

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

zur Frage der Ausgestaltung der Stimmzettel bei der Wahl des Ministerpräsidenten

erstellt im Auftrag des

Sächsischen Landtags,

vertreten durch den Präsidenten des Sächsischen Landtags

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1

01067 Dresden

von

Professor Dr. Michael Brenner
Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Carl-Zeiss-Straße 3
07743 Jena

Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechtsgutachterlichen Stellungnahme

1. Abstimmungen über Sachfragen und Wahlen unterscheiden sich grundlegend und folgen unterschiedlichen Regeln. Während Abstimmungen der Entscheidung über Sachfragen dienen, vermitteln Wahlen demokratische Legitimation. Diesen unterschiedlichen Intentionen muss auch die Ausgestaltung von Stimmzetteln Rechnung tragen.

2. Aus diesem Grund können auch die in § 104 Abs. 1 GO-LTag genannten Abstimmungsvarianten – „Ja“, „Nein“, „Enthaltung“ – nicht auf Wahlen übertragen werden. Eine solche Übertragung wäre mit den eine Wahl kennzeichnenden Besonderheiten nicht vereinbar.

§ 105 GO-LTag, auf den § 104 GO-LTag verweist, stellt damit im Zusammenhang mit Wahlen eine gegenüber § 104 GO-LTag speziellere Regelung dar, die im Rahmen einer personenwahlrechtsspezifischen Auslegung der allgemeinen, nur für Sachabstimmungen anwendbaren Norm des § 104 GO-LTag vorgeht. Mit Blick auf Wahlen kann daher § 104 GO-LTag nicht zur Anwendung kommen und ist nach dem Grundsatz der Spezialität verdrängt. Anders gilt nur, wenn lediglich eine Person zur Wahl steht.

3. Maßgebliche Bedeutung für den Ausschluss einer „Nein-Stimmen-Variante“ in einem weiteren Wahlgang kommt aber insbesondere den verfassungsrechtlichen Determinanten der Ministerpräsidentenwahl zu. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben gehen in jedem Fall den niederrangigen Bestimmungen der GO-LTag vor.

- a. Art. 60 SächsVerf ist der *Regierungsbildung* gewidmet. Dabei ist Art. 60 Abs. 2 SächsVerf von dem Anliegen getragen, einen Kandidaten in das Amt des Ministerpräsidenten zu bringen. Eine verfahrenstechnische Ausgestaltung des Wahlvorgangs und der Stimmzettel, die diesem Anliegen zuwiderliefe, wäre mit der Intention des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf nicht vereinbar. Die Norm will eine Regierungsbildung ermöglichen, nicht hingegen verhindern. Dieser Intention liefe die Aufnahme einer „Nein-Option“ gerade entgegen.
- b. Art. 60 SächsVerf ist durch einen konstruktiven, nicht hingegen durch einen destruktiven Ansatz gekennzeichnet. Wahlverfahren und Ausgestaltung der Stimmzettel für einen weiteren Wahlgang müssen daher so gestaltet sein, dass sie ein eindeutiges Ergebnis hervorbringen, ohne dass dieses Zweifeln im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Gewählten ausgesetzt wäre. Der konstruktive, Art. 60 SächsVerf innewohnende Ansatz entfaltet mithin präjudizierende Wirkung auch und gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung der Stimmzettel.
- c. Im Zusammenhang mit der Wahl des Ministerpräsidenten kommt dem Landtag eine maßgebliche Kurationsfunktion zu. Insoweit wohnt der Verfassung die Erwartung inne, dass der Landtag seiner für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie

essentiellen Aufgabe nachkommt, eine Regierung zu wählen. Maßnahmen, die die Installierung der Regierung erschweren, sind mit der Kreationfunktion des Landtags nicht zu vereinbaren. In besonderer Weise gilt diese Vorgabe für die Ausgestaltung von Stimmzetteln; diese dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Feststellung des Wahlergebnisses erschweren und ggf. Anlass bieten, die demokratische Legitimation des Gewählten in Zweifel zu ziehen. Dieser Vorgabe wird eine „Nein-Option“ auf dem Stimmzettel nicht gerecht.

- d. Art. 60 SächsVerf ist durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue gekennzeichnet. Dieser zielt auf gegenseitige Rücksichtnahme zwischen Staatsorganen und soll auch ermöglichen, dass Verfassungsorgane die ihnen zugewiesenen Aufgaben in der von der Verfassung intendierten Art und Weise wahrnehmen können. Der Grundsatz verlangt daher, dass sich die Abgeordneten in einem weiteren Wahlgang für eine der vorgeschlagenen Bewerber entscheiden. Die Option einer „Nein-Stimme“ in einem weiteren Wahlgang würde diesem Grundsatz diametral widersprechen.
- e. Die SächsVerf ist durch das Leitbild eines „positiven Parlamentarismus“ geprägt. Das Mehrheitsprinzip und der Minderheitenschutz sind dessen elementare Kennzeichen. Indes verlangt der Minderheitenschutz nicht die Einräumung einer „Nein-Stimmen-Option“. Eine solche Option würde die Option eröffnen, Personalentscheidungen umfassend zu torpedieren und ggf. sogar unmöglich machen, die Bildung negativer Mehrheiten zu ermöglichen und in letzter Konsequenz eine Herrschaft des Negierens zu etablieren, was dem Leitbild des der SächsVerf innewohnenden „positiven Parlamentarismus“ widerspräche.
- f. Die Verfassungserwartung des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf zielt darauf, einen Minderheitsministerpräsidenten zu wählen. Diese Verfassungserwartung darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass auf dem Stimmzettel eine „Nein-Option“ vorgesehen und damit ein Blockadepotential ermöglicht wird. Dadurch würde nicht nur die Vermittlung demokratischer Legitimation, die Art. 60 Abs. 2 SächsVerf gerade erreichen will, verhindert, sondern wäre der Weg zu Art. 60 Abs. 3 SächsVerf vorgezeichnet, den die Verfassung erkennbar nur als ultima ratio beschritten wissen will. Zugleich wäre damit die Tür zu einem u. U. dauerhaften Interregnum durch eine geschäftsführende Landesregierung aufgestoßen, was der Intention des Art. 60 SächsVerf, jedenfalls innerhalb von vier Monate eine neue Regierung ins Amt zu bringen, diametral widersprechen würde.

4. Als Fazit ist festzuhalten, dass der Einräumung einer „Nein-Option“ in einem weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf zwingende verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen. § 104 GO-LTag kommt insoweit keinerlei Bedeutung zu.

Inhalt

I. EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG	4
II. ABSTIMMUNGEN UND WAHLEN	5
1. ABSTIMMUNGEN	5
2. WAHLEN.....	6
3. DIE „MEHRHEIT“	7
4. § 104 GO-LTAG: KEINE ANWENDUNG BEI WAHLEN	8
a. § 104 GO-LTag bei Wahlen nicht anwendbar, Vorrang von § 105 GO-LTag.....	8
b. „Ja“ und „Nein“ als potentielle Fehlerquelle.....	9
c. Anders, sofern nur ein Kandidat antritt.....	10
5. ZWISCHENFAZIT.....	10
III. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHEN DETERMINANTEN DER MINISTERPRÄSIDENTENWAHL.....	10
1. DER VERFASSUNGSRECHTLICHE AUFTRAG DES ART. 60 SÄCHSVERF: DIE REGIERUNGSBILDUNG.....	11
2. KONSTRUKTIVER, NICHT DESTRUKTIVER ANSATZ DES ART. 60 SÄCHSVERF.....	13
3. DIE KREATIONSFUNKTION DES LANDTAGS	14
IV. DIE „WAHL“ I. S. V. ART. 60 ABS. 2 SÄCHSVERF UND DER GRUNDSATZ DER ORGANTREUE.....	15
V. MEHRHEITSPRINZIP UND MINDERHEITENSCHUTZ IM PARLAMENTARISCHEN REGIERUNGSSYSTEM.....	17
VI. DIE VERFASSUNGSERWARTUNG DES ART. 60 ABS. 2 SÄCHSVERF: DIE ERMÖGLICHUNG EINER MINDERHEITSREGIERUNG.....	18
VII. FAZIT	20

I. Einleitung und Fragestellung

Art. 60 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Sachsen (SächsVerf) bestimmt, dass der Ministerpräsident vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ohne Aussprache in geheimer Abstimmung gewählt wird. Kommt eine Wahl nach Art. 60 Abs. 1 SächsVerf nicht zustande, so bestimmt Art. 60 Abs. 2 SächsVerf, dass gewählt ist, wer in einem weiteren Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Wird der Ministerpräsident nicht innerhalb von vier Monaten nach dem Zusammentritt des neugewählten Landtags oder nach der sonstigen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten gewählt, so ist der Landtag aufgelöst, Art. 60 Abs. 3 SächsVerf.

Bedeutung kommt mit Blick auf die Wahl des Ministerpräsidenten der Frage zu, wie die Wahlzettel auszugestaltet sind. Die Frage ist deshalb von Bedeutung, weil die Ausgestaltung der Wahlzettel zu Problemen im Zusammenhang mit der Ermittlung des Wahlergebnisses führen kann.

Konkret geht die vorliegende rechtsgutachterliche Stellungnahme der Frage nach, ob auf dem Stimmzettel für die Wahl des Ministerpräsidenten des Freistaats Sachsen in einem weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf mit mehreren Bewerbern ein Nein-Stimmen-Feld vorzusehen ist oder nicht.

II. Abstimmungen und Wahlen

Art. 60 Abs. 2 SächsVerf bestimmt, dass in einem weiteren Wahlgang gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält.

Mit Blick auf Mehrheitserfordernisse und insbesondere das Mehrheitserfordernis der „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ ist zwischen Abstimmungen über Sachfragen, z. B. über eine Gesetzesvorlage, und Wahlen zu unterscheiden. Dieser Unterscheidung folgt auch die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags (GO-LTag). Denn ungeachtet der Tatsache, dass sowohl Abstimmungen als auch Wahlen in Kapitel XIII. unter der Überschrift „Abstimmungen“ zusammengefasst sind, haben Wahlen in § 105 GO-LTag eine eigenständige, auf Wahlen bezogene Ausgestaltung erfahren.

1. Abstimmungen

Abstimmungen beziehen sich nach herrschender Auffassung auf Entscheidungen über Sachfragen. Steht daher die Entscheidung über eine Sachfrage, beispielsweise über einen Gesetzesvorschlag, an, so dient die Abstimmung hierüber der Klärung der Frage, ob die zur Entscheidung gestellte Sachfrage eine Mehrheit hinter sich vereinigen kann oder nicht. Bei Abstimmungen muss mithin die Abstimmungsfrage stets so gestellt werden, dass der Abstimmende sie bejahen oder verneinen kann¹.

¹ BVerfGE 1, 14/43.

Daher kann bei einer Abstimmung über eine Sachfrage – z. B. einen Gesetzesvorschlag – mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ votiert werden, was auch allgemeine parlamentarische Praxis ist. Dieser Ausgestaltung trägt folglich auch § 104 GO-LTag Rechnung.

2. Wahlen

Von den Abstimmungen über Sachfragen zu unterscheiden sind indes Wahlen. Der Begriff der Wahl im juristischen Kontext ist enger zu fassen als der der Abstimmung, da er sich nur auf die Auswahl von Personen bezieht². Gegenstand einer Wahl ist indes nicht die Frage, ob überhaupt gewählt werden soll.

Dies hat zur Folge, dass auch die Abstimmungsmodalitäten, eventuelle Mehrheiten und die Ausgestaltung von Wahlzetteln den Spezifika einer Wahl anzupassen und entsprechend auszugestalten sind. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass die zentrale Funktion einer Wahl darin besteht, demokratische Legitimation zu vermitteln, nicht hingegen zu schwächen. Damit einher geht die Verpflichtung, den Wahlakt so auszugestalten, dass jegliche Zweifel an der Vermittlung demokratischer Legitimation ausgeschlossen sind. Diese Vorgabe ist insbesondere für das Wahlverfahren von Bedeutung und schließt auch die Ausgestaltung von Wahlzetteln ein: Diese müssen so gestaltet sein, dass Zweifel an der demokratischen Legitimation des Gewählten zwingend ausgeschlossen sind.

Festzuhalten gilt es daher einleitend, dass sich Abstimmungen über Sachfragen und Wahlen von Personen grundlegend unterscheiden. Aus diesem Grund können für Abstimmungen geltende Mehrheitserwägungen und verfahrensrechtliche Ausgestaltungen – insbesondere die Nennung der Alternative „nein“ – nicht unbesehen auf Wahlen übertragen werden. Und dies schließt insbesondere auch die Gestaltung von Stimmzetteln ein, denn deren Gestaltung kann bereits eine entscheidende Weichenstellung für die Ermittlung des Wahlergebnisses beinhalten.

² Vgl. nur U. Sacksofsky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 6, Rdnr. 1.

3. Die „Mehrheit“

Mit Blick auf das bei Wahlen maßgebliche Mehrheitserfordernis ist zu konstatieren, dass unter Mehrheit stets die Hälfte der jeweils relevanten Gesamtstimmzahl plus eine Stimme zu verstehen ist³. Indes variiert insoweit die Bezugsgröße, mithin die Gesamtzahl derjenigen, auf die die Mehrheit zu beziehen ist.

Ungeachtet der verschiedenen Ausgestaltungen von Mehrheitserfordernissen statuiert Art. 60 Abs. 2 SächsVerf ein Mehrheitserfordernis dahingehend, dass bei mehreren Bewerbern ein Kandidat mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigen muss, um gewählt zu werden. Wird hingegen mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen auf mehrere andere Kandidaten verteilt, so dass keiner dieser Kandidaten über eine Mehrheit verfügt, so ist weder der eine Kandidat noch ist einer der anderen Kandidaten gewählt und es bedarf eines neuen Wahlgangs.

Mit Blick auf die Wahl ist indes von essentieller Bedeutung, dass sich der Zweck einer Wahl nur dann erreichen lässt, wenn die Wähler – vorliegend mithin die Abgeordneten des Sächsischen Landtags – eine positive Entscheidung treffen, sie mithin entscheiden, welchem Bewerber sie ihre Stimme geben. Stimmenthaltungen und insbesondere Nein-Stimmen tragen zum Zweck der demokratischen Willensbildung nichts bei⁴.

Aus diesem Grund enthalten beispielsweise auch die Stimmzettel bei Bundestags- oder Landtagswahlen keine Nein-Option, im Übrigen auch keine Option der Stimmenthaltung. Bundestags- und Landtagswahlen sollen den Repräsentanten demokratische Legitimation vermitteln, nicht hingegen diese vorenthalten. Es ist diese Intention, die Wahlen von Abstimmungen über Sachfragen grundlegend unterscheidet. Dieser Unterscheidung muss auch die Ausgestaltung von Stimmzetteln bei Wahlen Rechnung tragen.

³ Vgl. zu den verschiedenen Mehrheitsbegriffen nur Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand 2024, Art. 121, Rdnr. 9 ff.

⁴ So mit Blick auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag ausdrücklich Seedorf, in: W. Schreiber, BWahlG, 11. Aufl., 2021, § 30, Rdnr. 5.

4. § 104 GO-LTag: Keine Anwendung bei Wahlen

Dies gilt in gleicher Weise für vom Landtag vorzunehmende Wahlen. Wahlen verlangen von den Abgeordneten eine Entscheidung darüber, welcher Bewerber ein Amt bekleiden soll. Sinn und Zweck einer Wahl besteht mithin darin, einen Bewerber in ein Amt zu bringen; nicht hingegen sollen Bewerber um dieses Amt davon abgehalten werden, dieses Amt zu bekleiden.

Und aus diesem Grund können die in § 104 Abs. 1 GO-LTag genannten Abstimmungsvarianten – „Ja“, „Nein“, „Enthaltung“ – auch nicht auf Wahlen übertragen werden. Davon abgesehen, dass in § 104 Abs. 1 GO-LTag auf anderslautende Bestimmungen in § 105 GO-LTag verwiesen und damit die Tür für wahlspezifische Anforderungen geöffnet wird, wäre eine unbeschene Übertragung der in § 104 Abs. 1 GO-LTag enthaltenen Abstimmungsvarianten mit den eine Wahl kennzeichnenden Besonderheiten nicht vereinbar.

a. § 104 GO-LTag bei Wahlen nicht anwendbar, Vorrang von § 105 GO-LTag

§ 105 GO-LTag stellt damit im Zusammenhang mit Wahlen eine gegenüber § 104 GO-LTag speziellere Regelung dar, die im Rahmen einer personenwahlrechtsspezifischen Auslegung der allgemeinen, drei Auswahlmöglichkeiten („Ja“, „Nein“, „Enthaltung“) bietenden und daher nur für Sachabstimmungen anwendbaren Norm des § 104 GO-LTag vorgeht. Mit Blick auf Wahlen kann daher § 104 GO-LTag nicht zur Anwendung kommen und ist nach dem Grundsatz der Spezialität verdrängt.

Untermuert wird diese Sicht der Dinge durch die Erkenntnis, dass eine Wahl stets dadurch gekennzeichnet ist, dass Personen für ein Amt auserwählt werden sollen. Eine solche Auswahlentscheidung verlangt indes gerade keine Nein-Option. Denn „anders als bei Abstimmungen und – in einem weiten Verständnis – bei Wahlen mit nur einem Kandidaten wird bei einer Wahl mit mehreren Wahlvorschlägen nicht über eine Frage entschieden, die mit „ja“ oder „nein“ zu beantworten ist, sondern darüber,

welcher von mehreren Personen ein bestimmtes Amt übertragen werden soll“⁵. Schon mit Blick hierauf verbietet sich bei einem weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf die Aufnahme einer „Nein-Spalte“, worin sich der Unterschied von Wahlen und Abstimmungen manifestiert. Zutreffend ist daher in der Literatur bemerkt worden: „Daher besteht bei Wahlen – im Unterschied zu Abstimmungen – nicht die Möglichkeit, mit „nein“ zu stimmen“⁶.

b. „Ja“ und „Nein“ als potentielle Fehlerquelle

Darüber hinaus hat das OVG des Saarlandes darauf hingewiesen, dass für den Fall, dass ein Stimmzettel, bei dem hinter den Namen verschiedener Bewerber ein Stimmkreis für „Ja“ und ein solcher für „Nein“ angebracht ist, diese Ausgestaltung den Eindruck vermittelt, dass jedem Wahlberechtigten gewissermaßen zwei Stimmen, nämlich eine Ja- und eine Nein-Stimme zukommen. Auch unter Berücksichtigung einer solchen, Irritationen hervorrufende Gestaltung ist von der Aufnahme einer Nein-Stimmen-Option abzusehen, um die Wahl nicht mit potentiellen Fehlerquellen zu belasten⁷.

Hinzu kommt schließlich, dass die Stimmabgabe den Willen des Abstimmenden zweifelsfrei erkennen lassen muss, soll sie nicht ungültig sein. Wird daher über mehrere Wahlvorschläge abgestimmt, lässt eine Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ in aller Regel den Willen des Abstimmenden entweder gar nicht oder wenigstens nicht eindeutig erkennen⁸. Mit Blick auf die Notwendigkeit, ein eindeutiges Wahlergebnis zu erzielen, ist daher die Alternative einer „Nein-Stimme“ auf einem Wahlvorschlag, bei dem mehrere Kandidaten zur Wahl stehen, nicht auf dem Stimmzettel zu vermerken.

⁵ OVG des Saarlandes, Urt. v. 16.12.1993 – Az. 1 R 50/92 –, Rdnr. 35, zitiert nach juris.

⁶ So Dicke, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Mitarbeiterkommentar, 2005, Art. 42, Rdnr. 67.

⁷ OVG des Saarlandes, Urt. v. 16.12.1993 – Az. 1 R 50/92 –, Rdnr. 35, zitiert nach juris, mit dem Hinweis auf Lehne, Saarländisches Kommunalrecht, 2. Aufl., 1989, § 46, Anm. 1, wonach bei einer echten Auswahl zwischen mehreren Kandidaten Nein-Stimmen schon begrifflich ausgeschlossen sein sollen.

⁸ So OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.04.1993 – Az. 15 A 402/91 –, Rdnr. 7, zitiert nach juris.

c. Anders, sofern nur ein Kandidat antritt

Tritt hingegen nur ein Kandidat zur Wahl an, spricht hingegen nichts dagegen, drei ankreuzungsfähige Felder für „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ vorzusehen⁹. Diese Situation stellt rechtsdogmatisch gegenüber einer Wahl mit mehreren Bewerbern einen Ausnahmefall dar, da mangels hinreichender Bewerberzahl eine Auswahlentscheidung unmöglich ist¹⁰. Eine demokratische Wahl kann sich aber nicht in einer Akklamation erschöpfen. Ein Stimmzettel, der dem Wähler lediglich die Möglichkeit einräumt, einem einzigen Bewerber seine Stimme zu geben, wäre mit den Grundsätzen einer demokratischen Wahl nicht vereinbar. Daher fordert das Demokratieprinzip in dieser Konstellation, dem Wähler eine zweite Entscheidungsalternative anzubieten. Diese kann sich in dieser singulären Situation jedoch nur in Form einer Nein-Stimme ausdrücken. Indes kann diese singuläre Situation nicht verallgemeinert und auf Wahlvorgänge mit mehreren Bewerbern übertragen werden.

5. Zwischenfazit

Eine Wahl, die neben einem „Ja“ auch ein „Nein“ ermöglicht, verstößt bereits aus den genannten Gründen gegen den Grundsatz, dass das Wahlorgan alles in seiner Macht Stehende zu tun hat, um die Ungültigkeit von Stimmen bei Wahlen zu verhindern. Daher ist aus den genannten Gründen § 104 Abs. 1 GO-LTag bei einer Wahl nicht anwendbar und ist nach dem Grundsatz der Spezialität durch § 105 GO-LTag verdrängt.

III. Die verfassungsrechtlichen Determinanten der Ministerpräsidentenwahl

Dass die Option einer Nein-Stimme bei einem weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf nicht nur auf dem Stimmzettel nicht vermerkt werden muss, sondern nicht vermerkt werden darf, folgt aber insbesondere aus übergeordneten verfassungsrechtlichen Erwägungen.

⁹ So GO-Ausschuss des Deutschen Bundestages, 13. Wahlperiode, Beschluss v. 27.11.1997. S. auch Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Anm. II. 1 b) zu § 2 GO-BTag.

¹⁰ In diesem Sinn OVG Münster, Urt. v. 30.4.1993 – Az. 15 A 402/91 –, NVwZ 1993, S. 1223, im Anschluss an OVG Münster, NVwZ 1992, 286 = NWVBl. 1992, S. 92.

Die Frage, ob der Stimmzettel in einem weiteren Wahlgang der Ministerpräsidentenwahl auch ein Nein-Feld aufweisen muss, muss nämlich in erster Linie im Kontext des Verfassungsgefüges der durch die SächsVerf ausgeformten parlamentarischen Demokratie erörtert und beantwortet werden. Dies setzt eine systematische Interpretation von Art. 60 Abs. 2 SächsVerf voraus.

Davon abgesehen, gehen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Wahl des Ministerpräsidenten in jedem Fall den niederrangigeren Regelungen der GO-LTag vor.

1. Der verfassungsrechtliche Auftrag des Art. 60 SächsVerf: Die Regierungsbildung

Art. 60 SächsVerf ist der *Regierungsbildung* gewidmet, wie sich auch aus der (inoffiziellen) Überschrift der Norm ergibt. Die Norm stellt damit die „zentrale Schaltnorm“ der parlamentarischen Demokratie nach der SächsVerf dar¹¹. Nur wenn der Ministerpräsident gewählt ist, kann der Prozess der Regierungsbildung seinen Fortgang nehmen und die nurmehr kommissarisch tätige Staatsregierung der vergangenen Legislaturperiode, die über keine demokratische Legitimation des neugewählten Landtags verfügt, endgültig aus dem Amt scheiden.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass in einem weiteren Wahlgang derjenige gewählt ist, der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält, ist damit erkennbar von dem Anliegen getragen, nach einem erfolglosen ersten Wahlgang, in dem der vorgeschlagene Kandidat nicht die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Landtags auf sich vereinigen konnte, jedenfalls in einem weiteren Wahlgang einen Kandidaten in das Amt des Ministerpräsidenten zu bringen. Dieser kann, muss aber nicht die absolute Mehrheit erreichen, soll aber mit diesem Wahlgang in die Lage versetzt werden, die Bildung einer Regierung vornehmen zu können. Die der Norm innewohnende Intention, die Regierungsbildung in Gang setzen zu können, darf mithin schon aus systematischen Gründen nicht dadurch konterkariert werden, dass die Regierungs-

¹¹ So Mittag, in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaats Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 60, Rdnr. 1.

bildung verfahrenstechnisch erschwert wird. Vielmehr müssen das Wahlverfahren für die Wahl des Ministerpräsidenten und damit auch die Stimmzettel so ausgestaltet sein, dass jedenfalls in einem weiteren Wahlgang eine eindeutige Entscheidung für den Kandidaten ermöglicht wird, der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt wird. Regelungen oder Maßnahmen, die diese Mehrheitsentscheidung erschweren würden, wären von Art. 60 SächsVerf nicht gedeckt, insbesondere deshalb, weil sie die demokratische Legitimation des Gewählten in Frage stellen oder gar unterminieren würden.

Bestätigt wird dieser Befund durch den Blick in die Baden-Württembergische Verfassung, die in vielfacher Hinsicht Vorbildwirkung für die SächsVerf entfaltet, jedoch gerade mit Blick auf die Wahl des Ministerpräsidenten eine andere Ausgestaltung favorisiert hat. Diese bewusste Abkehr von dem baden-württembergische „Vorbild“, das auch in weiteren Wahlgängen stets die Mehrheit der Stimmen des Parlaments für die Wahl des Ministerpräsidenten verlangt¹², macht deutlich, dass im Freistaat Sachsen die Wahl des Ministerpräsidenten jedenfalls in einem weiteren Wahlgang unter erleichterten Bedingungen ermöglicht werden soll. Die vom baden-württembergischen Modell bewusst abweichende Entscheidung des sächsischen Verfassungsgebers legt daher jedenfalls den Schluss nahe, dass die SächsVerf für die Wahl des Ministerpräsidenten in einem weiteren Wahlgang keine allzu hohen Hürden aufstellen, sondern diese Wahl gerade erleichtern wollte, um eine zügige Inthronisation eines Minderheitsministerpräsidenten und damit die anschließende Regierungsbildung zu ermöglichen.

Festzuhalten ist daher, dass das Verfahren für die Wahl des Ministerpräsidenten in einem weiteren Wahlgang so ausgestaltet sein muss, dass eine klare Mehrheitsentscheidung erzielt werden kann, um dem Auftrag der Verfassung, einen Ministerpräsidenten zu wählen und so den Prozess der Regierungsbildung in Gang zu setzen, gerecht zu werden. Die Intention des Art. 60 SächsVerf besteht mit anderen Worten darin, eine Regierungsbildung zu ermöglichen, nicht hingegen diese zu erschweren oder gar verhindern.

¹² Vgl. Art. 46 BWVerf.

Diese Vorgabe ist auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Wahlzettel für den oder die weiteren Wahlgänge zu berücksichtigen. Die Aufnahme einer „Nein-Option“ würde gerade die im Gegensatz zur BWVerf erleichterten Voraussetzungen für die Wahl des Ministerpräsidenten in einem weiteren Wahlgang zunichte machen, da sie die Hürden für diese Wahl erhöhen und den Wahlerfolg eines Kandidaten gerade erschweren würde. Wenn eine hinreichende Anzahl von Nein-Stimmen vorläge, könnte die Wahl in einem weiteren Wahlgang, die gerade unter erleichterten Voraussetzungen einen Kandidaten in das Amt des Ministerpräsidenten bringen würde, zunichte gemacht werden. Der erkennbare Wille des Verfassungsgebers würde damit konterkariert und zunichte gemacht werden.

2. Konstruktiver, nicht destruktiver Ansatz des Art. 60 SächsVerf

Fragt man des Weiteren nach dem Telos der Norm und legt diese nach Sinn und Zweck auf, so ist festzuhalten, dass Art. 60 SächsVerf und insbesondere dessen Abs. 2 von dem Anliegen getragen ist, nach einer Landtagswahl das Organ Ministerpräsident wieder mit einem durch den neugewählten Landtag demokratisch legitimierten Organwalter zu besetzen, da die demokratische Legitimation der geschäftsführenden Regierung durch den Wahlakt entfallen ist. Erst durch die Wahl des Ministerpräsidenten kann die Regierungsbildung ihren Fortgang nehmen und eine demokratisch legitimierte die lediglich geschäftsführende Regierung ablösen.

Art. 60 Abs. 2 SächsVerf ist damit durch einen konstruktiven Ansatz gekennzeichnet, der auch für die Ausgestaltung der Wahl und insbesondere die Ausgestaltung der Wahlzettel präjudizierend ist und sein muss. Eine destruktive Interpretation der Norm, die darauf zielen würde, die Wahl eines Bewerbers in das Amt des Ministerpräsidenten unnötig zu erschweren oder in letzter Konsequenz gar unmöglich zu machen, wäre mit dem ihr innewohnenden Anliegen, die Bildung einer neuen Regierung zu ermöglichen, nicht vereinbar. Wahlverfahren und Ausgestaltung der Wahlzettel für einen weiteren Wahlgang müssen daher so gestaltet sein, dass sie ein eindeutiges Ergebnis hervorbringen, ohne dass dieses Zweifeln im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Gewählten ausgesetzt wäre.

Der konstruktive, Art. 60 SächsVerf innewohnende Ansatz entfaltet mithin präjudizierende Wirkung auch und gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung der Wahlzettel; diese müssen der Intention der Norm, jedenfalls in einem weiteren Wahlgang einen Ministerpräsidentenkandidaten ins Amt zu bringen, angemessen Rechnung tragen. Die Wahl in einem weiteren Wahlgang zielt darauf, eine Entscheidung herbeizuführen, und zwar eine Entscheidung, die auf die Bestellung eines von mehreren Kandidaten gerichtet ist¹³. Bei mehreren Kandidaten zielt die Wahl mithin auf eine positive Entscheidung – und dieser Vorgabe muss die Ausgestaltung der Wahlzettel Rechnung tragen; nicht hingegen können diese so gestaltet sein, dass die Wahl des Ministerpräsidenten in einem weiteren Wahlgang erschwert oder gar verhindert, nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass jedenfalls nach Ablauf der vier Monate Neuwahlen die zwingende Konsequenz wären.

3. Die Kurationsfunktion des Landtags

Besondere Bedeutung kommt im vorliegenden Kontext schließlich der Kurationsfunktion des Landtags zu¹⁴, die in Art. 60 SächsVerf ihre spezifische, auf die Wahl des Ministerpräsidenten bezogene Ausgestaltung erfahren hat. Es ist dem parlamentarischen Regierungssystem des Freistaats Sachsen immanent, dass der Landtag in vielfältiger Weise Organwalter anderer Organe bestellt. Durch diese Kurationsfunktion vermittelt der Landtag als parlamentarisches Kurationsorgan den anderen Organen – mithin auch dem Ministerpräsidenten – die demokratische Legitimation. Da der vom Landtag zu wählende Ministerpräsident zentrale inhaltliche und organisatorische Funktionen der Staatsregierung wahrnimmt und insbesondere seine Leitungsfunktion für die Wahrnehmung der Regierung im funktionellen Sinne in hohem Maße bedeutsam ist, „ist die Art und Weise der Berufung des Organwalters für die Staatsform selbst ein maßgebliches Kriterium“¹⁵.

¹³ In diesem Sinn auch Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Anm. II. 1 b) zu § 2 GOBT.

¹⁴ Näher zum Folgenden Steiger, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 26, Rdnr. 3 f.

¹⁵ So mit Blick auf den Bundeskanzler Steiger, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 26, Rdnr. 4.

Mit Blick hierauf muss das Verfahren für die Wahl des Ministerpräsidenten so ausgestaltet sein, dass der Landtag seiner Kurationsfunktion angemessen nachkommen und dieser gerecht werden kann¹⁶. Die Kurationsfunktion des Landtags ist im Rahmen der parlamentarischen Demokratie die herausragende Aufgabe des Landtags, die darauf ausgerichtet ist, eine Regierung zu installieren. Ihr wohnt die Erwartung inne, dass das Parlament seiner für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie essentiellen Aufgabe nachkommt, eine Regierung zu wählen. Maßnahmen, die die Installation der Regierung erschweren, sind mit der Kurationsfunktion des Landtags nicht zu vereinbaren. Dies gilt auch für die Ausgestaltung von Stimmzetteln; diese dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Feststellung des Wahlergebnisses erschweren und ggf. Anlass bieten, die demokratische Legitimation des Gewählten in Zweifel zu ziehen. Dieser Vorgabe wird eine „Nein-Option“ auf dem Stimmzettel nicht gerecht.

IV. Die „Wahl“ i. S. v. Art. 60 Abs. 2 SächsVerf und der Grundsatz der Organtreue

Art. 60 Abs. 2 SächsVerf bestimmt, dass gewählt ist, wer in einem weiteren Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Treten in diesem Wahlgang mehrere Bewerber an, so zielt die Bestimmung erkennbar darauf, dass von diesen Bewerbern derjenige Ministerpräsident werden soll, der im Vergleich mit den anderen Bewerbern das beste Ergebnis erzielt. Den Abgeordneten werden mithin verschiedene Bewerber – und damit verschiedene personelle Alternativen – zur (Aus-)Wahl gestellt, damit sie sich für einen Bewerber entscheiden können. Der Sinn dieser Wahl besteht mithin in einer Auslese unter verschiedenen Bewerbern; die Abgeordneten werden vor die Wahl gestellt, sich *für* einen dieser Bewerber zu entscheiden, nicht *gegen* diesen. Ihnen obliegt damit die Verpflichtung, konstruktiv an dieser Entscheidung mitzuwirken¹⁷.

¹⁶ Hierzu Brenner, Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl., 2005, § 44, Rdnr. 37 f.

¹⁷ Vgl. hierzu oben, ...

Der Art. 60 SächsVerf innewohnenden Kurationsfunktion des Landtags, die durchaus als „Herzstück des parlamentarischen Regierungssystems“ begriffen werden kann¹⁸, ist die Erwartung der Verfassung zu entnehmen, dass jedenfalls in einem weiteren Wahlgang ein Bewerber in das Amt des Ministerpräsidenten gewählt wird. Die Norm ist daher Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue, wonach ein Staatsorgan die ihm verliehenen Kompetenzen – hier die Wahl des Ministerpräsidenten – nicht dazu benutzen darf, die Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten zu verändern¹⁹. Daher müssen die einem Verfassungsorgan zugewiesenen Kompetenzen so wahrgenommen werden, dass der verfassungsrechtliche Status des jeweils anderen Organs geachtet und nicht gemindert wird.

Hieraus folgt eine allen Verfassungsorganen auferlegte Pflicht zur Selbstbeschränkung und zu loyaler Rücksichtnahme²⁰. Das in dieser Pflicht zum Ausdruck kommende Prinzip der Organtreue oder des „interorganfreundlichen Verhaltens“ sichert zugleich die Einheit der staatlichen Ordnung. Diese Einheit kann ohne eine loyale Kompetenzausübung der einzelnen Organe, welche die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems berücksichtigt, nicht bewahrt werden²¹.

Mit Blick hierauf kann der Bedeutungsgehalt des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf unter Zugrundelegung des Grundsatzes der Organtreue nur dahingehend verstanden werden, dass die Abgeordneten in einem weiteren Wahlgang gehalten sind, sich für einen der vorgeschlagenen Bewerber zu entscheiden, mithin eine Wahl zu treffen. Die Abgeordneten sind mit anderen Worten „vor die Wahl gestellt“, zwischen verschiedenen Alternativen eine Auswahl zu treffen.

Diese Auswahlentscheidung durch die Option einer „Nein-Stimme“ zu erweitern, würde nicht nur dem Sinn und Zweck der Norm entgegenstehen, einen Bewerber in das Amt des Ministerpräsidenten zu bringen, sondern wäre auch mit dem Grundsatz

¹⁸ So Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5, Rdnr. 55, mit Blick auf Art. 63 GG und die entsprechenden Parallelregelungen in den Landtagen.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 9, 268/279 f.; 22, 106/111; 95, 1/15.

²⁰ Vgl. BVerfGE 35, 193/199; 90, 286/337; 147, 50/149.

²¹ So mit Recht Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl., 2024, Art. 20, Rdnr. 225.

der Organtreue nicht zu vereinbaren, dem auch die Abgeordneten unterworfen sein dürften. Davon abgesehen, dass eine Nein-Stimme nicht in der Lage wäre, die Verfassungserwartung zu erfüllen, einen Ministerpräsidenten zu wählen, würde eine Nein-Stimme auch nicht dem Zweck dienen können, demokratische Legitimation zu vermitteln.

V. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz im parlamentarischen Regierungssystem

Das parlamentarische Regierungssystem der SächsVerf wie auch des Grundgesetzes ist durch das Leitbild eines „positiven Parlamentarismus“ geprägt²². Beide Verfassungen unterscheiden sich insoweit grundlegend von der Weimarer Reichverfassung, die es destruktiven Mehrheiten ermöglichte, den parlamentarischen Betrieb faktisch lahnzulegen.

Mit Blick hierauf ist das Mehrheitsprinzip als zentrales parlamentarisches Funktionsprinzip²³ im parlamentarischen Regierungssystem als Mittel zur Entscheidungsfindung allgemein anerkannt. Es stellt einen wesentlichen Verfahrensgrundsatz für die Erzielung richtiger Entscheidungen in einer demokratischen Herrschaftsordnung dar²⁴.

Elementarer Bestandteil des das parlamentarische Regierungssystem kennzeichnenden Mehrheitsprinzips – „Die Mehrheit entscheidet“ – ist der Minderheitenschutz. Angemessener Minderheitenschutz stellt gewissermaßen die Kehrseite des Mehrheitsprinzips dar. Bewirkt wird dieser Schutz in erster Linie durch die verfahrensrechtliche Privilegierung von Parlamentsminderheiten. Damit wird in erster Linie den Oppositionsfraktionen die Möglichkeit gegeben, bestimmte Prozeduren auch gegen den Willen der Mehrheit zu betreiben²⁵. Hierfür halten sowohl die SächsVerf als auch die GO-LTag eine Vielzahl von Instrumenten bereit.

²² Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 203; Knies, JuS 1975, S. 420 ff.

²³ Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5, Rdnr. 9.

²⁴ Vgl. insoweit auch Badura, Staatsrecht, 7. Aufl., 2018, Rdnr. D 8.

²⁵ Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 13, Rdnr. 66.

Indes rechtfertigt der Minderheitenschutz im Zusammenhang mit Wahlen keine Einschränkung des Mehrheitsprinzips. Das für die Wahl eines Organwalters maßgebliche Mehrheitsprinzip, mit dessen Hilfe eine Person in ein Amt gewählt werden soll, bedarf keiner Ausnahme dahingehend, dass die Möglichkeit einer „Nein-Stimme“ eingeräumt wird. Wollte man bei der Wahl mit mehreren Bewerbern die Möglichkeit eröffnen, eine „Nein-Stimme“ abzugeben, so würde dies die Option eröffnen, Personalentscheidungen umfassend zu torpedieren und faktisch sogar unmöglich zu machen. Die Möglichkeit, bei mehreren zur Auswahl stehenden Kandidaten mit Nein stimmen zu können und damit ein positives Wahlergebnis verhindern zu können, würde die Bildung negativer Mehrheiten ermöglichen und in letzter Konsequenz eine Herrschaft des Negierens etablieren – eine Konsequenz, die sowohl dem Kreationsauftrag des Landtags als auch dem Prinzip der Organtreue bzw. des „interorganfreundlichen Verhaltens“ widersprechen würde, im Übrigen auch nicht dem der SächsVerf innewohnenden Leitbild des „positiven Parlamentarismus“ entsprechen würde.

Auch mit Blick auf diese Erkenntnis ist die Aufnahme einer „Nein-Option“ auf dem Stimmzettel in einem weiteren Wahlgang nicht nur entbehrlich, sondern zwingend auszuschließen.

VI. Die Verfassungserwartung des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf: Die Ermöglichung einer Minderheitsregierung

Von Bedeutung im vorliegenden Kontext ist schließlich, dass Art. 60 Abs. 2 SächsVerf für den Fall, dass im ersten Wahlgang ein Bewerber nicht gewählt wird, jedenfalls in einem weiteren Wahlgang die Etablierung einer Minderheitsregierung ermöglichen will. Dass dies auch geschieht, ist die erkennbare Erwartung der Verfassungsbestimmung. Die Norm nimmt dabei bewusst in Kauf, dass in einem weiteren Wahlgang ein Bewerber gewählt wird, der über ein geringeres demokratisches Legitimationsniveau erfüllt als ein im ersten Wahlgang gewählter Bewerber, um jedenfalls eine Regierungsbildung zu ermöglichen.

Wenn sich indes die Verfassung für die Ermöglichung eines Minderheitsministerpräsidenten und damit einer Minderheitsregierung entschieden hat, so würde es dieser Entscheidung des Verfassungsgebers widersprechen, wenn diese explizit gewährte und auch gewollte Möglichkeit dadurch unterlaufen und letztlich torpediert werden könnte, dass gegen einen oder auch mehrere Bewerber votiert und mit „Nein“ gestimmt wird. Die positive Verfassungsentscheidung, einen Minderheitsministerpräsidenten ins Amt zu bringen, soll daher nicht dadurch konterkariert werden können, dass die Möglichkeit geschaffen wird, mit „Nein“ zu stimmen. Eine solche Möglichkeit würde ein Blockadepotential eröffnen, das erkennbar von der Verfassung nicht gewollt ist. Insbesondere aber würde bei einer überwiegenden Anzahl von „Nein-Stimmen“ die Legitimationsleistung des Wahlaktes gar nicht eintreten können; demokratische Legitimation, die die SächsVerf auch in einem weiteren Wahlgang ermöglichen will, ist nur möglich, wenn eine zahlenmäßige Mehrheit vorliegt²⁶. Die Ermöglichung einer „Nein-Stimme“ würde mithin geradezu darauf abzielen, die Vermittlung demokratischer Legitimation zu verhindern – mit weitreichenden Folgerungen für die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlagen des Staates. Hierzu reicht die SächsVerf indes nicht die Hand, da sie demokratische Legitimation auch durch die Wahl des Ministerpräsidenten und die anschließende Regierungsbildung gerade ermöglichen, nicht hingegen verhindern will.

Wollte man ein solches Blockadepotential durch die Ermöglichung einer Nein-Stimme eröffnen, so hätte dies letztlich zur Konsequenz, dass Art. 60 Abs. 3 SächsVerf zum Tragen käme und damit eine Variante, die von der SächsVerf erkennbar nur als ultima ratio vorgesehen ist. Abgesehen davon, dass im Falle einer dann stattfindenden Neuwahl kaum davon ausgegangen werden kann, dass sich das Wahlergebnis und damit die Stimmenverhältnisse im Landtag wesentlich von den Ergebnissen der letzten Wahl unterscheiden würden – und damit das Procedere zur Wahl des Ministerpräsidenten erneut durchlaufen werden müsste, mit voraussichtlich denselben Problemen –, hätte dies zudem zur Folge, dass die nur geschäftsführend im Amt befindliche Staatsregierung, deren Amtszeit mit dem Zusammentritt des neugewählten Landtag nach Art. 68 Abs. 2 SächsVerf endet, auf unter Umständen unabsehbare

²⁶ So Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5, Rdnr. 13.

Zeit weiterhin im Amt bleiben würde, was im Hinblick auf ihre nicht mehr vorhandene demokratische Legitimation demokratiethoretisch äußerst bedenklich wäre. Die Ermöglichung einer Nein-Stimme würde damit die Tür zu einem u. U. dauerhaften Interregnum durch eine geschäftsführende Landesregierung aufstoßen, was der Intention des Art. 60 SächsVerf, jedenfalls innerhalb von vier Monate eine neue Regierung ins Amt zu bringen, diametral widersprechen würde.

Da mithin die Einräumung der Möglichkeit, bei der Wahl in einem weiteren Wahlgang auch mit Nein stimmen zu können, die Option beinhalten würde, die Wahl eines oder mehrerer Kandidaten in einem weiteren Wahlgang zu verhindern und damit die Ministerpräsidentenwahl faktisch zu verhindern – eine Wahl, die die SächsVerf gerade unter erleichterten Bedingungen ermöglichen will –, ist auch aus systematischer Hinsicht zu konstatieren, dass die Möglichkeit der Einräumung einer „Nein-Stimme“ verfassungsrechtlich nicht nur nicht geboten ist, sondern auszuschließen ist.

VII. Fazit

Als Fazit der Rechtsgutachterlichen Stellungnahme ist festzuhalten, dass der Einräumung einer „Nein-Option“ in einem weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf zwingende verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen. § 104 GO-LTag kommt insoweit keinerlei Bedeutung zu.

Professor Dr. Michael Brenner
Jena, am 17. Dezember 2024