einer anderen Mehrheit übergegangen werden, wie beispielsweise bei der Wahl des Bundestagspräsidenten, die in der Geschäftsordnung des Bundestags festgelegt sei. Dabei handle es sich um eine einfache Mehrheit, die benötigt werde. Dann sollte aber durch den Verfassungsgeber diese einfache Mehrheit durch die Formulierung „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ eindeutig in der Thüringer Verfassung festgehalten werden.

**Abg. Wahl** sagte, Prof. Dr. Blanke habe dargelegt, dass es die herrschende Meinung sei, dass ein Ministerpräsident mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werden könne. Ihrer Ansicht nach könne aber aufgrund der Debatten mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass eine Fraktion die Legitimation einer solchen Wahl infrage stellen und den Thüringer Verfassungsgerichtshof diesbezüglich anrufen würde. Sie halte dies für eine große Gefahr, denn bis der Verfassungsgerichtshof die Frage dann verbindlich geklärt habe, gebe es einen Schwebezustand, der womöglich verfassungsrechtlich geklärt sei, aber der zu entsprechenden politischen und gesellschaftlichen Debatten führen würde. Daher habe sie gefragt, ob es nicht besser wäre, eine Klarstellung im Verfassungstext vorzunehmen.

**Prof. Dr. Blanke** antwortete, er sehe das Problem. Es sei aber in die verfassungspolitischen Erwägungen einzustellen und geböte dann den Übergang zur einfachen Mehrheit, wenn die Wahl eines Ministerpräsidenten mit mehr Nein- als Jastimmen ausgeschlossen werden solle. Der Landtag habe die Möglichkeit, verfassungsrechtlich im dritten Wahlgang zur einfachen Mehrheit überzugehen. Das hätten andere Länder in ihren Verfassungen vorgenommen. Es gebe Modelle zur Regelung der einfachen Mehrheit im dritten Wahlgang.

**Abg. Blechschmidt** fragte, ob die von Prof. Dr. Blanke vorgeschlagenen Pausen zwischen den Wahlgängen optional oder verpflichtend sein sollten. Diese Pausen setzten Uneinigkeit voraus. Es sei aber auch möglich, dass bei grundsätzlicher Einigkeit Abgeordnete im ersten Wahlgang im Sinne eines Denkkzettels nicht für den vorgesehenen Kandidaten stimmten, sodass der Kandidat nicht gewählt werde. In einem solchen Fall wäre eine Denkpause nicht unbedingt nötig, da grundsätzlich die Mehrheit stehe.

**Prof. Dr. Blanke** antwortete, der Vorschlag sehe eine Pause von bis zu sieben Tagen vor. Dafür sei eine Abstimmung darüber erforderlich, in wie vielen Tagen innerhalb dieser Frist der zweite Wahlgang stattfinden solle. Einen Zwang gebe es nicht. Es könne auch von jeder Frist abgesehen werden und sofort in den nächsten Wahlgang übergegangen werden. Es werde lediglich die Möglichkeit von Beratungen geschaffen, wodurch gegebenenfalls die Tür für eine

Regierung geöffnet werde, die womöglich eine Minderheitsregierung sei. Dies verfassungsrechtlich ausschließen zu wollen, sei verfassungsrechtlich nicht konstruktiv.

**Vors. Abg. Schard** äußerte, Prof. Dr. Blanke habe in seinem Formulierungsvorschlag dargelegt, dass ein weiterer Wahlgang anzusetzen sei. Er fragte, ob die Ansetzung eines weiteren Wahlgangs nicht ohnehin eine notwendige Pause über mehrere Tage zur Folge hätte, weil gegebenenfalls neu eingeladen werden müsste.

**Prof. Dr. Blanke** sagte, die Pausen könnten, aber müssten nicht genutzt werden. Sie könnten in Zeiten schwierigerer Regierungsbildungen genutzt werden, damit die Abgeordneten über einen möglichen Kandidaten beraten könnten, der dann die Mehrheit durch den Landtag finde und gewählt werde, um damit auch einem Selbstaufhebungsbeschluss entgegen zu können. Es sei bereits darauf hingewiesen worden, dass eine Selbstaufhebung in den Augen der Wähler keine gute Lösung sei. Aber die notwendige verfassungsrechtliche Verankerung innerhalb des Art. 70 der Thüringer Verfassung ermögliche es, bis zur Ausschöpfung der Fristen beraten zu können. Es werde nicht nur nach bisheriger Interpretation ein Zwang auf den Landtag ausgeübt, innerhalb dieser Zeit zu einer Wahl zu kommen, sondern es werde deutlich dargelegt, dass der Landtag Fristen habe, um beraten zu können.

**Abg. Wahl** äußerte, juristisch sei die Frage, ob ein Kandidat mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werden könne, womöglich geklärt, trotzdem sei im Rahmen der Anhörung über Verfassungspolitik und darüber diskutiert worden, wie Demokratie mit geteilten Werten und Auffassungen verbunden sei. Sie fragte, ob Prof. Dr. Blanke es hinsichtlich der Legitimation des Kandidaten inhaltlich für unbedenklich halte, wenn dieser mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werde. Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass ein Kandidat mit 27 Stimmen darüber nachdenken sollte, die Wahl anzunehmen, weil er keine starke Legitimation habe. Bei jeder Vereinsversammlung sei ein Kandidat mit mehr Nein- als Jastimmen nicht gewählt. Es gebe ein allgemeines Gefühl in der Bevölkerung, dass es problematisch sei, wenn ein Kandidat als gewählt gelte, wenn er mehr Ablehnung als Zustimmung erhalte. Sie fragte, ob daher der Verfassungsgeber nicht eine Regelung schaffen sollte, die die Legitimation garantiere. Es sei historisch bislang nur in Schleswig-Holstein vorgekommen, dass ein Ministerpräsident mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt worden sei. Es sei doch fraglich, ob dies eine Grundlage für eine Regierung sei, die für fünf Jahre stabile Verhältnisse schaffen solle.

**Prof. Dr. Blanke** legte dar, interessanterweise habe es Minderheitsregierungen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt gegeben, die im dritten Wahlgang die einfache Mehrheit forderten. Abg. Wahl habe nach der verfassungspolitischen Relevanz und der Wirkung einer

Wahl mit mehr Nein- als Jastimmen in der Bevölkerung gefragt. Selbstverständlich habe der Kandidat, der mehr Ja- als Neinstimmen auf sich vereinen könne, die höhere demokratische Legitimation. Zu diesem Ergebnis, wenn es denn gewollt sei, komme der Verfassungsgeber, indem in der Verfassung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefordert werde. Der Entwurf der Fraktion der CDU in Drucksache 7/1628 sehe vor, es bei dem Meiststimmenverfahren zu belassen und dann einen weiteren Satz zu ergänzen. Hierin sehe er eine verfassungsrechtliche Inkonsistenz. Der Übergang zur einfachen Mehrheit erscheine ihm sinnvoll, um klarzustellen, dass ein so gewählter Kandidat die größere politische Legitimation habe.

**Prof. Dr. Morlok, Zuschrift 7/2170**, führte zum Zweck der Regelung in Art. 70 Abs. 3 der Thüringer Verfassung aus, in einem parlamentarischen Regierungssystem sei es die übliche Grundlage, dass die Regierung eine stabile parlamentarische Mehrheit hinter sich habe. Um dies zu gewährleisten, gebe es in allen deutschen Verfassungen die Regel, dass der Regierungschef nur mit einer Mehrheit der Mitglieder des Parlaments gewählt werde. Mehrheiten seien nicht sicher, weshalb es klug sei, Vorkehrungen für eine Situation zu treffen, in der die Mehrheit nicht vorhanden sei. Für diesen Fall, dass es keine absehbare Mehrheit im Parlament gebe, sähen die Verfassungen zwei Typen von Regelungen vor. Der eine Typus sehe vor, dass in einem solchen Fall automatisch oder schnell Neuwahlen abgehalten würden, beispielsweise in Baden-Württemberg oder Bayern. Der andere Typus hingegen sehe vor, dass, wenn die Mehrheit nicht zustande komme, das Legitimationsniveau abgesenkt werde, sodass es keine Mehrheit der Mitglieder des Hauses mehr benötige, sondern die meisten Stimmen ausreichend seien, das sogenannte Meiststimmenverfahren, das in Thüringen und anderen Ländern in der Verfassung verankert sei. Dies bedeute, dass es zu einer Minderheitsregierung komme. Eine Minderheitsregierung sei von der Verfassung akzeptiert. Auch das Grundgesetz sehe diese Möglichkeit vor, wenn der Bundespräsident zuvor eine positive Prognose abgebe. Eine Minderheitsregierung sei eine demokratisch legitimierte Regierung, die in einem Parlament nach Neuwahlen gewählt werde. Das sei keine Beschwerde an der Mehrheit im Sinne des Parlamentarismus. Gerade die Situation einer Minderheitsregierung stärke das Parlament insofern, als nicht in festen Blöcken abgestimmt und argumentiert werde, sondern gegebenenfalls zu den einzelnen Sachpunkten das Gespräch geführt werden müsse. Aber der Zweck der Regelung Art. 70 Abs. 3 Satz 3 der Thüringer Verfassung sei eindeutig eine Beschleunigung und Sicherstellung der Regierungsbildung über die Wahl eines Ministerpräsidenten nach dem sogenannten Meiststimmenverfahren.

Prof. Dr. Zeh habe dargelegt, dass nach dem Scheitern einer Ministerpräsidentenwahl im dritten Wahlgang wieder mit dem ersten Wahlgang begonnen werden könnte, weil das Parlament die Aufgabe habe, einen Ministerpräsidenten zu wählen. Es sei unstrittig, dass es keinen vierten Wahlgang geben könne, aber dann wieder einen ersten, zweiten und dritten Wahlgang abzuhalten, sei eine aparte Auslegung von Art. 70 Abs. 3 Satz 3 der Thüringer Verfassung. Der Sinn der Regelung sei, im dritten Wahlgang einen Ministerpräsidenten zu wählen.

Prof. Dr. Zeh sehe ein, dass seine Lesart Probleme verursache, weshalb er verfassungspolitisch eine Regelung favorisiere, nach der man leichter zu Neuwahlen komme. Das könnte so umgesetzt werden, aber verfassungspolitisch sei es nicht begrüßenswert, das gewählte Parlament zu schnell aus der Verantwortung zu entlassen. Die Verfassungen, die automatisch eine schnelle Neuwahl vorsähen, halte er nicht für ideal. Das seien aber verfassungspolitische Entscheidungen.

Abg. Marx habe auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Meiststimmenverfahren hingewiesen. In diesem werde dargelegt, dass in diesem Verfahren die Neinstimmen nicht zählten, im Grenzfall ein Kandidat mit einer Stimme gewählt sei. Ebenso wie Prof. Dr. Blanke könne er nicht erkennen, dass die Entscheidung nur auf die kommunale Ebene bezogen sei. Es sei nur um das Wahlverfahren gegangen. Die Gleichheit aller Mandatsträger, auf die sich Prof. Dr. Zeh bezogen habe, gebe es ebenfalls auf kommunaler Ebene. Diesbezüglich gebe es keinen Unterschied.

Der Vorschlag zur Verfassungsänderung in Drucksache 7/1628 sei insofern irritierend, als dieser darauf ziele, ein verfassungsrechtliches Institut um seine Wirkung zu bringen. Die Wirkung solle sein, mit Sicherheit in überschaubarer Zeit eine Regierung zu haben. Nun solle in diese Bestimmung eine Regelung eingefügt werden, die dies mit ziemlicher Sicherheit vereitle. Art. 70 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung komme nur zur Anwendung, wenn es keine vorhersehbare Mehrheit gebe, wenn man in einer Minderheitssituation sei. In einer Minderheitssituation die Regierungsbildung zu vereiteln, sei problematisch.

Dies bringe die greifbare Gefahr mit sich, dass keine demokratisch legitimierte Regierung gewählt werde. Wenn es nur einen Kandidaten gebe und die Regelung gelte, wonach mehr Ja- als Neinstimmen benötigt würden, dann werde vorhersehbar kein Ministerpräsident gewählt. Dadurch werde fahrlässig die Stabilität einer demokratischen Regierung riskiert. Es gebe keine regierungslose Zeit. Die bisherige Landesregierung bleibe geschäftsführend im Amt. Diese Regierung könne man dann aber nicht mehr loswerden, denn eine



geschäftsführende Regierung könne nicht durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden, da sie nicht vom Parlament gewählt worden sei und ihr daher nicht das Vertrauen entzogen werden könne. Ein geschäftsführender Ministerpräsident könne aus demselben Grund keine Vertrauensfrage stellen. Entsprechend bleibe eine geschäftsführende Regierung tendenziell über fünf Jahre im Amt. Die Möglichkeit zur Parlamentsauflösung fordere in Thüringen eine Zweidrittelmehrheit. Einige Abgeordneten stimmten womöglich aus Eigeninteresse nicht für die Neuwahl.

Wenn die Fraktion der CDU beispielsweise bei der nächsten Wahl deutlich an Stimmen zulegen würde, wobei es nicht für eine eigene Mehrheit reichte, würde sie darlegen, dass die Regierung Ramelow abgewählt worden sei. Er fragte die Fraktion der CDU, ob sie für eine Verfassungsänderung stimmen wolle, die in einem solchen Fall die Regierung Ramelow gegebenenfalls für fünf Jahre im Amt belasse. Eine geschäftsführende Regierung wäre dann nach Durchführung von Neuwahlen im Amt. Das wäre ein Verstoß gegen das Diskontinuitätsprinzip. Die Bürger wählten einen neuen Landtag, aber trotzdem regiere die alte Regierung weiter. Eine Minderheitsregierung hätte eine geringere Legitimation, aber eine erneuerte Legitimation. Die Legitimation der alten Regierung laufe mit der Neuwahl ab. Ein solches Szenario sei legitimationstheoretisch höchst problematisch.

Er könne nachvollziehen, dass ein Problem darin gesehen werde, wenn ein Kandidat mit mehr Nein- als Jastimmen gewählt werde. Es sei aber fraglich, warum sich dieses demokratietheoretische Problem nur stelle, wenn es nur einen Kandidaten gebe. Bei zwei oder drei Kandidaten werde das Meiststimmenverfahren als nicht so problematisch erachtet. Dabei handle es sich nur um eine optische Täuschung. Bei drei Kandidaten seien die Stimmen von den Kandidaten B und C Stimmen gegen den Kandidaten A. Es sei problematisch, wenn bei einer Wahl mit einem Kandidaten andere Regeln gälten, als bei einer Wahl mit mehreren Kandidaten. Das sei willkürlich und völlig unbegründet.

Das vorgeschlagene Verfahren, dass mehr Ja- als Neinstimmen im dritten Wahlgang erzielt werden müssten, komme nur zur Anwendung, wenn es nur einen Kandidaten gebe. Das bedeute eine Anhebung des Mehrheitserfordernisses. Prof. Dr. Blanke habe bereits darauf hingewiesen, dass bei einer solchen Absicht die einfache Mehrheit im dritten Wahlgang verankert werden sollte. Es dürfe nicht sein, dass eine parlamentarische Gruppierung die Möglichkeit habe, zu bestimmen, welches Mehrheitskriterium gelte. Wenn eine Fraktion keinen Kandidaten aufstelle, dann gelte das höhere Kriterium, und wenn ein eigener Kandidat aufgestellt werde, dann gelte unbestritten das Meiststimmenverfahren. Es sei ein schwerer Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit und das Demokratieprinzip, dass ein Teil der

Wählerschaft bestimmen könne, welches Erfolgskriterium gelten solle. Es sei völlig klar, dass ein Entscheidungsverfahren unter der Voraussetzung durchgeführt werden müsse, dass feststehe, welche Erfolgsbedingung gelte. Unter diesem Gesichtspunkt rate er dazu, keine bundesverfassungswidrige Verfassungsänderung durchzuführen.

**Abg. Marx** bemerkte, Prof. Dr. Blanke und Prof. Dr. Morlok hätten dargelegt, dass die bestehende Formulierung eindeutig sei und nicht geändert werden müsse. Sie fragte, ob es nicht trotzdem zur Klarstellung besser wäre, wenn die Verfassung um die Regelung ergänzt würde, dass im dritten Wahlgang bei einem Kandidaten Neinstimmen unbeachtlich seien. Sie könne die Argumente von Prof. Dr. Morlok für seine Auslegung gut nachvollziehen, aber vor den letzten beiden Ministerpräsidentenwahlen habe es erbitterte Kämpfe um diese Formulierung gegeben.

**Prof. Dr. Morlok** antwortete, er werde häufiger um Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen zur Änderung der Thüringer Verfassung gebeten, in denen es zumeist um die Ergänzung der Verfassung gehe. Man könne alles in die Verfassung schreiben. Napoleon werde der Ausspruch zugeschrieben, dass eine Verfassung kurz und dunkel sein müsse. Es werde nicht besser, wenn eine Verfassung aufgebläht werde und Selbstverständlichkeiten verankert würden. Zuletzt habe ein Gesetzentwurf vorgesehen, das Ergebnis des Urteils des Verfassungsgerichtshofs zur Paritätsdebatte in die Verfassung aufzunehmen. Wenn ein Sachverhalt verfassungsrechtlich geklärt sei, müsse dies nicht zusätzlich in die Verfassung geschrieben werden. Die Verfassung werde nicht besser, je länger sie werde. Es gebe keine Bedenken gegen eine Klarstellung in der Verfassung, aber Prof. Dr. Zeh habe bereits auf die Verfassungsästhetik verwiesen.

**Abg. Wahl** äußerte, Prof. Dr. Morlok habe ausgeführt, dass es am wichtigsten sei, dass eine demokratisch legitimierte Regierung ins Amt komme, die wirken könne und ihre verfassungsrechtliche Aufgabe als Exekutive ausüben könne. Sie fragte, wie Stabilität entstehen könne, wenn es eine Minderheitsregierung gebe, die eine destruktive Mehrheit gegen sich habe, die mit Anträgen Mehrheiten finden könne, was im Thüringer Landtag zu beobachten sei. Sie fragte, wo der Unterschied zwischen einer demokratisch neu legitimierten Minderheitsregierung, die keine Mehrheit habe, und einer geschäftsführenden Regierung im Hinblick auf die politische Wirksamkeit liege. Beide hätten begrenzte Wirkmöglichkeiten.

**Prof. Dr. Morlok** antwortete, mit klugen Verfassungsregelungen könne die Stabilität gesteigert, aber nicht sicher gewährleistet werden. Letztlich fordere dies Abgeordnete, die bereit seien, sich in die demokratischen Prozesse einzubringen, beispielsweise im Fall einer

Minderheitsregierung sich auf Gespräche von allen Seiten einzulassen und Verständigungsmöglichkeit zu suchen. Der Unterschied zwischen einer geschäftsführenden Regierung und einer Minderheitsregierung sei groß, weil eine Minderheitsregierung vom neuen Parlament mit erneuerter Legitimation gewählt werde und die Legitimation des alten Ministerpräsidenten mit der Konstituierung des neuen Parlaments ende.

Abg. Wahl habe mehrfach Fragen zur Legitimation und Stabilität gestellt. Demokratische Legitimation und Stabilität seien nicht identisch. Es gebe verschiedene Mehrheitserfordernisse. Das demokratische Abheben auf die verschiedenen Typen von Mehrheitsentscheidungen habe zwei Ziele. Zum einen solle dadurch demokratische Legitimität geschaffen werden. Zum anderen solle es dadurch überhaupt erst zu einer Entscheidung kommen. Beides seien gleich wichtige Ziele eines Abstimmungsverfahrens mit Mehrheit, die miteinander in Konflikt geraten könnten. Wenn die große demokratische Legitimation nicht erreicht werden könne, dann werde das Legitimationsniveau abgesenkt, damit es zu einer Entscheidung kommen könne.

**Abg. Schubert** bemerkte, Prof. Dr. Morlok habe in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/2170 dargelegt, dass es rechtsstaatswidrig sei, wenn eine Gruppierung aus der Wählerschaft selbst entscheiden könne, welche Entscheidungsregel im dritten Wahlgang zur Anwendung komme. Er fragte, ob eine solche Regelung bereits existiere, wonach das Mehrheitserfordernis von der Anzahl der Kandidaten abhängig sei.

**Prof. Dr. Morlok** antwortete, er habe keine zuverlässige Übersicht über alle bestehenden Regelungen. Prinzipiell müsse vor der Durchführung eines Entscheidungsverfahrens klar sein, welche Mehrheit zum Erfolg führe. Das dürfe auch nicht in die Hand der Teilnehmer gelegt werden, zumal in der Hinsicht, dass vereitelt werden könne, dass eine Entscheidung zustande komme. Das sei ein destruktiver Mechanismus, der eingebaut werde. Dies sei verfassungspolitisch jedenfalls unklug. Dadurch werde auch die Chancengleichheit der beteiligten Wähler berührt. Es könne nicht sein, dass durch Manöver das Erfolgskriterium verändert werden könne.

**Abg. Mohring** äußerte, Prof. Dr. Morlok habe dargelegt, dass die Ministerpräsidentenwahl das Herzstück sei, weil sie die neue Legitimation für die Regierung schaffe. Dr. Kniepert habe dargelegt, dass die Idee des Verfassungsgebers gewesen sei, dass in Thüringen jederzeit regiert werde. Für die Legitimation einer Regierung brauche es eine Mehrheit. Da immer regiert werden solle, solle die Wahl auch zu einem Ergebnis kommen. Daher werde in den ersten beiden Wahlgängen noch die absolute Mehrheit und im dritten Wahlgang das geringere

Legitimationsniveau der einfachen Mehrheit benötigt. Dies solle durch den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drucksache 7/1628 konkretisiert werden. Durch die Unsicherheit der Auslegung im politischen Raum komme es zu einer Unklarheit und weniger Vertrauen in die Demokratie. Daher schlage die Fraktion der CDU vor, dass im dritten Wahlgang mehr Ja- als Neinstimmen benötigt würden. Prof. Dr. Morlok kritisiert, dass es unterschiedliche Mehrheitserfordernisse im Vergleich von einem zu mehreren Kandidaten geben würde. Bei beiden Fällen sei es aber dann so, dass die einfache Mehrheit zur Legitimation des neuen Ministerpräsidenten genüge. Er bat Prof. Dr. Morlok seine Kritik an der vorgeschlagenen Regelung näher zu erläutern. Ferner sei es auch in den Parteisatzungen so, dass bei einem Bewerber die Möglichkeit der Abgabe einer Neinstimme oder einer Enthaltung gegeben sein müsse.

**Prof. Dr. Morlok** sagte, welche Abstimmungsregelungen sich die Parteien gäben, sei deren Angelegenheit. Daraus könne nicht geschlossen werden, dass diese Regelungen grundsätzlich gelten sollten. Er habe darauf hinweisen wollen, dass sich bei mehreren Kandidaten die positive Mehrheit nicht von dem Szenario mit einem Kandidaten unterscheide, da die Stimmen für andere Kandidaten verkappte Neinstimmen gegen den Kandidaten seien, der die meisten Stimmen erhalte. Das müsse nicht begrüßt werden, aber dann müsse man sich zu einem anderen Verfahren bekennen, dass zu einer Regierungsbildung in überschaubarer Zeit führe.

**Abg. Mohring** äußerte, der Hintergrund der vorgeschlagenen Norm sei, wie auch schon der bestehenden Norm, dass theoretisch auch aus der eigenen Koalitionsmehrheit keine Zustimmung zum Personalvorschlag bestehe. Wenn dieser dann im dritten Wahlgang mit einfacher Mehrheit gewählt werde, trage die Koalitionsmehrheit trotzdem die Regierung für fünf Jahre. Damit sei auf Dauer die Legitimation gegeben. Das sei der Fall, auf den die bestehende Norm abziele. Er fragte, was an dieser Norm rechtsstaatswidrig sei.

**Prof. Dr. Morlok** antwortete, bei der Stimmzählung könne nicht auf die Motivation hinter der Stimmabgabe geblickt werden. Es sollte nicht darüber diskutiert werden, warum jemand für oder gegen einen Kandidaten gestimmt habe. Dies führe nicht weiter. Es könnten lediglich die Stimmen gezählt werden.

**Abg. Mohring** fragte, was rechtsstaatswidrig daran sei, wenn ein Kandidat im dritten Wahlgang mit einfacher Mehrheit gewählt werde. Ferner fragte er, was an einer Klarstellung, wie sie die Fraktion der CDU vorgelegt habe, schlechter sei, als an der bestehenden Situation, die zu einer vollkommenen Delegitimierung und Stillstand im Land führe.

**Prof. Dr. Morlok** legte dar, ein nach der bestehenden Regelung gewählter Ministerpräsident sei völlig legitim im Amt. Womöglich habe Abg. Mohring diesbezüglich eine andere Rechtsauffassung, aber seiner Ansicht nach sei die Norm unproblematisch. Wenn Abg. Mohring die Ansicht vertrete, dass eine Entscheidung mit relativer Mehrheit prinzipiell nicht unbezweifelbar sei, dann sei das nachvollziehbar, aber in dem vorliegenden Fall sei dies in der Verfassung so vorgesehen. Bei der letzten Bundestagswahl habe ein großer Anteil der Wahlkreissieger weniger als ein Drittel der Stimmen bekommen. Das werde akzeptiert. Er erachte dies nicht für gut, darüber müsse man nachdenken, aber aufgrund der Parteienzersplitterung gebe es diese Problematik. Er halte es für problematisch, wenn Wahlkreiskandidaten, die mit 18 Prozent der Stimmen gewählt würden, akzeptiert würden, während das Meiststimmenverfahren im dritten Wahlgang bei der Ministerpräsidentenwahl, wie es in der Verfassung festgeschrieben sei, nicht akzeptiert werde.

**Abg. Mohring** sagte, Prof. Dr. Morlok habe den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU als rechtsstaatswidrig kritisiert. Er bat Prof. Dr. Morlok seine Kritik an der vorgeschlagenen Regelung näher zu erläutern. Es handle sich bei dem Vorschlag der Fraktion der CDU um eine Klarstellung, die für alle vorteilhaft sei, die im politischen Prozess mitwirkten und darauf blickten.

**Prof. Dr. Morlok** äußerte, wenn der Landtag dies wolle, dann könne eine entsprechende Regelung getroffen werden. Dies hätte aber erhebliche negative Konsequenzen, auf die er bereits hingewiesen habe. Dann gebe es womöglich keinen legitimierten, sondern nur einen geschäftsführenden Ministerpräsidenten. Ferner sei das Argument gewesen, dass, wenn akzeptiert werde, dass bei mehreren Kandidaten nicht die einfache, sondern weiterhin die relative Mehrheit gelte, dann mit der Entscheidung, einen Kandidaten aufzustellen oder nicht, das Erfolgskriterium angehoben werden könne. Dies halte er für rechtsstaatswidrig.

**Abg. Wahl** bemerkte, der Vorteil an der Auslegung von Prof. Dr. Zeh, wonach eine Mehrheit der Stimmen im dritten Wahlgang bei einem Kandidaten notwendig sei, sei, dass es eine Form von Tolerierung der Regierung durch Teile der Opposition geben müsse, die sich dann bei der Wahl zumindest enthielten. Dadurch würde transparent, welche Teile der Opposition die Regierung tolerierten. Nach der Auslegung von Prof. Dr. Morlok könne es mitunter intransparent sein, wer die Regierung des Ministerpräsidenten trage, sodass sich auch die Oppositionsparteien aus der Verantwortung herausnehmen könnten. Sie bat diesbezüglich um eine Einschätzung.

**Prof. Dr. Morlok** legte dar, ob es Stabilität gebe, liege nicht an der Verfassungsauslegung, sondern an den Mehrheitsverhältnissen im Parlament. Bei klaren Mehrheiten sei die Regierung womöglich in Versuchung, die Mitglieder der Regierungsfractionen auf Kurs zu bringen. Wenn die Mehrheitsverhältnisse nicht so klar seien, dann gewinne das Parlament an Einfluss. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen müsse auch mehr auf die Belange einzelner Abgeordneter eingegangen werden. Entsprechend stärkten knappe Mehrheitsverhältnisse oder eine Minderheitsregierung den Parlamentsbetrieb. Es werde mehr vom Parlament entschieden.

**Vors. Abg. Schard** bemerkte, es sei zwar unüblich, Anzuhörenden, die bereits ihre Stellungnahme abgegeben hätten, erneut das Wort zu erteilen, aber im Interesse der Ergebnisfindung würde er einzelnen Anzuhörenden, die der Anhörung weiterhin beigewohnt hätten, das Wort erteilen, um auf einzelne Argumente eingehen zu können.

**Dr. Kniepert** legte dar, es sei doch fraglich, welchen Nutzen die Diskussion um die Mehrheitserfordernisse im dritten Wahlgang habe, wenn letztlich im dritten Wahlgang kein Ministerpräsident gewählt werde. Der Zweck des bestehenden Art. 70 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung sei gewesen, dass die Abgeordneten im dritten Wahlgang zu einem Ergebnis kämen. Wenn diese Motivation in der Verfassung abgeschafft würde, sei das der Anfang vom Ende der Demokratieakzeptanz im Land. Dann gebe es womöglich nach der nächsten Wahl keinen neu legitimierten, sondern nur einen geschäftsführenden Ministerpräsidenten. Es helfe nicht, die Legitimationserfordernisse so hoch anzusetzen, dass es kein Ergebnis mehr gebe. Genau diese Frage sei vor 30 Jahren auch thematisiert worden. Es habe einen Antrag der Fraktion der SPD gegeben, die Verfassung an dieser Stelle anders zu fassen. Im Unterausschuss sei er sich dann mit Abg. Lippmann von der Fraktion der SPD aber einig gewesen, dass dieser Vorschlag nicht zielführend sei. Der Antrag sei dann im Ausschuss und im Landtag beraten und abgelehnt worden, da das Ziel Stringenz gewesen sei. Wenn diese keine Beachtung mehr finde, dann büße der Landtag den Rest seiner Glaubwürdigkeit ein.

**Prof. Dr. Zeh** führte aus, wenn die bestehende Regelung gemäß der Interpretation von Prof. Dr. Morlok ausgelegt würde, wäre nicht zu verhindern, dass ein Kandidat mit einer geringen Stimmenzahl zum Ministerpräsidenten gewählt würde. Wenn ferner noch geregelt würde, dass die Neinstimmen nicht erhoben würden, dann entstehe eine Situation einer im Spiel der Parteien erzeugten Regierung. Daher sei es fraglich, wie wichtig und zentral die Handlungsfähigkeit der Regierung sei. Es sei zudem fraglich, was eine handlungsfähige Regierung sei. Regierungshandeln setze eine gesetzliche Fundierung oder eine Ableitbarkeit aus Gesetzen voraus. Dafür brauche die Regierung eine Mehrheit im Parlament. Die

sogenannte handlungsfähige Regierung könne sich nicht vom Parlament emanzipieren und irgendwie handeln. Es gebe keine exekutivische Prädominanz. Deshalb sei es wichtig, dass die Parlamentarier gezwungen würden, sich zu einer Regierung mit Mehrheit zu bekennen. Seine Lösung sei kein vierter Wahlgang, sondern ein Neubeginn. Wenn die Wahl des Ministerpräsidenten in drei Wahlgängen nicht gelinge, dann würden diese nach einer Pause wiederholt. Das sei immer so, wenn ein Ministerpräsident vakant werde, wenn er beispielsweise sterbe oder zurücktrete. Auch wenn es keine Mehrheit für einen Kandidaten nach einer Parlamentswahl gebe, müsse die Wahl erneut vollzogen werden. Wenn dies dann erneut scheitere, dann bleibe entweder die geschäftsführende Regierung im Amt oder das Parlament nehme sein Recht zur Selbstauflösung wahr. Das sei naheliegend, um zu vermeiden, dass es zu einer Selbstverzweigung des Parlaments komme und nur wenige Stimmen genügten, um einen Ministerpräsidenten zu wählen. Dann benenne womöglich noch der Ministerpräsident Minister aus den Reihen der Abgeordneten. Ihm sei daran gelegen, dass das Parlament nicht in das Hintertreffen gerate.

**Prof. Dr. Kropp, Freie Universität Berlin, Zuschrift 7/2215**, führte aus, sie habe in ihrem Gutachten einerseits den Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 anhand der zugesandten Fragen analysiert. Da im Fragenkatalog auch nach sinnvollen Folge- und Anschlussregelungen gefragt worden sei, habe sie andererseits auf Grundlage von vergleichenden Untersuchungen auch mögliche Alternativen ausgelotet, die die nachhaltigen Veränderungen des Parteiensystems aufgriffen. Für die mündliche Stellungnahme konzentriere sie sich auf den ersten Teil.

In der Forschung zu Verfassungsreformen würden in der Regel unterschiedliche Gütekriterien genannt, die sie auch für die Bewertung des Vorschlags angelegt habe. Das sei zum einen das Demokratiekriterium, das eine übergeordnete Rolle spiele, aber auslegungsbedürftig sei. Daneben würden genannt, dass die Verfassung möglichst klare und eindeutige Regeln aufweisen, frei von immanenten Widersprüchen sowie flexibel und elastisch sein solle. Ferner sei das Funktionalitätskriterium zu erwähnen, denn wenn sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen änderten, dann könne es geschehen, dass mehr oder weniger abstrakte Verfassungsregeln nicht mehr sinnhaft angewandt werden könnten. Eine solche Rahmenbedingung sei sicherlich das fluide Parteiensystem, das auch den Modus der Ministerpräsidentenwahl, wie gerade in Thüringen zu sehen sei, vor neue Herausforderungen stelle. Damit würden Minderheitsregierungen oder aber Mehrheitsregierungen mit einer großen programmatischen Spannbreite wahrscheinlicher.

Der Landtag könne bereits eine Denkpause zwischen zweitem und drittem Wahlgang beschließen. Entsprechend habe die vorgeschlagene Regelung der Fraktion der CDU eine appellative Funktion. Das könnte nützlich sein, um weitere Möglichkeiten einer Mehrheitsbildung oder -tolerierung auszuloten. Das wäre also nicht zuletzt deshalb zu begrüßen, weil es anders als im Grundgesetz nach einem dritten Wahlgang in Thüringen keine abwägende Instanz mehr gebe. Im Bund könne der Bundespräsident entscheiden, ob es nach einem dritten Wahlgang sinnvoller sei, das Parlament aufzulösen oder eine voraussichtlich handlungsfähige Minderheitsregierung in das Amt kommen zu lassen. Das sei in Thüringen nicht möglich, da es kein Staatsoberhaupt gebe, weshalb eine Denkpause Sinn ergeben könnte. Die vorgeschlagene Regelung trage aber nicht zu einer nennenswert verkürzten Gesamtdauer der Regierungsbildung bei, denn die eigentlichen Vorabsprachen, die Aushandlung von Tolerierung bzw. von Koalitionsbildung lägen in der Phase vor der formalen Wahl des Ministerpräsidenten. Es sei bereits derzeit möglich, eine Pause zwischen den Wahlgängen einzulegen. Entsprechend könne die Denkpause in die Verfassung aufgenommen werden, es sollte sich aber davon nicht zu viel versprochen werden.

Bezüglich der vorgeschlagenen Regelung, wonach ein Bewerber im dritten Wahlgang mehr Ja- als Neinstimmen benötige, könne es zwei Effekte geben. Im Worst Case werde nicht verhindert, dass sich eine negative Mehrheit gegen den zur Wahl stehenden Kandidaten bilden könne. Diese negative Mehrheit müsse gleichzeitig nicht notwendig aus sich heraus einen eigenen Kandidaten stützen oder ins Amt bringen. Dem könnten zum Beispiel unvereinbare programmatische Positionen oder Unvereinbarkeitsbeschlüsse zwischen den einzelnen Parteien entgegenstehen. Wenn eine Regierungsbildung beispielsweise im dritten Wahlgang scheitern würde, dann gäbe es in diesem Szenario keinen Notausgang durch eine automatisch sich anschließende Auflösung des Landtages mehr. Gleichzeitig gebe es bei einem einzigen Kandidaten im dritten Wahlgang den Effekt, dass dieser mit wenigen Stimmen und vielen Enthaltungen ins Amt kommen könnte. Der Ministerpräsident verfügte dann über eine sehr geringe parlamentarische Unterstützung. Um das erste Szenario zu verhindern, könnte theoretisch das Selbstaufhebungsrecht des Landtags zur Anwendung kommen, um dann durch Neuwahlen die Mehrheitsverhältnisse erneut klären zu lassen. Ihrer Ansicht nach stelle die dafür notwendige Zweidrittelmehrheit eine sehr hohe Hürde dar, denn die Abgeordneten gingen das individuelle Risiko ein, das gerade erst erworbene Mandat zu verlieren. Sie müssten das Gut einer stabilen Regierung über die eigenen Karriereinteressen stellen. Diese Bereitschaft sei, wie die Erfahrungen in Thüringen und anderen Ländern gezeigt hätten, nicht unbedingt voraussetzbar. Sie schlage daher vor, sollte man sich unbeschadet der Einwände ihrer Vorredner dazu entschließen, den Gesetzentwurf anzunehmen, diesen mit einer



automatischen Auflösung des Landtags verknüpfen. Dies umso mehr, als auch die Gesamtdauer einer geschäftsführenden Regierung in normativer Sicht beschränkt sein sollte.

Die Auswirkungen der Änderungen auf die Amtsdauer einer geschäftsführenden Regierung sei auch bereits mehrfach im Rahmen der Anhörung angesprochen worden. Würde das Szenario eines einzelnen Bewerbers, der im dritten Wahlgang scheitere, Realität, ohne dass sich die Auflösung des Landtags damit verbinde, dann könnte sich die Amtszeit einer geschäftsführenden Regierung im ungünstigsten Falle bis zum Ende der Wahlperiode verlängern. Dies werfe dann wiederum die Frage auf, wie lange eine in der vorangegangenen Wahlperiode gewählte, nun aber nur noch geschäftsführende Regierung noch regieren könne und welche Dauer legitimierbar wäre. Im internationalen Vergleich falle das Beispiel der Niederländischen Regierung ein, die sehr lange weiter regiert habe. Dort nahm die Regierungsbildung einen sehr langen Zeitraum in Anspruch. Insgesamt gebe es aus der Literatur heraus keinen schlüssig angebbaren Schwellenwert. Es könnten aber demokratiethoretische Erwägungen und Kriterien angelegt werden. Dabei würden in der Regel zwei Kriterien unterschieden. Das erste sei die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit, also die Outputlegitimation. Dabei gelte die allseits akzeptierte Regel, dass die geschäftsführende Regierung keine Entscheidungen treffen sollte, die die nachfolgende Regierung zu stark binde. Es gelte der Grundsatz der Diskontinuität. Auch wenn eine geschäftsführende Regierung das Initiativrecht zustehe und sie einen Haushalt einbringen könne, so sei ihre Gestaltungsfähigkeit doch beschränkt. Auch mit Blick auf die Inputlegitimation, also demokratiethoretische Verfahren, sei Zurückhaltung geboten, da der Vertrauens- und Funktionszusammenhang zwischen Parlament und Regierung, der für ein parlamentarisches Regierungssystem zentral sei, durchbrochen sei. Die geschäftsführende Regierung gehe eben nicht aus dem jüngsten Wählerwillen und dem dadurch bestimmten neuen Landtag hervor. Der Ministerpräsident könne keine Vertrauensfrage stellen, es sei kein konstruktives Misstrauensvotum gegenüber der Regierung möglich. Auch sei der neugewählte Landtag in seiner Funktion als Arbeitsparlament eingeschränkt. Gesetzentwürfe kämen eben nicht aus der durch das Parlament legitimierten Exekutive und Fachausschüsse könnten auch nicht auf der Grundlage gebildet werden, dass sie spiegelbildlich zu den Ministerien angelegt seien, da es noch keine Sicherheit darüber gebe. Auch hier seien die Ausschüsse ein Ort der Professionalisierung und Sozialisierung von Abgeordneten in die Parlamentsarbeit. Auch diese Möglichkeit sei in gewisser Weise eingeschränkt. Ebenfalls aus dieser Sicht biete sich die Auflösung des Landtags nach dem dritten Wahlgang in Verbindung mit dem vorgelegten Vorschlag an. Sie habe argumentiert, dass es eventuell eine Ergänzung sein könnte, die Gesamtdauer der Regierungsbildung zu begrenzen, beispielsweise in Anlehnung an das sächsische Modell. Dagegen ständen die Argumente, dass die Verfassung dadurch rigider und

weniger flexible werde. Hier lägen zwei verschiedene Güter auf der Waagschale und es gebe das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Prinzipien.

Insgesamt gehe ihr Vorschlag dahin, den Gesetzentwürfe, so er denn angenommen würde, um das Element der automatischen Selbstauflösung im Falle eines einzelnen Bewerbers zu ergänzen. Ferner sei überlegenswert, ob die Gesamtdauer der Regierungsbildung beschränkt werden solle. Der dritte Punkt sei letztlich, dass die Denkpause sicherlich Sinn ergeben könnte, man sich aber davon keine Verkürzung der Verhandlungsdauer bis hin zu einer Regierung versprechen sollte, weil die eigentlichen Aushandlungen zwischen den Parteien im Vorfeld bereits unternommen worden seien. Die Denkpause könnte aber noch einmal dazu führen, dass man sich die potenziellen Gefahren und Folgen einer Nichteinigung vor Augen führe.

**Abg. Mohring** äußerte, Prof. Dr. Kropp sei auf die fehlende Legitimation der Parlamentsausschüsse bei einer verzögerten Wahl des Ministerpräsidenten eingegangen. Es gebe bereits die Regelung in der Verfassung, dass sich der Landtag in 30 Tagen nach der Wahl konstituieren müsse. Dies schließe die Bildung der Ausschüsse ein. Zugleich gebe es keine Regelung in der Verfassung, wonach die Regierung innerhalb einer Frist gebildet werden müsse. Aus seiner Parlamentserfahrung heraus ergebe sich daraus noch keine fehlende Legitimation der Ausschüsse, da die Spiegelbildlichkeit des Parlaments sich bei der Bildung der Ausschüsse wiederfinden könne und der Struktur der vorhandenen Ministerien angepasst werden könne. Dann könnten die Ausschüsse arbeiten und es könnten Gesetzesinitiativen aus dem Landtag bearbeitet werden, ohne dass es eine neu legitimierte Regierung gebe.

**Prof. Dr. Kropp** bemerkte, sie habe nicht von der fehlenden Legitimation, sondern von der Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse gesprochen. Es sei die Möglichkeit eingeschränkt, dass die Ausschüsse im Parlament sich spiegelbildlich zu den Ministerien konstituierten. Wenn sich nach Einsetzung einer Regierung der Ressortzuschnitt ändere und sich die jeweiligen Ausschüsse spiegelbildlich konstituierten, sei dies insoweit von Vorteil, weil Kontrolle und Mitsteuerung einfacher funktionierten. Das zeigten die vergleichenden Untersuchungen der Ausschussarbeit. Das Parlament könne zwar sein Initiativrecht ausüben, aber die meisten Gesetzentwürfe entstammten der Exekutive. Ein Argument sei, dass, wenn eine geschäftsführende Regierung weiter amtiere, dann der Vertrauens- und Kontrollzusammenhang zwischen Regierung und Parlament teilweise durchbrochen sei. Dies sei kritisch zu sehen, wenn dies eine gewisse Zeit überschreite, wobei es schwierig sei, dabei einen exakten zeitlichen Schwellenwert anzugeben.

**Abg. Mohring** äußerte, Prof. Dr. Morlok vertrete die Ansicht, dass es nach dem dritten Wahlgang keine Legitimation gebe, die drei Wahlgänge wiederholen zu können, während Prof. Dr. Zeh darlege, dass mit einem neuen Kandidaten die Wahlgänge wiederholt werden könnten und erst wenn dann kein neuer Ministerpräsident gewählt würde, würde der öffentliche Druck wahrscheinlich zu einer Selbstauflösung des Parlaments führen. Er fragte, welcher Position Prof. Dr. Kropp stärker zuneige.

**Prof. Dr. Kropp** antwortete, bei dieser Frage tendiere sie stärker zum Verfassungstext, wonach nach drei Wahlgängen Schluss sei. Es müsse die politische Situation berücksichtigt werden. Im Normalfall gehe man in die formale Wahl des Ministerpräsidenten auf Grundlage von mündlichen oder schriftlichen Absprachen, wobei diese zwischenzeitlich alle schriftlich seien. Auch mit Tolerierungspartner in Minderheitsregierungen würden in der Regel Abkommen verfasst. Das freie Spiel werde nicht praktiziert. Daher solle nach drei Wahlgängen Schluss sein. Wenn es bis dahin nicht geglückt sei, dann gebe es bei der Mehrheitsbildung durch die zunehmende Polarisierung und Fragmentierung das Problem, dass vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsregeln keine Regierung in das Amt gebracht werden könne. Das sei ein Problem für Parlamente. Die Verfassungsregeln der Thüringer Verfassung seien gut, aber diese könnten nur dann sinngemäß mit Leben gefüllt werden, wenn man sich in den informellen sozialen Interaktionen so verhalte, dass sie auch in Kraft gesetzt würden. Das sei der entscheidende Punkt. Wenn dies nicht gelinge, dann seien die besten Verfassungsregeln nicht zielführend.

**Abg. Blechschmidt** bemerkte, seiner Kenntnis nach müsse nur der Petitionsausschuss innerhalb der 30 Tage nach der Wahl eingesetzt werden. Die restlichen Ausschüsse könnten später eingesetzt werden. Bezüglich der Funktionalität gebe er Prof. Dr. Kropp recht. Die Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse sei von Vorteil, aber nicht zwingend.

Prof. Dr. Kropp habe in ihren Ausführungen dargelegt, dass sie für eine Selbstauflösung sei, wenn es im dritten Wahlgang nicht zur Wahl eines Kandidaten komme. Nun habe sie in der Antwort auf die Frage des Abg. Mohring bemerkt, dass es grundsätzlich zu einer Selbstauflösung kommen sollte, wenn im dritten Wahlgang kein Ministerpräsident gewählt werde. Er fragte, ob die Zahl der Kandidaten im dritten Wahlgang für die Selbstauflösung relevant sei.

**Prof. Dr. Kropp** legte dar, sie sei in ihrer Stellungnahme zunächst auf den Vorschlag der Fraktion der CDU eingegangen, dass ein einzelner Kandidat im dritten Wahlgang mehr Ja- als Neinstimmen brauche. Wenn dieses Erfordernis unbeschadet der geübten Kritik von

beispielsweise Prof. Dr. Morlok umgesetzt würde und es im dritten Wahlgang nicht zur Wahl eines Ministerpräsidenten komme, dann müsse etwas folgen. Es sei fraglich, was passiere, wenn kein Ministerpräsident gewählt werde und der Landtag die Zweidrittelmehrheit zur Selbstauflösung nicht erreiche. Dann würde die geschäftsführende Regierung weiterregieren. Es sei fraglich, wie lange dies demokratiethoretisch legitimierbar sei. Über eine längere Phase hinweg sehe sie darin ein Problem. Deswegen sollte im Fall, dass im dritten Wahlgang kein Kandidat gewählt werde, die Auflösung des Landtags zwingend sein.

**Abg. Schubert** äußerte, die einbringende Fraktion begründe die vorgeschlagene Verfassungsänderung mit einer vermeintlichen rechtlichen Unsicherheit im Hinblick auf das Meiststimmverfahren. Er fragte, ob aus Sicht von Prof. Dr. Kropp ebenfalls diese rechtliche Unsicherheit bestehe.

Prof. Dr. Kropp habe dargelegt, dass im Worst-Case-Szenario die geschäftsführende Regierung über die gesamte Legislaturperiode im Amt bleibe. Seiner Ansicht nach könnte sich eine geschäftsführende Regierung sogar über mehrere Wahlen hinweg halten, wenn die Bedingungen für eine Regierungsbildung entsprechend schwierig seien. Er fragte, ob dies denkbar sei.

**Prof. Dr. Kropp** antwortete, dieses Szenario sei denkbar, wenn die Wählerschaft in einer erneuten Wahl das alte Wahlergebnis wieder bestätige. Dann sei aber davon auszugehen, dass die beteiligten Fraktionen daraufhin versuchten, auf Grundlage des Ergebnisses doch eine Regierung zu bilden. Die Wähler könnten nicht beliebig oft zur Wahl aufgefordert werden. Es gebe Länder wie beispielsweise Israel, in denen es entsprechende Probleme gebe. Es sei nicht ausgeschlossen. Ihrer Ansicht nach würde das Weiterregieren einer geschäftsführenden Regierung ohne zeitliche Befristung ein Problem darstellen, weil diese Regierung keine parlamentarische mehr sei. Es würden zentrale Mechanismen des parlamentarischen Regierungssystems durchbrochen, wie beispielsweise die Möglichkeiten der Vertrauensfrage und des konstruktiven Misstrauensvotums. Der Gesetzgebungsprozess könne ferner nicht so ablaufen, dass die Regierung Gesetze mithilfe einer gleichgelagerten Zusammensetzung des Parlaments verabschieden könne. Dies sei demokratiepolitisch und -theoretisch problematisch. Deswegen sollte eine Regelung gefunden werden.

In Verfassungen anderer Länder, in denen häufiger Minderheitsregierungen gebildet würden und die beispielsweise ein Acht- bis Zehnparteiensystem hätten, sei die Anzahl der Wahlgänge auf drei bis vier begrenzt. Es könnten auch die Mehrheitserfordernisse abgesenkt werden.

Entsprechend sei sie sich unsicher, ob die Regelung, wonach im dritten Wahlgang bei einem Kandidaten mehr Nein- als Jastimmen erreicht werden müssten, benötigt werde. Aus politikwissenschaftlicher Sicht würde sie argumentieren, dass diese Regelung es nicht verhindern könne, dass eine parlamentarische schwach legitimierte Regierung beispielsweise mit 25 Stimmen ins Amt komme. Dies sei auch nach Änderung der Regelung mit mehreren Kandidaten möglich. Ihr erscheine es plausibel, entweder an der bestehenden Regelung festzuhalten oder die von der Fraktion der CDU vorgeschlagene Regelung mit einer automatischen Selbstauflösung des Landtags zu verbinden. Man müsse zu einer Regierung kommen. Das sei die Kurationsfunktion, die zentral für das parlamentarische Regierungssystem sei.

**Abg. Wahl** äußerte, Prof. Dr. Kropp nehme in ihrer schriftlichen Stellungnahme in Zuschrift 7/2215 auf skandinavische Länder Bezug, in denen häufiger Minderheitsregierungen im Amt seien, und verwende in dem Zusammenhang den Begriff „negativer Parlamentarismus“. Auch in Thüringen sei nach den Geschehnissen vom 5. Februar 2020 diskutiert worden, inwiefern es andere Arten des Parlamentarismus und des demokratischen Zusammenspiels geben könne. Sie fragte, ob sich der Weg zu einem negativen Parlamentarismus über eine Änderung der parlamentarischen Gepflogenheiten entwickle oder ob dafür eine Änderung der Verfassung notwendig sei.

**Prof. Dr. Kropp** antwortete, die zugrundeliegende Überlegung sei, dass es in Deutschland einen Zustand gebe, der schon vor 50/60 Jahren in der Politikwissenschaft als superstabile Verfassung bezeichnet worden sei. Es gebe eine sehr starke Orientierung auf das Mehrheitsprinzip, was auch daran zu erkennen sei, dass die abgestufte Legitimation in den drei Wahlgängen erforderlich sei. Es gebe aber andere Länder, die bei der formalen Investitur des Ministerpräsidenten oder Premiers davon ausgingen, dass eine Regierung so lange im Amt bleibe, bis sich eine negative Mehrheit dagegen bilde. Das erleichtere das Zustandekommen von Minderheitsregierungen in dem Sinne, dass auf eine zunehmende Fragmentierung des Parteiensystems reagiert werden könne. Dies sei aber untersetzt mit zahlreichen Folgeregelungen. Dafür bedürfte es einer umfassenden Verfassungsreform, die in Thüringen nicht intendiert sei. Es bräuchte auch Folgeregelungen im Übergang zur Gesetzgebung mit einfachen Mehrheiten, in denen die Enthaltungen zugunsten der amtierenden Regierung wirkten. Das klinge zunächst sehr einnehmend und könne auch diskutiert und durchgespielt werden. Sie gebe aber zu bedenken, dass es auch in den Ländern, in denen es praktiziert werde, in der Vergangenheit in Bezug auf die informellen Verhaltensweisen, also die Bereitschaft, sich an den Konsens zu halten, die Regeln nicht auszureizen, zu Störungen in dem Sinne gekommen sei, dass mitunter versucht worden sei,

negative Mehrheiten gegen die Regierung herzustellen. Im Ergebnis seien Verfassungsregeln Leitplanken. Es könnten bestimmte Möglichkeiten eröffnet werden, die es bei nachhaltigen Veränderungen des Parteiensystems erleichterten, eine Regierung ins Amt zu bringen. Aber diese müssten durch eine entsprechende Bereitschaft, sich in diesem Sinne zu verhalten, untersetzt werden, also beispielsweise sich der Stimme zu enthalten und nicht mit Nein zu stimmen, um Regierungsarbeit zu ermöglichen.

**Abg. Mohring** bemerkte, Prof. Dr. Kropp habe darauf hingewiesen, dass die Fraktionen sich vor der Ministerpräsidentenwahl verständigen sollten. Er fragte, ob Prof. Dr. Kropp am 5. Februar 2022 ohne diese Absprachen in die Ministerpräsidentenwahl gegangen wäre.

**Prof. Dr. Kropp** antwortete, sie hätte versucht, es zu vermeiden, insofern es möglich gewesen wäre. Normalerweise gebe es vor der Wahl eine Absprache zwischen Parteien, die Mehrheitskoalition bilden wollten, oder den Versuch, sich eine Tolerierung einzelner Fraktionen zu sichern. Das sei eine Frage, die die Fraktionsführung der eigenen Fraktion sicherstellen müsse. Das sei nicht trivial, aber in der Regel zeige sich auch im internationalen Vergleich, dass die schriftlichen Abkommen zwischen Tolerierungsfractionen und Minderheitsregierungen zunähmen. Die Vorstellung, dass im freien Spiel mit wechselnden Mehrheiten regiert werden könne, habe in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen. Häufig gebe es eine verdeckte Koalitionsstruktur im parlamentarischen Bereich in dem Sinne, dass bestimmte Punkte fixiert würden.

**Abg. Blechschmidt** legte dar, der Hinweis sei berechtigt, aber Abg. Mohring, der seinerzeit Fraktionsvorsitzender der Fraktion der CDU gewesen sei, habe auch Verantwortung für die Verhandlungen mit der Koalition getragen. In diesen Verhandlungen sei festgestellt worden, dass es keine Übereinstimmungen gebe. Und dennoch habe eine koalitionsübergreifende Parteienlandschaft eine Regierung bilden wollen. Es sei so, dass einerseits die zukünftige Regierung den Mut aufbringen müsse, sich anzubieten, und andererseits die Opposition auch einen Auftrag im Land habe. Das Ergebnis sei schlecht gewesen.

**Prof. Dr. Kropp** bemerkte, sie könne zwischen Abg. Blechschmidt und Abg. Mohring nicht schlichten. Sie würde aber als Standardfall voraussetzen, dass mündliche bzw. schriftliche Absprachen vorlägen, bevor eine Ministerpräsidentenwahl angesetzt werde.

**Prof. Dr. Austermann, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Zuschrift 7/2072**, führte aus, der vorliegende Gesetzentwurf enthalte einen sehr interessanten

Vorschlag, der womöglich andere Landtage dazu bringen könnte, ihre Verfassung entsprechend anzupassen.

Die bisherige Regelung sei unbefriedigend. Bezüglich dieser Einschätzung bestehe weitgehend Einigkeit, weil die Verfassungsvorschrift nicht die notwendige Klarheit besitze, insbesondere, da es um den wichtigen Vorgang der Ministerpräsidentenwahl gehe. Es müsse klare Regeln geben, um Zweifel an der Legitimation der gewählten Person auszuschließen. Seiner Ansicht nach trage der vorliegende Vorschlag in Drucksache 7/1628 deutlich dazu bei, weil klargestellt werde, wann ein Kandidat tatsächlich gewählt sei. Die Frage, was die meisten Stimmen seien, werde im Schrifttum nicht eindeutig beantwortet, auch nicht im Thüringer Schrifttum. Er sei der Ansicht, dass alle Parlamentsentscheidungen eine Mehrheit, ein klares Überwiegen der Jastimmen über die Neinstimmen benötigten, dass dies bei der Ministerpräsidentenwahl, die auch eine klassische Parlamentsentscheidung sei, ebenso notwendig sei. Außerdem werde in den ersten zwei Wahlgängen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Landtags verlangt, entsprechend auch mehr Ja- als Neinstimmen. Es wäre seiner Ansicht nach sinnwidrig, wenn dieses Erfordernis in der dritten Wahlphase nicht mehr bestände. Es müsse auch bei einem Kandidaten klar festgelegt sein, wann es eine mehrheitsfähige Regierung gebe und wann nicht.

Die vorgeschlagene Regelung der Fraktion der CDU wäre auch mit dem demokratischen Mehrheitsprinzip vereinbar. Dass es im Bund und in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein das gleiche Mehrheitserfordernis im dritten Wahlgang wie derzeit in Thüringen gebe, bedeute nicht, dass die Regelung beibehalten werden müsse. Im Gegenteil seien der Bund und die entsprechenden Länder aufgerufen, diese Norm ebenfalls zu ändern.

Die Idee einer Denkpause halte für begrüßenswert. Diese sei juristisch ohne Weiteres bereits derzeit schon möglich. Eine solche Denkpause, gerade zwischen der zweiten und dritten Wahlphase, könnte aber durchaus zur Klarstellung in die Verfassung aufgenommen werden. Wenn in der ersten Wahlphase festgestellt werde, dass die absolute Mehrheit der Mitglieder des Landtags nicht zustande gekommen sei, dann sei dies möglicherweise ein Denkkzettel gewesen und das Ergebnis könne in der zweiten Wahlphase anders sein. Wenn es aber in der zweiten Wahlphase auch keine Mehrheit gebe, dann sei doch zu erwarten, dass es sich um ein größeres politisches Problem handle, wer gewählt werden könne und wer nicht, gegebenenfalls werde ein Bewerber zurückgezogen und eine neue Bewerberin werde antreten. Daher halte er es für sinnvoll, eine Denkpause zwischen dem zweiten und dritten Wahlgang in die Verfassung aufzunehmen. Das sei nicht zwingend, aber sinnvoll, um den

Abgeordneten deutlich zu machen, dass sich Zeit für weitere Beratungen genommen werden sollte.

Im Hinblick auf die Gefahr einer länger amtierenden geschäftsführenden Landesregierung legte er dar, eine geschäftsführende Landesregierung sei genauso eine Landesregierung, wie eine nicht geschäftsführende Landesregierung. Diesbezüglich gebe es keine Unterschiede. Es werde im Normalfall dazu geraten, dass sich die geschäftsführende Regierung politisch zurückhalte, aber diese könne ebenso Gesetzentwürfe einbringen und einen Haushaltsentwurf formulieren. Es sei besser, eine klare Wahlregelung zu schaffen, als eine unklare Wahlregelung beizubehalten, nur um eine geschäftsführende Regierung nicht für zu lange Zeit im Amt zu behalten.

**Abg. Marx** äußerte, Prof. Dr. Austermann habe für eine Klarstellung plädiert. Diese Klarstellung könnte auch im Sinne der juristischen Mehrheitsmeinung erfolgen, dass ein Kandidat im dritten Wahlgang auch mit mehr Nein- als Ja-Stimmen gewählt werde. Sie fragte, ob Prof. Dr. Austermann den vorliegenden Vorschlag der Fraktion der CDU auch inhaltlich für richtig halte, was **Prof. Dr. Austermann** bejahte.

**Abg. Wahl** fragte, ob sie Prof. Dr. Austermann dahin gehend richtig verstanden habe, dass er das Meiststimmenverfahren im dritten Wahlgang generell ablehne und die Verfassungen im Bund und in den entsprechenden Ländern diesbezüglich geändert werden sollten.

**Prof. Dr. Austermann** bejahte die Frage und legte dar, er sei der Ansicht, dass der wichtige Vorgang der Ministerpräsidentenwahl klar geregelt werden sollte. Diese Frage sei im Bund und den anderen Ländern glücklicherweise noch kein Problem. Diese Schwierigkeit könne sich zukünftig aber auch in anderen Ländern darstellen. Es könne immer ein Problem sein und daher sollte juristisch dafür gesorgt werden, die bestehenden Risiken möglichst frühzeitig auszuschließen, wie man es auch bei einem Kaufvertrag durchführen würde, in dem alles möglichst klar und eindeutig formuliert werden müsse, damit es keinen Streit gebe. Er plädiere auch an die Verfassungsgeber der anderen Länder, den dann gegebenenfalls bestehenden Thüringer Beispiel zu folgen.

**Abg. Wahl** äußerte, in einer Stellungnahme sei dargelegt worden, dass für die Bundestagspräsidenten eine absolute Mehrheit der Mitglieder des Landtags gefordert werde und dass dies widersprüchlich zu dem Mehrheitserfordernis bei einer Ministerpräsidentenwahl sei. Sie fragte, ob es verfassungsrechtlich sinnvoll sei, die Mehrheitserfordernisse



verschiedener Wahlen miteinander zu vergleichen, oder sollten diese jeweils in ihrem Kontext bewertet werden.

**Prof. Dr. Austermann** antwortete, es bestehe schon ein Unterschied zwischen den Landtagspräsidenten/der Bundestagspräsidentin und den gewählten Regierungschefs. Erstens werde über das Präsidentenamt, mit dem rechtliche Befugnisse verbunden seien, das aber im Wesentlichen der Repräsentation diene, zumeist noch mehr oder weniger im Einvernehmen entschieden, sodass sich das Problem praktisch selten stelle. Wenn es sich in der Praxis stellen sollte, sollte auch hier eine Klarstellung getroffen werden. Unterschiedliche Regelungen seien hinnehmbar, wichtig sei nur, dass bezüglich der wichtigeren Position des Ministerpräsidenten eine Klarstellung erfolge. Es sei eine Frage des Geschmacks, ob dann noch eine Anpassung bezüglich der Wahl des Landtagspräsidenten/der Landtagspräsidentin in Verfassung und Geschäftsordnung erfolge.

**Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.**

Protokollant