

Freie Universität Berlin, Arbeitsstelle Politisches
System der BRD
Innestraße 22, 14195 Berlin

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Prof. Dr. Sabine Kropp
Innestraße 22
14195 Berlin

Telefon 49 30 838-57871
Fax 49 30 838-457871
E-Mail sabine.kropp@fu-berlin.de

17.11.2022

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des
Staatsorganisationsrechts – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU**

**Anhörung zum Gesetzentwurf in der Drucksache 7/1628;
Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Sehr geehrter Herr Stöffler,

in der Anlage übersende ich Ihnen die erbetene gutachterliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drs. 7/1628.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Sabine Kropp



Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Anhörung zum Gesetzentwurf in der Drucksache 7/1628; Themenkomplex „Ministerpräsidentenwahl“

Gutachterliche Stellungnahme, Prof. Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin

I. Vorbemerkung und Einordnung

Der o.g. Gesetzentwurf sieht begrenzte Änderungen von Art. 70 Abs. 3 der Verfassung Thüringens vor. Er versucht, die Kreation der Regierung durch den Einbau einer „Denkpause“ sowie einer Regelung zu den Mehrheitserfordernissen bei einem einzelnen Bewerber im dritten Wahlgang zu präzisieren.

Art. 70 Abs. 3 der Thüringer Verfassung ist geprägt von der in Bund und Ländern vorherrschenden Präferenz für eine stabile und handlungsfähige Mehrheitsregierung. Die gestuften, zwischen den Wahlgängen abgesenkten Mehrheitserfordernisse bei der Wahl des Ministerpräsidenten zeugen davon. Die **Entwicklung des Thüringer Parteiensystems** stellt die bestehenden Verfassungsregeln jedoch vor besondere Herausforderungen. Die vergangenen Jahre waren geprägt von einer wachsenden Fragmentierung (verstanden als relative Größe der Parteien, Laakso & Taagepera 1979)¹ und einer erheblichen programmatischen Polarisierung zwischen den Landesverbänden der Parteien bzw. den Fraktionen im Landtag. Unvereinbarkeitsbeschlüsse zwischen einzelnen Parteien, deren programmatische Distanz zueinander beträchtlich ist (z. B. zwischen CDU und Linke bzw. AfD), erschweren das Zustandekommen von programmatisch verbundenen Mehrheitskoalitionen.

In Thüringen sind die Parteien, die auf der Links-Rechts-Achse mittig bzw. mitte-links oder mitte-rechts platziert sind, nach den Wahlen von 2019 nicht in der Lage gewesen, eine programmatisch kompakte Mehrheitsregierung zu bilden. Die Parteienlandschaft ist nicht (mehr) davon geprägt, dass zwei Parteilager alternierend eine Mehrheit im Landtag formen. Die Parteien sind untereinander nicht grundsätzlich koalitionsfähig. Diese „Segmentierung“ des Parteiensystems (Sartori 1976) ist keineswegs auf Thüringen begrenzt, sondern auch in anderen Bundesländern zu beobachten. Zudem hat die Wechselbereitschaft der Wähler zugenommen (für einen Überblick siehe Bräuninger et al. 2020), was die künftige Entwicklung der Parteienlandschaft weniger berechenbar macht.

¹ Entscheidend ist hier nicht die absolute Zahl der Parteien im Parlament, sondern das Größenverhältnis der Parteien zueinander, da diese „effektive“ Zahl die Fähigkeit zur Bildung einer Regierung beeinflusst.



Man kann nicht davon ausgehen, dass sich diese Rahmenbedingungen in naher Zukunft dergestalt ändern werden, dass wieder mit einfacheren Mehrheitsbildungen gerechnet werden kann. Die Veränderungen des Parteiensystems spiegeln tiefer liegende sozialstrukturelle Entwicklungen wider, die nicht zuletzt durch die abnehmende Bindekraft von Parteien und Großorganisationen geprägt sind. Minderheitsregierungen bleiben somit als eine mögliche Option auf der Agenda und sollten bei Reformen des Wahlmodus der Regierung mitgedacht werden. Gleichzeitig sind verfassungsrechtliche Regeln geboten, die es ermöglichen, dass nach Wahlen eine stabile *und* handlungsfähige Regierung gebildet werden kann.

Verfassungsbestimmungen sind die grundlegenden Spielregeln der Demokratie. Sie können die ihnen zugedachte Wirkung nur entfalten, wenn sie von den politischen Akteuren anerkannt werden. Besteht über die Auslegung einer für das parlamentarische System so zentralen Regelung wie der Bildung der Regierung („Kreationsfunktion“) keine Klarheit, eröffnet dies den politischen Akteuren Möglichkeiten, die Grenzen des Verfassungsrechts strategisch auszutesen. Ein solches strategisches Verhalten wiederum kann in letzter Konsequenz die Akzeptanz von Verfassungsregeln mindern (vgl. sinngemäß Brennan and Buchanan 1985, S. 10). Andererseits sollten Handlungsspielräume nicht durch eine zu große Verrechtlichung eingeengt werden („verfassungspolitische Rigidität“). Ferner stehen Verfassungsregeln häufig in einem Spannungsverhältnis zueinander. Dennoch sollten sie möglichst widerspruchsfrei ausgestaltet sein und einander nicht konterkarieren. **Funktionalität, Eindeutigkeit, Widerspruchsfreiheit und Elastizität** können somit als bedeutsame **Gütekriterien** für Verfassungsreformen gelten. Dabei ist selbstredend das Demokratieprinzip einzuhalten, wobei unterschiedliche Demokratietheorien Ansatzpunkte für eine Ausgestaltung geben können (vgl. im Überblick Schmidt 2019).

Der nachfolgenden Einschätzung von Drs. 7/1628 seien drei **Anmerkungen** vorangestellt:

(1) Auch eindeutig formulierte Verfassungsregeln gewährleisten nicht automatisch, dass sich die jeweiligen Fraktionen und ihre Abgeordneten im Geiste dieser Regeln verhalten. Verfassungsregeln können die ihnen zugedachte Wirkung aber nur dann entfalten, wenn sie verinnerlicht sind und sinnhaft angewandt werden (vgl. Hart 1993; Helmke & Levitsky 2004). Im Falle einer Bildung von Koalitionsregierungen, und erst recht, wenn eine Minderheitsregierung ins Amt kommt und handlungsfähig bleiben soll, setzt dies zusätzliche Handlungsnormen voraus: einen grundsätzlichen Kooperationswillen, die Kompromissfähigkeit an sich im Wettbewerb stehender Parteien sowie politischen Pragmatismus. Diese Voraussetzungen lassen sich freilich nur **schwer normieren**.

(2) In Deutschland werden Minderheitsregierungen – nicht zuletzt aufgrund der historischen Erfahrung mit den instabilen Minderheitskabinetten der Weimarer Republik – als **Abweichung vom normativ erwünschten Mehrheitsprinzip** und als grundsätzlich zweitbeste Lösung betrachtet. Dies spiegelt sich auch in den einschlägigen Regeln der Thüringer Landesverfassung in Form der in Art. 70 Abs. 3 abgesehenen Mehrheitserfordernisse im dritten Wahlgang wider.



Zu bedenken ist, dass im europäischen Vergleich Minderheitsregierungen nicht selten (in etwa einem Drittel der Fälle) auftreten und nicht notwendig ein Ausweis von mangelnder Stabilität sind (Buzogány & Kropp 2013, 275), auch wenn ihre „Haltbarkeit“ durchschnittlich geringer ist als die von Mehrheitskoalitionen. Sollten Minderheitsregierungen künftig häufiger gebildet werden müssen, weil das Parteiensystem die Bildung von Mehrheitskoalitionen erschwert, wäre grundsätzlicher über den **konkreten Bestellungsmodus** und die Ausgestaltung der Legitimierung der Regierung durch Wahl des Parlaments nachzudenken. Da im vom Landtag Thüringen vorgelegten Fragenkatalog nach Folgeregeln gefragt wird, gehe ich im Anschluss an die Bewertung des vorliegenden Vorschlags der CDU-Fraktion auf mögliche Alternativen kurz ein. Ich wäge auf Grundlage von Erkenntnissen der vergleichenden Regierungslehre mögliche institutionelle Ergänzungen ab, die u.a. das Gebot der Funktionalität von Verfassungsregeln aufgreifen.

(3) Meine nachfolgenden Ausführungen bewerten die im Gesetzentwurf Drs. 7/1628 vorgeschlagenen Lösungen vor dem Hintergrund der genannten Gütekriterien. Sie beziehen sich **nicht** auf eine **historische Auslegung** der Rahmenbedingungen und Motive, unter denen die Verfassung einst zustande kam. Diese können auf heutige Herausforderungen nur mit großen Abstrichen übertragen werden. Als Politikwissenschaftlerin richte ich den Fokus vielmehr auf die Frage, welche Wirkungen von der vorgeschlagenen Verfassungsänderung ausgehen könnten und welche **Folgeabschätzungen** diesbezüglich getroffen werden sollten.

II. Bewertung der vorgeschlagenen Regeln nach Art. 70 Abs. 3

Vorgeschlagene Änderung, Art. 70 Abs 3, Satz 4 und 5: „Der Landtag kann beschließen, den dritten Wahlgang zu vertagen. Der dritte Wahlgang muss jedoch spätestens vierzehn Tage nach dem zweiten Wahlgang stattfinden“.

Die „Denkpause“ zwischen dem zweiten und dem dritten Wahlgang hat lediglich appellativen Charakter. Sie könnte aber sinnvoll sein, um den Fraktionen zu verdeutlichen, dass nach zwei gescheiterten Wahlgängen Verhandlungen notwendig sind. 14 Tage sind dafür ein überschaubarer und gleichzeitig nicht zu knapp bemessener Zeitraum. Dem formalen Wahlakt werden zu diesem Zeitpunkt in der Regel bereits mehrwöchige (mehrmonatige) Verhandlungen über die Bildung einer Koalition vorausgegangen sein, in denen die Schnittstellen zwischen den Parteien ausgelotet werden konnten. Schon jetzt wäre aber mit der geltenden Fassung von Art. 70 Abs. 3 eine Pause zwischen den Wahlgängen möglich.

Die vorgeschlagene Regelung ließe weitere Verhandlungen in dieser Phase – vor dem eventuellen Zustandekommen auch einer Minderheitsregierung – explizit zu. Dies ist auf Bundesebene mit GG Art. 63 Abs. 4, Satz 1 anders geregelt, dort schließt der dritte Wahlgang unmittelbar an den zweiten an. Der Vergleich mit dem Grundgesetz ist hier insofern aufschlussreich,



als der Bundespräsident auf der Grundlage von Stabilitätsüberlegungen abwägen kann, ob er nach dem dritten Wahlgang einen Minderheitskanzler ernennt oder den Bundestag auflöst. Da es in den Ländern kein Staatsoberhaupt gibt, ist eine solche abwägende Instanz in Thüringen nicht in den Prozess der Regierungsbildung eingeschaltet, vielmehr steht nach dem dritten Wahlgang das Ergebnis fest. Dies spricht für ein Zeitfenster, das weitere Verhandlungen vor dem dritten Wahlgang nahelegt.

Die vorgeschlagene Regelung vermag eine insgesamt lange Dauer der Regierungsbildung freilich nicht zu verhindern. Die Aushandlung eines Koalitionsvertrags, die der formalen Wahl des Ministerpräsidenten vorgelagert ist, erweist sich heute als der längste Schritt hin zu einer Regierung. Die Dauer der Verhandlungen verlängert sich zusätzlich, wenn die Parteibasis befragt wird und nicht nur Parteitage über das Abkommen abstimmen sollen.² Da der Vorschlag **keine Befristung** der Phase zwischen der Wahl des Landtags und dem ersten Wahlgang vorsieht, kann er die Dauer dieser sog. informellen Phase der Regierungsbildung auch nicht wesentlich verkürzen (vgl. unten). In dieser Phase amtiert die geschäftsführende Regierung weiter.

Vorgeschlagene Änderung, Art. 70 Abs. 3, Satz 6: „Steht nur ein Bewerber zur Wahl, so muss er mehr Jastimmen als Neinstimmen auf sich vereinen“.

Satz 6 (mehr Jastimmen als Neinstimmen) der vorgeschlagenen Neufassung von Art. 70 Abs. 3 versucht zu verhindern, dass ein Ministerpräsident („Einzelbewerber“) im dritten Wahlgang gewählt ist, wenn dieser mehr Neinstimmen als Jastimmen auf sich vereint. **Zwei Effekte** könnten auftreten: Der Vorschlag verhindert, *erstens*, nicht, dass sich eine **negative (relative) Mehrheit** gegen den Kandidaten bilden kann, diese negative Mehrheit gleichzeitig aber – z.B. aus Gründen der programmatischen Polarisierung oder wegen der o.g. „Unvereinbarkeitsbeschlüsse“ zwischen einzelnen Parteien – nicht aus sich heraus einen eigenen Kandidaten mithilfe einer Koalition zu stützen gewillt ist. Die Regierungsbildung wäre damit im dritten Wahlgang gescheitert.

Zweitens könnte auch mit der vorgeschlagenen Regelung im dritten Wahlgang nur ein einziger zur Wahl stehender Bewerber mit einer sehr geringen (im unwahrscheinlichen Extremfall einer einzigen Stimme) Stimmenzahl ins Amt kommen, etwa wenn sich viele Abgeordnete enthalten. Es könnte somit im dritten Wahlgang ein Ministerpräsident gewählt werden, der nur über eine **geringe parlamentarische Unterstützung** (Zeh 2015, 162) verfügt und anschließend eine begrenzt handlungsfähige Minderheitsregierung anführt.

² Der Vergleich der EU-Staaten zeigt, dass die Koalitionsabkommen (als Grundlage des Regierungsprogramms) tendenziell länger und detaillierter werden und heutzutage zumeist verschriftlicht und veröffentlicht werden (Buzógany & Kropp 2013, 287). Die Koalitionspartner versuchen so, ihren Einfluss auch in den Zuständigkeitsbereichen der von ihnen nicht geführten Ressorts festzuschreiben (Klüver & Bäck 2019).

Zwar könnte in beiden aufgezeigten Szenarien theoretisch das **Selbstaufhebungsrecht** des Landtags nach Art. 50 Abs. 2 zur Anwendung kommen, um durch Neuwahlen die Mehrheitsverhältnisse erneut klären zu lassen.³ Die für die Selbstaufhebung notwendige Zweidrittelmehrheit stellt aber eine hohe Hürde dar. Die Abgeordneten gehen im Falle einer Anwendung von Art. 50 Abs. 2 das individuelle Risiko ein, ihr gerade erst erworbenes Mandat zu verlieren. Sie müssten das Gut einer (potenziell) stabileren Regierung über ihre eigenen Karriereinteressen stellen.

Die im zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung erhöht das potenzielle Gewicht von Fraktionen bzw. Abgeordneten, die sich gegen einen einzelnen Bewerber aussprechen, ohne gleichzeitig für eine Alternative oder einen „Notausgang“ durch die automatisch sich anschließende Auflösung des Landtags zu sorgen. Sie führt die Logik eines destruktiven Misstrauensvotums durch die Hintertür ein, wenngleich auch „nur“ für die Situation eines dritten Wahlgangs, in dem dieser einzelne Bewerber zur Wahl steht. Eine solche Regelung sollte zwingend mit der automatischen Auflösung des Landtags verknüpft werden. Art. 70 Abs. 3 wäre entsprechend zu ergänzen. Zudem ist es aus demokratietheoretischer Sicht geboten, eine mögliche lange Amtsdauer einer geschäftsführenden Regierung zu begrenzen.

Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen auf die Amtsdauer einer geschäftsführenden Regierung (GFR), Art. 75 Abs. 3

Da die Zeit der Regierungsbildung in der Thüringer Verfassung nicht begrenzt ist, kann infolge mehrerer Wahlgänge und ggf. langwieriger Sondierungen zwischen den Fraktionen des neu bestellten Landtags bei unklarem Wahlausgang eine Situation eintreten, in der die noch bestehende geschäftsführende Regierung für eine längere Phase weiter amtieren muss. In dem eingebrachten Gesetzentwurf ist zwar nun eine Frist von max. 14 Tagen zwischen dem zweiten und dem dritten Wahlgang vorgesehen. Die vorgeschlagene Befristung lässt aber weiterhin eine längere, zeitlich nicht beschränkte Dauer zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang zu. Zudem sind es, wie oben ausgeführt, vor allem die dem Wahlakt vorgelagerten informellen Sondierungen und Verhandlungen zwischen den Parteien, die erfahrungsgemäß besonders viel Zeit in Anspruch nehmen.⁴

³ Es sei dahingestellt, ob, wenn der Landtag das Wahlvolk erneut an die Urne ruft, dieses dann tatsächlich zu einem anderen Votum gelangt. Mit einer Neuwahl würde der Wählerschaft ferner verdeutlicht, dass die Fraktionen nicht in der Lage oder willens sind, mit dem Wählervotum zu arbeiten. Tendenziell dürfte sich dies negativ auf das Vertrauen der Bürger in die demokratischen Institutionen auswirken und der Anerkennung des Parteiensystems sowie der politischen Akteure schaden.

⁴ Im Bund betrug die längste Regierungsbildung nach Wahlen bis zur Wahl des Kanzlers 172 Tage (2017), 2002 hingegen nur 30 Tage. Die Arbeits- und Steuerungsgruppen der designierten Koalitionsparteien verhandeln heute



Werden im dritten Wahlgang nicht mehr Jastimmen als Neinstimmen abgegeben, amtiert die bisherige Regierung nach geltendem Verfassungsrecht geschäftsführend weiter (Art. 75 Abs. 3). Würde das Szenario eines einzelnen Bewerbers, der im dritten Wahlgang scheitert, also Realität (Art. 70 Abs. 3, Satz 6), ohne dass die Auflösung des Landtags automatisch damit verbunden ist, könnte sich die Amtszeit einer GFR erheblich verlängern, im ungünstigen Falle bis zum Ende der (neuen) Wahlperiode. Damit stellt sich die Frage, wie lange eine in der vorangegangenen Wahlperiode gewählte, nun aber nur noch geschäftsführende Regierung legitim weiter amtierem können sollte.

Eine GFR sichert vorübergehend die Handlungsfähigkeit der Exekutive. Als informale Regel gilt, dass sie keine Entscheidungen trifft, welche die nachfolgende Regierung zu stark binden könnten (Deutscher Bundestag 2013). Ihre Gestaltungsfähigkeit ist damit beschränkt. Es gilt das Prinzip der Diskontinuität (Art. 75 Abs. 2 Satz 1), das Amt der Mitglieder der Landesregierung endet (eigentlich) mit dem Zusammentritt des neuen Landtags. Alle laufenden Gesetzesvorhaben sind mit der Wahl des neuen Parlaments unterbrochen und entsprechende Gesetze müssen neu eingebracht werden. Zwar hat eine GFR alle Rechte, so auch das Initiativrecht. Die Amtsdauer einer GFR ist aber aus Gründen ihrer „Output-Legitimität“ (vgl. Schmidt 2019, 477; Scharpf 1970) – diese zielt auf die Legitimation einer Regierung über ihre Problemlösungsfähigkeit und Leistungsfähigkeit ab – so kurz wie möglich zu halten. Aufgrund der gebotenen Zurückhaltung können neue politische Programme nicht in Angriff genommen werden, was die Leistungsfähigkeit von Politik beschränkt.

Die Zurückhaltung einer GFR ist zum anderen auch mit Blick auf das Kriterium der „Input-Legitimation“ geboten. Der für ein parlamentarisches Regierungssystem grundlegende enge Funktions- und Vertrauenszusammenhang zwischen Parlament und Regierung ist temporär durchbrochen, denn die (noch alte) geschäftsführende Regierung geht nicht aus dem durch den jüngsten Wählerwillen bestimmten (neuen) Landtag hervor. Dies spiegelt sich darin wider, dass der Ministerpräsident keine Vertrauensfrage stellen kann, und dem Parlament steht umgekehrt das Instrument des konstruktiven Misstrauensvotums gegenüber der Regierung nicht zur Verfügung. Zudem ist der neu gewählte Landtag in seiner Funktion als Arbeitsparlament eingeschränkt. So können vor der (noch nicht) abgeschlossenen Regierungsbildung Fachausschüsse nicht auf sicherer Grundlage spiegelbildlich zu den Ministerien eingerichtet werden, weil sich das Kabinett noch nicht konstituiert hat und dessen künftiger Zuschnitt unklar ist.⁵ Fachausschüsse sind jedoch der zentrale Ort der parlamentarischen Kontrolle und Mitsteuerung. In

nicht nur grobe Leitlinien, sondern Details des (potenziellen) Regierungsprogramms; dies ist ein internationaler Trend (vgl. Buzogany & Kropp 2013,).

⁵ Im Bundestag wurde seit 2013 ersatzweise ein sog. „Hauptausschuss“ gebildet, in dem Gesetze beraten werden. In dieser Phase, die nach der Wahl 2017 mehr als fünf Monate andauerte, sind die nicht im Ausschuss vertretenen Abgeordneten nicht in die Arbeit von Fachausschüssen eingebunden gewesen. Der Hauptausschuss löst sich mit der Bildung ständigen Ausschüsse auf.



ihnen werden neu gewählte Abgeordnete in die Facharbeit des Parlaments eingeführt (Sozialisierungsfunktion). Nicht zuletzt sind die Ausschüsse ein Ort der Professionalisierung der Abgeordneten. Mit anderen Worten: es sprechen viele Gründe dafür, die Amtszeit einer GFR möglichst kurz zu halten, auch wenn ein Schwellenwert, ab dem diese Zeit enden muss, schwer bestimmt werden kann. Auch in dieser Hinsicht ist eine Auflösung des Landtags zwingend, sollten im dritten Wahlgang mehr Neinstimmen als Jastimmen für einen einzelnen Bewerber abgegeben werden.

Würde zusätzlich zu einer solchen automatischen Auflösung des Landtags nach erfolglosem drittem Wahlgang die **Gesamtdauer der Regierungsbildung begrenzt**, so könnte dies zu größerer Klarheit beitragen. In Sachsen beträgt dieser Zeitraum z.B. vier Monate (Art. 60 Abs. 3 Verfassung Sachsen). Eventuelle Mitgliederbefragungen und andere innerparteiliche Verfahren der Partizipation sind damit schwieriger zu realisieren. Der Zeithorizont für Verhandlungen schrumpft.⁶ Diese Nachteile sind gegenüber dem hohen „Gut“ einer Regierung, die durch das neu gewählte Parlament legitimiert ist, demokratietheoretisch abzuwägen.

III. **Mögliche Alternativen zu Art. 70 Abs. 3 aus vergleichender politikwissenschaftlicher Perspektive und unter Berücksichtigung der Fragmentierung und Segmentierung des Parteiensystems**

Was wären Alternativen, welche die veränderten Rahmenbedingungen des Parteiensystems aufnehmen, und welche Lehren bietet die vergleichende Politikwissenschaft in dieser Hinsicht? Es lassen sich zwei Alternativen aufzeigen, die über den Regelungsgehalt der Vorlage Drs. 7/1628 hinausgehen.

Mindestanzahl an Jastimmen?

Es wäre möglich, eine **Mindestzahl an Jastimmen** im dritten Wahlgang vorzuschreiben, mit dem Ziel, eine im Parlament schwach verankerte, kaum handlungsfähige Minderheitsregierung auszuschließen. Entschlösse man sich zu einem solchen Schritt, wäre eine **Drittel-plus-eins-Regelung** in Betracht zu ziehen, da das Selbstaufhebungsrecht des Landtags nach Art. 50 Abs. 2 eine Zweidrittelmehrheit voraussetzt (spiegelbildliches Prinzip). Eine Minderheitsregierung, die sich auf ein Drittel (plus 1) der parlamentarischen Unterstützung stützen kann, könnte insofern nicht ohne Weiteres durch eine Zweidrittelmehrheit mithilfe des Selbstaufhebungsrechts

⁶ Im Bund betrug die längste Regierungsbildung nach Wahlen bis zur Wahl des Kanzlers 172 Tage (2017), 2002 hingegen nur 30 Tage.



gestürzt werden.⁷ Da Institutionen Anreizsysteme darstellen, könnte eine solche Regelung im günstigen Fall die Kooperationsbereitschaft anderer Fraktionen erhöhen. Zu bedenken ist, dass das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem die zentrale und einzige durch Volkswahl legitimierte Institution im Verfassungsgefüge ist, von der die Regierung ihre Legitimation herleitet. Das Prinzip der Volkssouveränität übersetzt sich von dort aus weiter in die Regierung, die mit der Parlamentsmehrheit (tolerierten Minderheit) eine Handlungseinheit bildet. Es ließe sich also argumentieren, dass selbst eine parlamentarische Regierung, die über keine Mehrheit im Parlament verfügt, eines verlässlichen Mindestmaßes an parlamentarischer Unterstützung bedarf (vgl. ähnlich Zeh 2015).

Dafür spricht ein Vergleich mit den politischen Systemen Europas, in denen häufiger Minderheitsregierungen auftreten. Anders als dort gibt es in Thüringen (wie in allen Ländern und im Bund) keinen sog. „Informateur“ (in Dänemark in Person der Königin, in Schweden in Person des Parlamentspräsidenten), der im Zuge der Regierungsbildung nach Vorgesprächen mit den Fraktionsführungen denjenigen Bewerber bzw. diejenige Bewerberin mit der Regierungsbildung (den „Formateur“) beauftragt⁸, der oder die voraussichtlich über das notwendige Maß an parlamentarischer Unterstützung verfügt, um eine stabile *und* voraussichtlich handlungsfähige Regierung bilden zu können (vgl. Nannestad 2008, 76). Eine solche institutionell abgesicherte Phase des „Auslotens“ einer tragfähigen Lösung steht in Thüringen nicht zur Verfügung, wenn nach Wahlen schwierige Mehrheitsverhältnisse auftreten. Die Drittel-plus-eins-Regelung wäre also gerade wegen des Fehlens eines „Informateurs“ ein denkbares Äquivalent, mit dessen Hilfe ein Mindestmaß an parlamentarischer Unterstützung sichergestellt werden könnte. Ein amtierender Parlamentspräsident könnte diese Rolle übernehmen (wie in Schweden); sie wäre dann jedoch überparteilich wahrzunehmen.

Allerdings wäre diese Hürde angesichts der Unwägbarkeiten des fluiden Parteiensystems auch mit potenziellen Nachteilen verbunden. Insbesondere könnte die Drittel-plus-eins-Regelung die Verfassung weniger elastisch werden lassen. Zu bedenken ist außerdem, dass auch Regierungen mit einer anfänglich schwachen parlamentarischen Unterstützung positive Dynamiken durchlaufen können, etwa wenn sie sich im Laufe ihrer Regierungszeit auf Tolerierungsbündnisse oder die verlässliche Unterstützung einzelner Fraktionen zu stützen vermögen. Insgesamt ist es also plausibel, aber nicht zwingend, dass die Drittel-plus-eins-Regel die Funktionalität der Verfassung erhöht.

⁷ Dies wäre z.B. dann denkbar, wenn Umfragewerte einer solchen Strategie Erfolg versprechen. Zu den Schwierigkeiten, die Zweidrittelregelung angesichts des möglichen Mandatsverlusts anzuwenden, vgl. oben.

⁸ In Deutschland existieren für Koalitionsverhandlungen keine formalen Regeln.



Veränderungen der „formalen Investitur“ des Ministerpräsidenten?

Die sog. „formale Investitur“ (explizite Wahl) des Regierungschefs durch das Parlament bzw. die Kreation der Regierung stellt ein zentrales Element der parlamentarischen Demokratie in Deutschland dar, sowohl im Bund als auch in den Ländern, wobei sich die konkrete Ausgestaltung von Fall zu Fall unterscheidet. In diesem Akt (Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung) wird die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des unmittelbar vom Volk gewählten Parlaments manifest.

Generell kann festgehalten werden, dass die in Bund und Ländern verankerte und notwendige explizite Zustimmung des Parlaments (Art. 70 Abs. 3 Thüringer Verfassung) im internationalen Vergleich eine hohe institutionelle Hürde darstellt. Regierungen, die diese Hürde gleich zu Beginn ihrer Amtszeit nehmen, erweisen sich empirischen Befunden der vergleichenden Regierungslehre zufolge anschließend als überlebensfähiger, d.h. ihre durchschnittliche Amtszeit ist länger (Saalfeld 2007, 203). Gleichzeitig haben in diesem Modell, in dem es einer positiven Zustimmung der Parlamentsmehrheit bedarf („Mehrheit seiner Mitglieder“), Gegenstimmen ein hohes Gewicht. Dies stärkt die Stellung der einzelnen Abgeordneten z.B. bei knappen Mehrheitsverhältnissen auch gegenüber der eigenen Fraktionsführung.

Sucht man perspektivisch nach Alternativen, so bietet der internationale Vergleich zur Kreation einer Regierung im parlamentarischen System denkbare Ansatzpunkte. Eine Alternative zum deutschen Modell des „positiven Parlamentarismus“ wäre der sog. „**negative Parlamentarismus**“. Dieser wird u.a. in Ländern wie Schweden oder Dänemark praktiziert. Hier reicht es aus, wenn der Premier keine negative Mehrheit im Parlament gegen sich hat (vgl. Jann & Tiessen 2008; Nannestad 2008), um (weiter) zu amtieren oder ins Amt zu kommen.⁹ Der negative Parlamentarismus ist unter den Bedingungen eines fragmentierten Parteiensystems die einfachere zu praktizierende Regelung und erleichtert das Zustandekommen einer Minderheitsregierung nach Wahlen. Enthaltungen wirken hierbei zugunsten der Regierung. Zusätzliche Folgeregeln, die das Regieren erleichtern, wären sinnvoll.¹⁰ Eine „rechtserhebliche Beteiligung“ der Mitglieder des Landtags an der Wahl des Ministerpräsidenten (Drs. 7/1628, 12) wäre auch hier sichergestellt, nur würde das negative Gewicht der Stimmen von Abgeordneten eingeschränkt.

⁹ In Schweden muss sich der Kandidat für den Premierminister seit 2011 einer formalen Abstimmung unterziehen. Hier reicht es aus, wenn sich keine negative Mehrheit gegen ihn bildet. Mehrheitsbildungen in der Opposition sind nicht üblich. Nach vier erfolglosen Wahlgängen schließen sich Neuwahlen an (Deutscher Bundestag 2017, 3).

¹⁰ Hierzu zählt ein möglicher Übergang zur einfachen Mehrheit im Gesetzgebungsverfahren. In Schweden stimmen die Abgeordneten in der Regel nicht gegen einen Entwurf, sondern enthalten sich. Mehrheitsbildungen in der Opposition sind unüblich. Allerdings begann diese ungeschriebene Regel mit dem Einzug der Schwedendemokraten in den Reichstag aufzuweichen (Deutscher Bundestag 2017; Leander 2022); die Verfassungspraxis verändert sich schleichend. Die Schwedendemokraten stützen seit 2022 die Mitte-Rechts-Koalitionsregierung in Schweden.



Sofern eine solche Regelung bereits im ersten Wahlgang Anwendung fände, würden Minderheitsregierungen auch nicht als demokratietheoretisch unerwünschte Abweichung von der Norm des Mehrheitsprinzips betrachtet, denen letztlich eine mindere Legitimation beschieden sei (siehe Morlok 2015, 154). Das Thüringer Verfassungsrecht setzt, wie in Deutschland üblich, hohe Hürden, die Minderheitsregierungen letztlich zu einem Notausgang werden lassen, der aus unklaren Mehrheitsverhältnissen herausführt, aber mit dem Makel einer minderen Qualität behaftet ist.¹¹ Einem Minderheitenkabinett müssen in Thüringen zwei Wahlgänge mit dem Ergebnis erfolgloser Mehrheitsbildung vorausgehen, was Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten potenziell beschädigt: Ihnen wird gleichsam öffentlich bescheinigt, dass sie nicht das Vertrauen der Parlamentsmehrheit hinter sich haben.

Diese Regelung erscheint angesichts des fluiden Parteiensystems nicht unproblematisch; ihre Funktionalität sollte diskutiert werden. Sie wird in manchen anderen EU-Staaten pragmatischer gehandhabt. Minderheitsregierungen wurden in einigen Ländern, wie in Schweden, als Ausdruck des Konsensprinzips und des gesellschaftlichen Ausgleichs (Lijphart 1999; Schmidt 2019, 329-342) sogar geschätzt und positiv gewürdigt. Eine Argumentation lautete: Eine Minderheitsregierung kann nicht einfach ihre programmatischen Positionen mit einfacher Mehrheit durchsetzen, sondern muss im Parlament mit weiteren politischen und damit gesellschaftlichen Kräften eine Einigung herbeiführen und für Lösungen werben (Pehle 2002, 204). Dieses Verfahren ist freilich zeitintensiv. Paketlösungen und Koppelgeschäfte, einschließlich der damit verbundenen Nachteile von geringerer Transparenz und Zurechenbarkeit der erzielten Ergebnisse gehören ebenfalls zu den kritisierten Merkmalen dieses Modells; diese sind aber auch in Mehrheitskoalitionen ein Mittel der Einigung zwischen politischen Parteien.¹²

Gleichwohl könnte eine solche Regelung die Elastizität und Funktionalität der Verfassung erhöhen und den durch die in den drei Wahlgängen abgesenkten Legitimationsverlust einer Minderheitsregierung begrenzen. Unterstützende Folgeregeln, die den Konsens zwischen konkurrierenden Parteien begünstigen, wären sinnvoll.¹³

¹¹ Eine vergleichende Übersicht über die Regelungen in den Ländern bietet Morlok 2015. Hier werden einstufige Verfahren mit gleichbleibenden Mehrheitserfordernissen (und geringeren Anforderungen an die Selbstauflösung) von Verfahren mit absinkenden Mehrheitserfordernissen (und erhöhten Anforderungen an die Selbstauflösung) unterschieden.

¹² Die jüngere Vergangenheit zeigt, dass auch in Schweden konsensorientierte Verfahren zunehmend unter Druck geraten. Die Schwedendemokraten verweigerten sich z.B. der Kooperation mit den anderen Parteien und stimmten 2014 für einen Haushaltsentwurf der Oppositionsparteien. Üblicherweise stimmten Fraktionen nur für ihre eigenen Entwürfe. Eine Regierungskrise konnte durch ein Abkommen der Regierung mit den Oppositionsparteien schließlich abgewendet werden.

¹³ Im schwedischen Konsensverfahren wird zunächst eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge ermittelt. Im anschließenden Remiss-Verfahren werden Stellungnahmen von betroffenen Institutionen und Verbänden eingeholt. Erst dann erarbeitet die Regierung einen Vorschlag. Vgl. Deutscher Bundestag 2017. Studien weisen darauf hin, dass in dieser Phase ca. 15 % aller Vorhaben fallengelassen wurden (vgl. Pehle 2002). Unsere eigenen Re-



IV. Schlussbemerkung

Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt mit der „Denkpause“ zwischen zweitem und drittem Wahlgang eine Präzisierung von Art. 70 Thüringer Verfassung vor. Diese Regelung kann man in die Verfassung aufnehmen, auch ist eine solche Denkpause auch nach dem geltenden Verfassungstext bereits möglich ist. Die Klarstellung, dass es in einem dritten Wahlgang im Falle eines einzigen Bewerbers mehr Jastimmen als Neinstimmen bedürfe, ist unter Gesichtspunkten der parlamentarischen Legitimation der Regierung und des Prinzips der Volkssouveränität zu begrüßen. Allerdings sollte eine automatische Auflösung des Landtags zwingend erfolgen, sollten mehr Neinstimmen als Jastimmen abgegeben werden. Dies würde ausschließen, dass eine relative negative Mehrheit die Wahl eines Bewerbers verhindern kann, ohne selbst eine Alternative aufzuzeigen. Ebenso wäre ausgeschlossen, dass eine geschäftsführende Regierung, die nicht durch den neu gewählten Landtag gestützt und legitimiert wird und deren Gestaltungsfähigkeit eingeschränkt ist, ohne zeitliche Begrenzung weiter amtiert. Eine zusätzliche Regelung, die eine zeitliche Befristung der Regierungsbildung nach Wahlen (z.B. vier Monate) vorsieht, wäre sinnvoll.

Die Herausforderungen, die sich angesichts der Entwicklung des Parteiensystems für die Regierungsbildung ergeben, werden mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht aufgegriffen. Hier lohnt sich ein Blick auf die Verfassungsvielfalt europäischer Demokratien, welche die Wahl des Regierungschefs unterschiedlich ausgestalten. Die vorgelegte Stellungnahme argumentiert in die Richtung, dass insbesondere über Spielarten des sog. „negativen Parlamentarismus“ nachgedacht werden könnte. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass auch sinnvolle Anpassungen der Verfassung nicht unbeschadet eine „bessere“ oder „stabilere“ Regierung garantieren können. Verfassungsbestimmungen wirken aber als Leitplanken und bieten Anreizsysteme.

Literatur

Bräuninger, Thomas; Debus, Marc; Mueller, Jochen; Stecker, Christian (2020): *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: Springer.

Brennan, G.; Buchanan, J.M (1985): *The reason of rules. Constitutional political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

cherchen haben ergeben, dass diese Zahl bezeichnenderweise kleiner ausfällt, wenn Regierungen mit einer parlamentarischen Mehrheit im Amt sind – in diesem Falle kann man eher „durchregieren“. Das Konsensverfahren entwickelte sich im Laufe der Zeit zu einem Instrument der Regierung, die dieses zur Politikvorbereitung einsetzte. Damit nahm auch der konsensbildende Charakter der Kommissionen allmählich ab (Jann & Tiessen 2008, 105-107). Neuere umfassende empirische Studien belegen ebenfalls, dass der Kompromisscharakter der (zeitaufwendigen) Untersuchungskommissionen deutlich abgenommen hat und diese mehr als früher als Kontrollinstrument der Regierung eingesetzt werden (Dahlström 2021).

- Buzogány, Aron; Kropp, Sabine (2013): Koalitionen von Parteien, in: Niedermayer, Oskar (ed.): *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 261-293.
- Dahlström, C.; Lundberg, E.; Pronin, K. (2021): No more political compromise? Swedish Commissions of Inquiry 1990-2016. *Scandinavian Political Studies* 44, 416-440.
- Deutscher Bundestag (2013): *Aktueller Begriff. Geschäftsführende Bundesregierung*. Nr. 31/13. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2017): *Sachstand. Minderheitsregierungen in Schweden*. WD 3 – 3000 – 258/17. Berlin.
- Hart, H.L.A. (1994): *The concept of law*. 2nd ed. Oxford: OUP.
- Helmke, G.; Levitsky, S. (2004): Informal institutions and comparative politics. A research agenda. *Perspectives on Politics* 2, 725-740.
- Jann, W.; Tiessen, J. (2008): Gesetzgebung im politischen System Schwedens, in: Ismayr, W. (Hrsg.): *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*. Wiesbaden: VS-Verlag, 99-132.
- Klüver, H.; Bäck, H. (2019): Coalition Agreements, Issue Attention, and Cabinet Governance. *Comparative Political Studies* 52 (13-14), 1995-2031.
- Laakso, M; Taagepera, R. (1979): „Effective” Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12, 3-27.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale: YUP.
- Morlok, Martin; Kalb, Moritz (2015): Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. Zugleich ein Beitrag zum Meiststimmenverfahren als verfassungsrechtlicher Letztentscheidungsmechanismus. *ThürVBl*, Heft 7, 153-161.
- Leander, C. (2022): Assessing pariah party status: Concept operationalization and the case of the Sweden Democrats. *Scandinavian Political Studies* 45, 326-345.
- Nannestad, P. (2008): Gesetzgebung im politischen System Dänemarks, in: Ismayr, W. (Hrsg.): *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*. Wiesbaden: VS-Verlag, 133-158.
- Niedermayer, Oskar (2013): *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer.
- Pehle, Heinrich (2002): Koalitionen in Finnland und Schweden. Fortbestand der Unterschiede trotz Angleichung der Systeme, in: Kropp, S., Schüttemeyer, S., Sturm, R. (eds): *Koalitionen in West- und Osteuropa*. Wiesbaden: Springer, 197-218.
- Saalfeld, Thomas (2007): Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38, 180-206.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: CUP [Neuaufgabe 2008: ECPR Press].
- Scharpf, Fritz W. (1970): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.

Schmidt, Manfred G. (2019): *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.

Zeh, Wolfgang (2015): Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag. *ThürVBl*, Heft 7, 161-166.