



Rechts staatliche Resilienz in Thüringen stärken

Handlungsempfehlungen aus der
Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts

Impressum

Zitiervorschlag

Beck, Hannah; Jaschinski, Jannik; Kordt, Klemens; Müller-Elmau, Marie; Talg, Juliana (2024): Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken. Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts, *VerfBlog*, DOI: 10.17176/20240416-103633-0

Autorinnen und Autoren

Hannah Beck
Jannik Jaschinski
Klemens Kordt
Marie Müller-Elmau
Juliana Talg

Mitarbeit

Etienne Hanelt
Lennart Laude
Jasper Nebel
Paula Schmieta
Till Stadtbäumer
Max Steinbeis
Vanessa Wintermantel
Friedrich Zillessen

Satz/Gestaltung

Henry Wilke

Verfassungsblog

ON MATTERS CONSTITUTIONAL

Verfassungsblog gGmbH
Elbestraße 28
12045 Berlin

Redaktionsschluss

17.04.2024 (1. Auflage)

CC BY 4.0

Dieses Werk „Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken. Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts“ ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz Namensnennung 4.0 International.

Lizenzvertrag: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Kurzfassung: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>



URL:

https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2024/04/240417_Verfassungsblog-PolicyPaper.pdf

URN:

urn:nbn:de:0301-20240416-103633-0-1

Website verfassungsblog.de/thuringen-projekt/

E-Mail kontakt@verfassungsblog.de

Bluesky [@verfassungsblog.de](https://bsky.app/profile/verfassungsblog.de)

Instagram [@verfassungsblog](https://www.instagram.com/verfassungsblog)

LinkedIn [Verfassungsblog](https://www.linkedin.com/company/verfassungsblog)

X [@Verfassungsblog](https://twitter.com/Verfassungsblog)



Inhaltsverzeichnis

Executive Summary: Handlungsempfehlungen im Überblick	5
Einleitung: Was passiert, wenn eine autoritär-populistische Partei staatliche Machtmittel in die Hand bekommt?	8
Handlungsempfehlungen: Verfassungsrechtliche und gesetzliche Einfallstore für autoritär-populistische Strategien schließen	10
1 Resilienz des Verfassungsgerichtshofs stärken	10
2 Kündigung der Rundfunkstaatsverträge nur mit Zustimmung des Landtags erlauben	15
3 Vorschlagsrecht für das Amt der Landtagspräsidentin in der Geschäftsordnung konkretisieren	16
4 Landeszentrale für politische Bildung auf eine gesetzliche Grundlage stellen	19
5 Polizeipräsident, Verfassungsschutzpräsident und Landtagsdirektor aus der Liste der politischen Beamten streichen	21
6 Konsultative Volksbefragungen verfassungsrechtlich ausschließen	23
7 Risiken rund um die Ministerpräsidentenwahl verringern	25
Fazit	31
Literaturverzeichnis	32

Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der BRD
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
GOLT	Geschäftsordnung des (Thüringer) Landtages
Fidesz	Magyar Polgári Szövetség (Partei „Ungarischer Bürgerbund“, Ungarn)
GG	Grundgesetz
LZT	Landeszentrale für politische Bildung Thüringen
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Partei „Recht und Gerechtigkeit“, Polen)
rai	Rai – Radiotelevisione italiana S.p.A (öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Italiens)
ThürBG	Thüringer Beamten-gesetz
ThürVerf	Thüringer Verfassung
ThürVerfGHG	Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz
TK	Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgericht, Polen)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Executive Summary:

Handlungsempfehlungen im Überblick

Was käme auf Rechtsstaat und Demokratie in Thüringen zu, wenn eine autoritär-populistische Partei nach den Landtagswahlen im September staatliche Machtmittel in die Hand bekommt? Wie könnte sie diese nutzen, um die demokratischen Institutionen von innen auszuhöhlen und sich gegen rechtsstaatliche Kontrolle, öffentliche Kritik und demokratischen Wettbewerb zu immunisieren?

Mit dem Thüringen-Projekt gehen wir diesen Fragen nach. Ziel des Projekts ist es primär, auf das aufmerksam zu machen, was passieren könnte. Aus unserer Sicht ist nur eine vorbereitete Demokratie eine wirklich wehrhafte Demokratie. Allein durch Rechtsanpassungen lässt sich die Demokratie nicht retten (Müller-Elmau & Zillessen 2024). Dennoch können möglichst resiliente Institutionen helfen, Angriffe auf Demokratie und Rechtsstaat abzuwehren.¹ Im Zuge unserer Recherchen haben wir mehrere (verfassungs)rechtliche Einfallstore identifiziert, die relativ einfach geschlossen werden könnten, um die Thüringer Rechts- und Verfassungsordnung resilienter gegenüber autoritär-populistischen Strategien zu machen. Hieraus ergeben sich einige Handlungsempfehlungen

an den (verfassungsändernden) Gesetzgeber, die wir im Folgenden kurz zusammenfassen.

1 Resilienz des Verfassungsgerichtshofs stärken

Die Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs wählt der Landtag mit Zweidrittelmehrheit. Das qualifizierte Mehrheitserfordernis birgt trotz vieler Vorteile auch das Risiko von Blockaden. Mit einer Sperrminorität (mehr als ein Drittel der Sitze im Landtag) könnte eine autoritär-populistische Partei die Wahl neuer Verfassungsrichterinnen bzw. Verfassungsrichter blockieren und die Funktionsfähigkeit des Gerichts gefährden. Wir empfehlen daher, das bisher schon im ThürVerfGHG angelegte Prinzip der Amtsfortführung zu stärken und eine klare Stellvertreterregelung einzuführen. Um die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs langfristig zu sichern, sollte in der Verfassung ein Ersatzwahlmechanismus verankert werden. Wir schlagen eine Kombination aus einem Vorschlagsrecht des Verfassungsgerichtshofs und einem abgesenkten Mehrheitsanfordernis vor. Zur Absicherung des Gerichts

¹ Ausführlich dazu Gärditz (2024).

ist es außerdem ratsam, die Amtszeiten der Richterinnen und Richter in der Verfassung festzuschreiben. Die Möglichkeit der Wiederwahl sollte bei dieser Gelegenheit abgeschafft und dies ebenso in der Verfassung verankert werden.

FORMULIERUNGSVORSCHLÄGE auf Seite 13 f.

2 Kündigung von Staatsverträgen nur mit Zustimmung des Landtags erlauben

Unter der aktuellen Thüringer Landesverfassung kann die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident Staatsverträge, unter anderem die Rundfunkstaatsverträge, ohne Einbindung des Landtages kündigen. Die Zustimmung des Landtages ist nur beim Abschluss von Staatsverträgen erforderlich. Kündigt die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident die Staatsverträge für ARD, ZDF und MDR und den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, wäre die bundesweite Finanzierung des Rundfunks stark beeinträchtigt, Gremien müssten neu besetzt und Mitarbeitende ggf. entlassen werden. Die Rundfunkanstalten wären auch nicht mehr berechtigt, ihren Sendebetrieb in Thüringen fortzusetzen.² Eine Ergänzung von Art. 77 Abs. 2 ThürVerf kann die Beteiligung des Landtages (und damit der Öffentlichkeit) sicherstellen.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG auf Seite 16

3 Vorschlagsrecht für das Amt der Landtagspräsidentin in der Geschäftsordnung konkretisieren

Das Vorschlagsrecht für das Amt des Landtagspräsidenten bzw. der Landtagspräsidentin liegt bei der stärksten Fraktion. Fällt deren Kandidatin bzw. Kandidat durch, erhält sie/er üblicherweise einen zweiten Versuch. Danach können nach § 2 Abs. 1 S. 4 GOLT „für weitere Wahl-

gänge neue Bewerberinnen beziehungsweise Bewerber vorgeschlagen werden“. Die Leitung der Sitzung und die Auslegung der Geschäftsordnung obliegen der Alterspräsidentin bzw. dem Alterspräsidenten. Eine autoritär-populistische Alterspräsidentin bzw. ein autoritär-populistischer Alterspräsident könnte das Vorschlagsrecht auch nach dem zweiten Wahlgang auf die stärkste Fraktion beschränken. Vermeiden lässt sich ein solches Szenario durch eine Klarstellung in § 2 Abs. 1 S. 4 GOLT. Treten mehrere Kandidatinnen und Kandidaten für weitere Wahlgänge an, erreicht aber keiner die nötige Mehrheit, bräuchte es eine Stichwahl, um nicht in eine Blockade zu geraten. Die allgemeine Regelung des § 46 Abs. 3 GOLT kann im Wege der Auslegung entsprechend herangezogen werden. Mehr Rechtssicherheit und ein geringeres Missbrauchsrisiko würde jedoch ein expliziter Verweis in § 2 Abs. 1 GOLT bringen.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG auf Seite 18

4 Landeszentrale für politische Bildung auf eine gesetzliche Grundlage stellen

Weil die Landeszentrale für politische Bildung Thüringen (LZT) rechtlich auf einer Anordnung der Landesregierung beruht, kann diese entscheiden, welche Inhalte die LZT schwerpunktmäßig bearbeitet. Sie könnte die LZT aber auch – mit einem Federstrich – vollständig auflösen. Käme eine autoritär-populistische Partei in Regierungsverantwortung, wäre die politische Bildung in Thüringen daher sowohl existenziell als auch in ihrer inhaltlichen Ausrichtung gefährdet. Wir empfehlen deshalb, die rechtlichen Grundlagen für die LZT einfachgesetzlich festzuschreiben und sie als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu errichten.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG auf Seite 20

² Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.1980, 7 A 2.79, Rn. 79f.

5 Polizeipräsident, Verfassungsschutzpräsident und Landtagsdirektor aus der Liste der politischen Beamten streichen

Nach aktueller Gesetzeslage könnte eine autoritär-populistische Ministerpräsidentin bzw. ein autoritär-populistischer Ministerpräsident bestimmte politische Beamte ohne Angabe von Gründen sofort nach Amtsantritt ersetzen; dazu gehören unter anderem die Polizei- und Verfassungsschutzpräsidenten. Diese beiden Ämter sollten aus der Kategorie der politischen Beamten herausgenommen werden, da bei ihrer Ausübung die politische Neutralität besonders wichtig ist – nicht die Zusammenarbeit mit der Regierung an gemeinsamen politischen Zielen. Ein ähnliches Szenario ergibt sich aus dem Status der Landtagsdirektorin bzw. des Landtagsdirektors, den die Landtagspräsidentin bzw. der Landtagspräsident ebenfalls ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann. Für die Funktionsfähigkeit der Landtagsverwaltung ist es aber unabdingbar, dass die Landtagsdirektorin bzw. der Landtagsdirektor politische Neutralität wahrt.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG auf Seite 23

6 Konsultative Volksbefragungen verfassungsrechtlich ausschließen

Bei konsultativen Volksbefragungen handelt es sich nicht um Instrumente direkter Demokratie, sondern um Kampagneninstrumente der Regierung. Ziel dieser Befragungen ist es, den Gesetzesvorhaben der Regierung an den demokratischen Institutionen vorbei eine höhere Legitimation zu verschaffen. Bestes Beispiel sind Viktor Orbáns nationale Konsultationen. Weil unklar ist, ob konsultative Volksbefragungen auch in Thüringen verfassungsrechtlich möglich wären, sollten sie in Art. 45 ThürVerf ausgeschlossen werden. Die direktdemokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger bleiben dabei unangetastet.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG auf Seite 24

7 Risiken rund um die Ministerpräsidentenwahl verringern

Dass der Ministerpräsident in geheimer Wahl gewählt wird, setzt einen Anreiz für Missbrauch. Die Ministerpräsidentenwahl vom 5. Februar 2020 ist dabei nur ein Beispiel für die problematischen Konsequenzen dieses Anreizes. Um derartige Szenarien in Zukunft zu vermeiden und die Transparenz der Wahl zu erhöhen, sollte die Wahl offen erfolgen. Auch die Rechtsunsicherheit in Bezug auf den dritten Wahlgang sollte beseitigt werden: Für den Fall, dass sich nur eine Kandidatin bzw. ein Kandidat zur Wahl stellt, ist unklar, ob „die meisten Stimmen“ (Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf) mehr Ja- als Nein-Stimmen bedeutet oder ob die Kandidatin bzw. der Kandidat schon mit weniger Ja- als Nein-Stimmen gewählt ist. Dass dieser Punkt umstritten ist, erhöht die Möglichkeit, dass nach der Wahl vor dem Verfassungsgerichtshof geklagt wird. Eine Ministerpräsidentin bzw. ein derartiger Ministerpräsident „auf Abruf“ wäre kaum handlungsfähig; ein Urteil, das seine Wahl für verfassungswidrig erklärt, könnte Thüringen in eine Regierungskrise stürzen. Mit einer Konkretisierung von Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf ließe sich dieses Risiko vermeiden und die Unsicherheit im Umgang mit dem dritten Wahlgang bannen. Da hierzu verschiedene Ansichten vertreten werden, machen wir einen Kompromissvorschlag. Die bestehende Rechtsunsicherheit wirkt sich auch auf den Fall der gescheiterten Vertrauensfrage nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf aus. Hier sollte ebenfalls eine normative Klarstellung erfolgen.

FORMULIERUNGSVORSCHLÄGE auf Seite 29 f.

Einleitung:

Was passiert, wenn eine autoritär-populistische Partei staatliche Machtmittel in die Hand bekommt?

Im Herbst wählen die Bürgerinnen und Bürger Thüringens ihr neues Landesparlament – und aller Voraussicht nach wird mit der AfD eine autoritär-populistische Partei³ stärkste Fraktion. Auch wenn sie (noch) nicht selbst an der Regierung beteiligt sein wird, könnte sie damit weitreichende Möglichkeiten in die Hände bekommen, die Verfassungswirklichkeit in Thüringen auf Jahre hinaus mit- und umzugestalten. Was in diesem Fall und, mehr noch, im Fall einer autoritär-populistischen Regierungseteiligung oder gar -übernahme auf Demokratie und Rechtsstaat zukäme, ist wenig erforscht. Welche politischen und rechtlichen Spielräume hätte eine autoritär-populistische Partei in Thüringen, um die Institutionen von Rechtsstaat und Demokratie von innen auszuhöhlen und dem Ziel ihrer Machtausweitung bzw. ihres

Machterhalts zu unterwerfen? Auf welche Szenarien müssen sich die Thüringerinnen und Thüringer aus Politik und Zivilgesellschaft vorbereiten? Mit dem Thüringen-Projekt des Verfassungsblog suchen wir nach Antworten auf diese dringlichen Fragen. Im vorliegenden Policy Paper teilen wir erste Ergebnisse unserer Analyse und Handlungsempfehlungen für politische Akteurinnen und Akteure in Thüringen.

Autoritär-populistische Parteien arbeiten mit der Verfassung, nicht gegen sie.

Autoritär-populistische Parteien agieren nicht in einem Vakuum. Viele ihrer Strategien wurden anderenorts bereits erprobt und umgesetzt – in Ungarn, der Slowakei, in Polen, in Russ-

³ Wir bezeichnen Parteien als autoritär-populistisch, die die Erzählung vom naturwüchsigen, wahren „Volk“ im Gegensatz zu „korrupten Eliten“ einsetzen, um die pluralistische Demokratie zu delegitimieren und ein autoritäres Regime zu errichten. Ein klares Beispiel für eine solche Partei ist die Alternative für Deutschland (AfD).

land, in den USA. Ähnlich wie in der Slowakei könnte ein autoritär-populistischer Ministerpräsident im Freistaat Thüringen zum Beispiel den Polizeipräsidenten ohne Angabe von Gründen mit einem politisch loyalen Kandidaten ersetzen – ganz auf dem Boden des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung.

Hier liegt die Krux der wachsenden Erfolge autoritärer Populistinnen und Populisten heute: Sie höhlen die Demokratie langsam und von innen aus, ohne notwendigerweise gegen Gesetze und Verfassungsrecht zu verstoßen.⁴ Das macht es schwer, die dadurch drohenden Gefahren für Rechtsstaat und Demokratie rechtzeitig zu erkennen. Mit dem Thüringen-Projekt wollen wir diesen Gefahren entgegenwirken, Politik und Zivilgesellschaft auf mögliche Szenarien vorbereiten und über Handlungsoptionen informieren. Im Folgenden erklären wir, welche rechtlichen Einfallstore eine autoritär-populistische Partei in Thüringen nutzen könnte, um die Demokratie zu schwächen. Anschließend entwickeln wir konkrete Lösungsvorschläge für den Schutz der demokratischen Institutionen in Thüringen.

Verfassungsrechtliche und gesetzliche Einfallstore für autoritär-populistische Parteien werden durch die Analyse von Szenarien sichtbar.

Die Ergebnisse des Thüringen-Projekts gehen aus einer iterativen (in Schleifen verlaufenden), qualitativen Szenarioanalyse⁵ hervor. In

Zusammenarbeit mit Forschenden und Thüringer Fachleuten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Justiz, Verwaltung und Politik haben wir erarbeitet, welche verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Einfallstore eine autoritär-populistische Partei in Thüringen wie nutzen könnte, um demokratische Prozesse und Institutionen zu schwächen. Diese Szenarien haben wir in wiederkehrenden Hintergrundgesprächen auf ihre juristische und politische Plausibilität hin überprüft.

Weil autoritär-populistische Parteien häufig Demokratie und Rechtsstaat aushöhlen, ohne gegen geltendes Recht zu verstoßen, werden Gegenmaßnahmen oft zu spät eingeleitet. Die im Folgenden vorgestellten Szenarien und Handlungsempfehlungen helfen, autoritär-populistische Strategien frühzeitig zu erkennen und rechtsstaatliche Resilienz zu stärken.⁶

⁴ Unsere demokratische Verfassung ist kein Garant dafür, dass Rechtsstaat und Demokratie Angriffen „von innen“ standhalten (Przeworski 2005). „Ironically, we now face forms of democratic backsliding that are legitimated through the very institutions that democracy promoters have prioritized“ (Bermeo 2016, S. 6). Oft sieht es so aus, als blieben die demokratischen Institutionen auch unter einer autoritär-populistischen Regierung intakt, weil wie gewohnt Wahlen stattfinden und der Ministerpräsident nationale Volksbefragungen anordnet. Währenddessen aber brechen autoritäre Populistinnen und Populisten systematisch mit grundlegenden demokratischen Prinzipien, um ihr Abgewähltwerden zu verhindern (Scheppelle 2018, S. 547). Einen umfassenden empirischen Überblick zur Aushöhlung demokratischer Institutionen in Lateinamerika, Europa und den USA bieten Levitsky und Ziblatt (2018).

⁵ Siehe auch Mobergs Konzept rechtswissenschaftlicher Szenarioanalyse (Moberg 2023, S. 230).

⁶ In ihrem Aufsatz *Denken in alternativen Zukünften* erklären Minx und Böhlke (2006), dass sich interdisziplinäre Analysen von Szenarien eignen, um in Zeiten gesellschaftlicher und staatlicher Umbrüche „mögliche Zukünfte aufzuspüren, Optionsräume aufzubauen und Handlungsfähigkeiten zu erweitern“.

Handlungsempfehlungen: Verfassungsrechtliche und gesetzliche Einfallstore für autoritär-populistische Strategien schließen

1 Resilienz des Verfassungs- gerichtshofs stärken

Kommen autoritär-populistische Parteien in Regierungsverantwortung, arbeiten sie gezielt daran, die justizielle Kontrolle über die Gesetzgebung einzuschränken oder ganz auszuschalten. In Polen hatte die ehemalige Regierungspartei PiS unmittelbar nach ihrem Wahlsieg 2015 damit begonnen, das Verfassungsgericht (Trybunał Konstytucyjny, TK) als unabhängiges Kontrollorgan ihrer Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit zu neutralisieren (Sadurski 2019, S. 62 ff.). Auch nach der Abwahl der PiS sieht sich die von Donald Tusk geführte Regierung mit einem auf PiS-Linie gebrachten Verfassungsgericht konfrontiert, von dem „unparteiische Rechtsprechung kaum zu erwarten“ ist

(Lübbe-Wolff 2023b) und das von der PiS eingesetzt werden kann, um die Re-Demokratisierung Polens zu blockieren und zu behindern.

Das polnische Beispiel zeigt, wie entscheidend die Verfassungsgerichtsbarkeit für die Erhaltung der liberalen Demokratie ist. Verfassungsgerichte kontrollieren die Einhaltung der Verfassung durch die Staatsgewalten. Wenn eine autoritär-populistische Partei das Verfassungsgericht für ihre Zwecke instrumentalisiert und damit dessen Unabhängigkeit und Neutralität gefährdet, kann es seine wichtige Kontrollfunktion nicht mehr erfüllen. Nicht umsonst wird aktuell auch in Deutschland diskutiert, wie das Bundesverfassungsgericht besser geschützt werden kann. Die Frage stellt sich ebenso für die Landesverfassungsgerichte und damit auch für den Thüringer Verfassungsgerichtshof.⁷ Hier erläutern wir, welche Maßnahmen die Resilienz des Thüringer Verfassungsgerichtshofs stärken können.

⁷ Nach Art. 80 ThürVerf entscheidet der Thüringer Verfassungsgerichtshof über Verfassungsbeschwerden und über Auslegungen der Thüringer Verfassung in Organstreitverfahren. Es prüft auf Antrag, ob Landesrecht und Verfassung vereinbar sind (im abstrakten oder konkreten Fall) und ob Volksbegehren zulässig sind (präventive Normenkontrolle nach Art. 82 Abs. 5 ThürVerf).

Blockade durch Sperrminorität vermeiden

Gemäß Art. 79 Abs. 3 S. 3 ThürVerf werden die Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs mit einer Zweidrittelmehrheit vom Landtag gewählt. Dieses qualifizierte Mehrheitsanfordernis ist sinnvoll und wichtig, kann den Landtag aber vor ein Dilemma stellen: Einerseits verschafft es dem Verfassungsgerichtshof einen hohen Grad an demokratischer Legitimation und verhindert eine politisch einseitige Besetzung (Reutter 2020, S. 216). Andererseits bewirkt es, dass die Wahl der Verfassungsrichterinnen und -richter bei schwierigen Mehrheitsverhältnissen sehr lange dauert oder gar nicht mehr gelingt.⁸

Die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs ist besonders gefährdet, wenn eine autoritär-populistische Partei über ein Drittel der Sitze im Parlament erreicht und diese sogenannte Sperrminorität gezielt nutzt, um die Neubesetzung von Richterposten am Verfassungsgerichtshof zu verhindern.⁹ Unter dem Damoklesschwert einer solchen Blockade könnte die autoritär-populistische Partei die Wahl eigener Kandidatinnen und Kandidaten in das Gericht erpressen oder andere Parlamentsentscheidungen in ihrem Sinne erzwingen, etwa bestimmte Posten für ihre Abgeordneten oder Gesetzesänderungen. Lassen sich die anderen Parteien nicht auf solche Verhandlungen ein, könnten nach dem Ablauf der regulären Amtszeit von Verfassungsrichterinnen und -richtern deren Nachfolgerinnen bzw. Nachfolger nicht gewählt werden. Führt die autoritär-populistische Partei eine längerfristige Blockade bei der Wahl von neuen Richterinnen und Richtern herbei, untergräbt sie die demokratische Legitimation des Verfassungs-

gerichtshofes – und stärkt gleichzeitig ihr Narrativ von der Dysfunktionalität des politischen Systems.¹⁰

Nach aktueller Gesetzeslage bliebe im Fall einer blockierten Neuwahl zunächst das bisherige Mitglied des Verfassungsgerichtshofs geschäftsführend im Amt (§ 3 Abs. 3 S. 2 ThürVerfGHG). Diese Interimslösung ist allerdings an einige Bedingungen geknüpft: Zum einen können Verfassungsrichterinnen und -richter ihr Amt nicht fortführen, wenn sie sterben, die Altersgrenze erreichen oder Teil der Landesregierung oder des Landtags werden (§ 4 i.V.m. § 6 Abs. 1 ThürVerfGHG). Zum anderen ist nicht explizit geregelt, dass die stellvertretenden Mitglieder auch in diesen Fällen bis zur Wahl des Nachfolgers bzw. der Nachfolgerin an ihre Stelle treten können. Eine Vertretung setzt die Verhinderung einer Richterin oder eines Richters voraus (§ 8 Abs. 1 S. 1 ThürVerfGHG), als solche gilt auch das Ausscheiden aus dem Amt vor dem Ablauf der Amtszeit (§ 8 Abs. 1 S. 4 ThürVerfGHG). Im Falle der Amtsfortführung ist aber die Amtszeit gerade abgelaufen (Lerch & Zillessen 2024). Wir empfehlen deshalb, die Amtsfortführung über die Altersgrenze hinaus zu ermöglichen und die Stellvertretung für diesen Fall klar zu regeln.

Auch wenn die Amtsfortführung derart abgesichert sein sollte, ist zu beachten, dass die demokratische Legitimation der Richterinnen und Richter schwindet, je länger sie nach gescheiterten Neuwahlen im Amt bleiben (Talg & Witreck 2024). Entsprechend wäre es sinnvoll, nach einer gewissen Zeit einen Ersatzwahlmechanismus greifen zu lassen. Einen solchen Mechanismus zu schaffen steht in einem Spannungsfeld

⁸ Siehe zu Beispielen von der Weiden 2019, Reutter 2024b.

⁹ Siehe dazu auch Reutter 2024b.

¹⁰ Politisch relevant wird das Szenario ab 2026, wenn die Amtszeit des derzeitigen Mitglieds Dr. Klaus Hinkel abläuft. Alle anderen Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs scheidet 2029 aus, also kurz vor Ende der nächsten Legislaturperiode. Es ist daher realistisch, dass sich die Wahl der neuen Verfassungsrichterinnen und -richter auf die übernächste Legislaturperiode verschiebt. Das ändert jedoch nichts an der Problematik. Darüber hinaus müssen auch einige stellvertretende Mitglieder bereits in der nächsten Legislaturperiode neu gewählt werden.

zwischen der hinreichenden Funktionsfähigkeit des Gerichts und seiner demokratischen Legitimation. Das Zweidrittelmehrheitserfordernis ist notwendig, um eine ausgewogene Besetzung des Gerichts zu garantieren. Eine schlichte Absenkung dieses Mehrheitserfordernisses ist daher keine Lösung. Ebenso kritisch – und derzeit weitaus realistischer – ist jedoch die Blockadefahr durch eine autoritär-populistische Sperrminorität. Alternative Vorschläge, etwa das Wahlrecht im Blockadefall an ein anderes Organ, wie z.B. den Verfassungsgerichtshof selbst, auszulagern,¹¹ gehen mit einem Verlust an demokratischer Legitimation einher (Lübbe-Wolff 2023a, S. 234 ff.).

Daher schlagen Wittreck & Talg (2024) eine Kombination aus Absenkung des Mehrheitserfordernisses und Einbeziehung des Verfassungsgerichtshofs vor: Ähnlich wie nach § 7a BVerfGG könnte der Verfassungsgerichtshof im andauernden Blockadefall aufgefordert werden, selbst eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten für das neu zu besetzende Richteramt vorzuschlagen. Über diesen Vorschlag würde der Landtag dann selbst abstimmen, nun allerdings – anders als in § 7a BVerfGG – mit einem abgesenkten Mehrheitserfordernis, etwa mit einer einfachen Mehrheit. Die demokratische Legitimation des Verfassungsgerichtshofs bliebe damit erhalten. Gleichzeitig verhindert die Auslagerung des Vorschlagsrechts auf den Verfassungsgerichtshof, dass eine Parlamentsmehrheit die Absenkung des Mehrheitserfordernisses durch gezielte Blockaden provoziert, um mit den eigenen Stimmen ein (politisch genehmes) Mitglied zu wählen.

Möglichkeit der Organleihe (Art. 99 GG) nutzen

Auch mit den genannten Änderungen ist eine Blockade der Nachwahl denkbar, sofern

sich auch für den Vorschlag des Verfassungsgerichtshofs keine einfache Mehrheit findet. Daneben ist nicht auszuschließen, dass eine autoritär-populistische Regierungsmehrheit Wege finden könnte, den Verfassungsgerichtshof auch anderweitig in seiner Funktionsfähigkeit massiv einzuschränken. Für solche Fälle bestünde ebenfalls die Möglichkeit, auf die in Art. 99 GG geregelte Organleihe zurückzugreifen.¹² Fällt der Landesverfassungsgerichtshof als Kontrollorgan von Legislative und Exekutive dauerhaft aus, könnte das Bundesverfassungsgericht an seine Stelle treten und die Zuständigkeit auch für landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten übernehmen. Voraussetzung dafür ist nach Art. 99 GG ein Landesgesetz. Um dem einfachen Gesetzgeber den Zugriff auf dieses Landesgesetz zu entziehen, empfehlen wir, diese Regel mit einer Verfassungsänderung einzuführen.

Wiederwahl ausschließen und Amtszeiten in der Verfassung verankern

§ 3 Abs. 2 S. 1 ThürVerfGHG sieht bisher die Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs vor (ebenso Abs. 5 für die stellvertretenden Mitglieder). Die Verfassung enthält hierzu keine Aussage. In der verfassungsrechtlichen Literatur wird die Möglichkeit der Wiederwahl für Verfassungsrichterninnen und -richter nicht empfohlen, weshalb auch die Anzahl von Verfassungsgerichten, bei denen eine Wiederwahlmöglichkeit vorgesehen ist, weltweit abnimmt (Lübbe-Wolff 2023a, S. 243 ff.). Für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts wurde die Wiederwahlmöglichkeit bereits 1970 abgeschafft.¹³ Grund dafür ist die richterliche Unabhängigkeit, die die Aussicht auf Wiederwahl beeinträchtigen kann. Zwar ist bei den ehren- und nebenamtlich tätigen Rich-

¹¹ Siehe dazu den Vorschlag von Gundling (2024), ein Selbstergänzungsrecht „zur Vermeidung politischer Blockaden des Thüringer Verfassungsgerichtshofs“ einzuführen; kritisch dazu Reutter 2024a.

¹² Siehe weiterführend Machura & Weickert 2024.

¹³ Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, v. 21.12.1970, BGBl. I S. 1765 ff.

terinnen und Richtern des Landesverfassungsgerichtshofs die Anreizwirkung einer Wiederwahl weniger gravierend als auf Bundesebene; dennoch sollte zur Vermeidung des bösen Anscheins auch für den Thüringer Verfassungsgerichtshof die Wiederwahl ausgeschlossen werden. Im Gegenzug wäre es denkbar, die bisher siebenjährige Amtszeit der Mitglieder (§ 3 Abs. 1 S. 1 ThürVerfGHG) zu verlängern. Beides – der Ausschluss der Wiederwahl und die verlängerten Amtszeiten – sollte zudem in die Verfassung übernommen und somit dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen werden.

FORMULIERUNGSVORSCHLÄGE

a) § 3 ThürVerfGHG

§ 3 ThürVerfGHG sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung** / **Streichung**):

(1) Der Präsident und die weiteren Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs werden vom Landtag einzeln und in geheimer Wahl ohne Aussprache auf die Dauer von sieben* Jahren gewählt. Gewählt ist, wer die Stimmen von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags auf sich vereinigt. Dies gilt auch für die Wahl des Vizepräsidenten in dieser Funktion.

(2) Eine **einmalige** Wiederwahl ist **unzulässig**.

~~(3) Die Amtszeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs beträgt höchstens 14 Jahre.~~ Nach Ablauf ihrer Amtszeit führen die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs bis zur Ernennung des Nachfolgers die Amtsgeschäfte fort. **Dies gilt auch im Falle des Erreichens der Altersgrenze nach § 4 Abs. 1. Im Falle der dauerhaften oder vorübergehenden Verhinderung des Mitglieds übernimmt das stellvertretende Mitglied die Fortführung der Amtsgeschäfte. § 8 gilt entsprechend.** Die Wahl des Nachfolgers soll bei Ablauf der Amtszeit und bei Erreichen der Altersgrenze frühestens drei Monate und spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit oder dem Erreichen der Altersgrenze des bisherigen Amtsinhabers erfolgen.

(4) [...]

(5) Die Wiederwahl eines stellvertretenden Mitglieds ist **unzulässig**. **Die Wahl eines stellvertretenden**

Mitglieds zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofs ist keine Wiederwahl in diesem Sinne.

**) Amtszeit ggf. verlängern, zum Beispiel auf neun, zehn, elf oder zwölf Jahre nach dem Vorbild des Bundesverfassungsgerichts.*

b) Art. 79 ThürVerf

Art. 79 Abs. 3 ThürVerf sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung** / **Streichung**):

(3) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs dürfen weder dem Landtag oder der Landesregierung noch entsprechenden Organen des Bundes oder eines anderen Landes angehören. Sie dürfen, außer als Richter oder Hochschullehrer, beruflich weder im Dienst des Landes noch einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes stehen. Sie werden durch den Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder **für sieben* Jahre auf Zeit** gewählt. **Eine Wiederwahl ist unzulässig.**

**) Amtszeit entsprechend anpassen.*

Art. 79 ThürVerf könnte um folgenden Absatz 4 ergänzt werden:

(4) Kommt es innerhalb von zwölf Monaten* nach Ablauf der Amtszeit nicht zur Wahl eines Nachfolgers, so kann der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen vom Verfassungsgerichtshof vorgeschlagenen Kandidaten wählen.

**) Auch eine etwas längere oder kürzere Dauer ist denkbar.*

Das Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz müsste entsprechend ergänzt werden.

c) Art. 80 ThürVerf

Art. 80 ThürVerf sollte um folgenden Absatz 6 ergänzt werden:

(6) Ist der Verfassungsgerichtshof außerstande, die ihm zugewiesenen Verfahren zu entscheiden, kann das Bundesverfassungsgericht Verfassungsrechtsstreitigkeiten innerhalb Thüringens entscheiden (Art. 99 Alt. 1 GG).

2 Kündigung der Rundfunkstaatsverträge nur mit Zustimmung des Landtags erlauben

Autoritär-populistische Akteurinnen und Akteure machen etablierte Medien, speziell den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zu ihrer Zielscheibe, um den öffentlichen Diskurs zu kontrollieren und für sich einzunehmen. In den USA führt Donald Trump einen Feldzug gegen angebliche „fake news media“, in Ungarn steuerte Viktor Orbán die Übernahme von Rundfunksendern durch private Unternehmerinnen und Unternehmer und beeinflusste den Medienmarkt gezielt mit staatlichen Aufträgen und Kampagnen (Scheppelle 2022, S. 47 und Polyák 2019, S. 58),¹⁴ in Italien verbreitet Georgia Meloni Parteikampagnen über den (vermeintlich unabhängigen) staatlichen Rundfunksender rai (Pascale 2024). In Deutschland verlangt die AfD seit Jahren, dass Rundfunkstaatsverträge gekündigt, in der Folge der öffentlich-rechtliche Rundfunk¹⁵ eingestampft und durch einen mit weniger Ressourcen – für kritische Berichterstattung – ausgestatteten „Grundfunk“ ersetzt werden muss. Die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag reichte 2022 einen Antrag ein, in dem sie die Regierung dazu auffordert, Staatsverträge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu kündigen und den Rundfunkbeitrag abzuschaffen (Drucksache 7/6607).

Staatsverträge können von jedem der an ihnen beteiligten Länder gekündigt werden. So auch die Rundfunkstaatsverträge zu ARD, ZDF und MDR. Diese regeln den gemeinsamen Betrieb von Rundfunkanstalten durch alle 16 Länder (im Falle von ARD und ZDF) und durch Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt (im Falle des MDR). Aufgrund der Länderkompetenzen im Medienrecht ist der Bund nicht berechtigt, medienrechtliche Gesetze zu erlassen. Die Kündigungsfristen sind im jeweiligen Staatsvertrag geregelt; das Verfahren der Kündigung richtet sich nach dem Landes(verfassungs-)recht. Nach geltendem Landesrecht in Thüringen darf allein die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident Staatsverträge kündigen, weil sie/er das Land nach außen vertritt (Laude & Mast 2024). Das bedeutet, dass die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident Rundfunkstaatsverträge aufkündigen kann, ohne den Landtag und die übrigen Regierungsmitglieder in diese Entscheidung einzubinden.¹⁶

Das Bundesverwaltungsgericht führte zum NDR-Staatsvertrag im Jahr 1978 aus, dass eine Zustimmung des Landtags zur Kündigung nicht erforderlich sei – sofern die Landesverfassung eine solche Zustimmung nicht regelt.¹⁷ Politische Diskussionen über die Kündigung eines Staatsvertrags finden im Prozess, der zur Entscheidung führt, also nicht statt. Damit wird nicht nur die Kontrollfunktion des Parlaments erheblich geschwächt, sondern mittelbar auch die Chance minimiert, transparente Diskussionen über Kündigungsgründe in der Öffentlichkeit anzustoßen. Die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident könnte vollendete Tatsachen schaffen.

¹⁴ Laut § 32 des Gesetzes Nr. CLXXXV NR. 2010 über die Mediendienste und die Massenkommunikation ist politische Werbung unzulässig. Der Medienrat sollte in einem Fall 2016 diesen Begriff von zulässigen „Mitteilungen im öffentlichen Interesse“ und „Werbung für gemeinnützige Zwecke“ in Bezug auf die Regierungskampagnen abgrenzen. Er argumentierte dagegen, dass Kampagnen wie „Die ungarischen Reformen sind effektiv!“ unzulässige politische Werbung darstellen. (Siehe den Beschluss Nr. 160/2016. (II. 9.) des Medienrates). Damit trug die Behörde maßgeblich zur Verzerrung der öffentlichen Kommunikation und missbräuchlichen Nutzung öffentlicher Gelder bei (zu alledem siehe Polyák 2019, S.59f.)

¹⁵ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllt in Deutschland einen inhaltlichen Grundversorgungsauftrag: Er stellt die Meinungsvielfalt dar und ist damit beauftragt, ein inhaltlich umfassendes Programm zur Verfügung zu stellen (BVerfGE 73, S. 118., vgl. Lucht 2009).

¹⁶ In Hamburg kann lediglich der Senat als Kollegialorgan Staatsverträge kündigen (vgl. Art. 43 VerfHA).

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 28.5.1980 - 7 A 2/79, BVerwGE 60, 162.

Kündigt die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident die Staatsverträge für ARD, ZDF und MDR, hätte das einschneidende Folgen für die Medienlandschaft und die Thüringer Bevölkerung. Zwar würden die Rundfunkanstalten auch ohne Beteiligung Thüringens mit den übrigen Ländern fortbestehen, allerdings wäre die bundesweite Finanzierung des Rundfunks stark beeinträchtigt und Gremien müssten neu besetzt werden. Die Rundfunkanstalten wären auch nicht mehr berechtigt, ihren Sendebetrieb in Thüringen fortzusetzen. Durch die Kündigung des Rundfunkfinanzierungsvertrags stünde außerdem die Finanzierung für die Landesmedienanstalt auf dem Spiel, die für die Medienaufsicht zuständig ist und sich zum Großteil aus dem Rundfunkbeitrag finanziert.

Um zumindest einen Alleingang der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten bei einer derartigen Umgestaltung der Medien zu verhindern, ist eine minimale Änderung der Thüringer Landesverfassung ausreichend. Die Regelung zu Staatsverträgen in Art. 77 Abs. 2 kann dahingehend ergänzt werden, dass nicht nur der Abschluss, sondern auch die Kündigung von Staatsverträgen der Zustimmung des Landtags bedürfen. Als Actus Contrarius zum Abschluss sollte die Kündigung von Staatsverträgen den gleichen verfahrensmäßigen Anforderungen unterliegen. Die Rechte der Regierung in der Außenvertretung des Landes so geringfügig zu ändern, ist angemessen, wenn die Kündigung von Staatsverträgen damit transparenter gestaltet und stärker an das Parlament rückgebunden ist.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Eine Beteiligung des Landtags kann durch Änderung des Art. 77 Abs. 2 ThürVerf sichergestellt werden (**Ergänzung**):

- (2) **Der Abschluss und die Kündigung von Staatsverträgen** bedürfen der Zustimmung des Landtags.

3 Vorschlagsrecht für das Amt der Landtagspräsidentin in der Geschäftsordnung konkretisieren

Es gehört zur autoritär-populistischen Strategie, bestehende demokratische Institutionen und strategisch wichtige Positionen zu „kaperen“ und die damit einhergehenden Befugnisse zu nutzen, um die Opposition zu entmachten. Eine solche Position ist auch die der Präsidentin bzw. des Präsidenten eines Parlaments. Dieser bzw. diesem obliegt es, die Sitzungen des Parlaments zu leiten und dessen Geschäfte zu führen. Die Parlamentspräsidentin bzw. der Parlamentspräsident ist dafür verantwortlich, dass das Parlament seine wichtigen Repräsentations- und Willensbildungsfunktionen ordnungsgemäß erfüllen kann. In Ungarn stellt die Fidesz-Partei seit 2010 den Sprecher des Parlaments, dessen Rolle mit der eines Parlamentspräsidenten vergleichbar ist. In ihrer zweiten Legislaturperiode wies die Partei ihm eine Reihe neuer Rechte zu: Wer das Amt der Sprecherin bzw. des Sprechers besetzt, darf entsprechend der neuen Kompetenzen Abgeordneten das Rederecht nehmen, sie (mit Zustimmung des Plenums) von Parlamentsdebatten ausschließen und bei „Störung“ einer Plenarsitzung Geldbußen verteilen (Ilonski & Vajda 2021, S. 781).

In Thüringen liegt das Vorschlagsrecht für die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten bei der stärksten Fraktion. Erst wenn deren Kandidatin bzw. Kandidat scheitert, können „für weitere Wahlgänge neue Bewerberinnen beziehungsweise Bewerber vorgeschlagen werden“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 GOLT).

Würde nach den Wahlen eine autoritär-populistische Partei mit den meisten Sitzen in den Thüringer Landtag einziehen und der parla-

mentarischen Tradition gefolgt, das Amt der Landtagspräsidentin bzw. des Landtagspräsidenten der stärksten Fraktion zuzugestehen, könnte die autoritär-populistische Machtübernahme „schon früher beginnen, als viele glauben“ (von Achenbach & Steinbeis 2023). Ein autoritär-populistischer-Abgeordneter könnte das Amt nutzen, um eine Art neurechte Nebendiplomatie zu betreiben, völkische Ideologinnen und Ideologen für Vorträge ins Parlamentsgebäude einzuladen und im Namen des Landtages Beziehungen zu autoritären Populistinnen und Populisten in Europa zu pflegen.

Weil Thüringen vor einer Pensionierungswelle steht,¹⁸ wird die Landtagspräsidentin bzw. der Landtagspräsident der nächsten Legislatur außerdem maßgeblich beeinflussen können, wer in den kommenden Jahren in der Verwaltung arbeiten darf (und wer nicht): wer die Vorlagen verteilt, die vom Plenum beraten werden, wer die E-Mails der Abgeordneten in der IT mitliest, wer den Oppositionsfraktionen im wissenschaftlichen Dienst zuarbeitet – oder fehlerhaft berät und Informationen zurückhält. Machen Abgeordnete viele Fehler (beraten sie zum Beispiel verfassungswidrige Gesetze, die der Verfassungsgerichtshof im Anschluss kippt), verlieren die Bürgerinnen und Bürger ihr Vertrauen in die beteiligten demokratischen Institutionen. Davon profitieren autoritär-populistische Parteien.¹⁹ Die Landtagspräsidentin bzw. der Landtagspräsident ist es auch, die/der in Thüringen die Gesetze ausfertigt (Art. 85 Abs. 1 S. 1 ThürVerf). Ohne

Ausfertigung können Gesetze nicht in Kraft treten. Meistens ist das eine reine Formsache; allerdings hat die Landtagspräsidentin bzw. der Landtagspräsident ein Prüfungsrecht. Dessen Umfang ist zwar umstritten²⁰, aber ein autoritär-populistischer Landtagspräsident bzw. Landtagspräsidentin könnte sich hierauf berufen, um unliebsame Gesetze der Regierung für Monate zu blockieren.

Rechtlich lässt sich die Wahl eines autoritär-populistischen Landtagspräsidenten bzw. Landtagspräsidentin nicht verhindern – dies können nur die Abgeordneten selbst. Zumindest aber ließe sich der reibungslose Ablauf des Wahlvorgangs gewährleisten, um den demokratischen Parteien Gelegenheit zu geben, sich auf eine gemeinsame Kandidatin bzw. einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen, auch wenn dieser dann nicht Mitglied der stärksten Fraktion ist. Weil der Landtag seine Landtagspräsidentin bzw. seinen Landtagspräsidenten noch vor Konstituierung in seiner ersten Sitzung wählt, übernimmt die Alterspräsidentin bzw. der Alterspräsident die Leitung dieser Sitzung (§ 1 Abs. 2 GOLT). Hierbei handelt es sich nicht um den an Dienst-, sondern an Lebensjahren ältesten Abgeordneten. Da autoritär-populistische Parteien ihre demokratischen Rechte nutzen, um politische Prozesse zu chaotisieren oder die eigene Fraktion zu bevorteilen, muss sich der Landtag darauf vorbereiten, dass ein autoritär-populistischer Alterspräsident die aktuelle Geschäftsordnung unkonventionell auslegt, um auch nach zweifachem²¹ Scheitern

¹⁸ Die Pensionierungswelle (Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge in den kommenden zehn Jahren) trifft die kommunalen und Landesverwaltungen, aber auch die Thüringer Justiz: Insgesamt 415 Juristen und Juristinnen werden die Justiz in den kommenden zehn Jahren verlassen, das betrifft rund die Hälfte der derzeit beschäftigten Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen und Proberichter und Proberichterinnen“ (LTO 2023).

¹⁹ “[G]eneralized distrust is one of the most corrosive forces within the politics of democratic countries today, particularly when exploited by outsider, populist politicians who ask for the personalized trust of their followers.“ (Warren 2017, S. 81) Die autoritäre Strategie, Chaos zu säen, stärkt also das populistische Narrativ der korrupten „Eliten“, das wiederum Wählerinnen und Wähler motiviert, einer autoritär-populistischen Partei ihre Stimme – und damit staatliche Machtmittel in die Hand – zu geben.

²⁰ Siehe dazu Bathe (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 85 Rn. 10 f.).

²¹ Nach ständiger Praxis im Thüringer Landtag ist eine einmalige Wiederholung der Wahl mit demselben Kandidaten bzw. derselben Kandidatin zulässig, vgl. Bieler/Poschmann/Schulte (in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 57 Rn. 18).

der Wahl des vorgeschlagenen Kandidaten nur Kandidaten oder Kandidatinnen der stärksten Fraktion zuzulassen.²² Es sollte daher klar gestellt werden, dass auch die anderen Fraktionen für die weiteren Wahlgänge Vorschläge machen können.

Zur Landtagspräsidentin bzw. zum Landtagspräsidenten ist gewählt, „wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält“ (§ 2 Abs. 1 S. 3 GOLT). Verläuft die Wahl in der kommenden Legislatur so, wie es die Geschäftsordnung vorsieht, und wird der autoritär-populistische Kandidat bzw. die Kandidatin nicht gewählt, könnte es passieren, dass in den weiteren Wahlgängen mit mehreren Kandidatinnen bzw. Kandidaten keiner die erforderliche Mehrheit erhält. Für dieses Szenario enthält § 2 GOLT keine eigene Regelung. Ist keine Landtagspräsidentin bzw. kein Landtagspräsident gewählt, kann der Landtag seine Arbeit nicht aufnehmen – weil er sich erst mit Wahl und Besetzung des Amtes konstituiert.²³ Da dies nicht sein kann, würde man in diesem Fall § 46 Abs. 3 GOLT entsprechend heranziehen.²⁴ Dieser gilt allgemein für Wahlen im Parlament und sieht für einen solchen Fall eine Stichwahl zwischen den bestplatzierten Bewerberinnen bzw. Bewerbern vor. Ein autoritär-populistischer Alterspräsident bzw. Alterspräsidentin könnte diese Auslegung aber ablehnen, um die Konstituierung des Landtags zu blockieren und den demokratischen Parteien vorzuwerfen, parlamentarische Traditionen zu missachten und eine Blockade wissend in Kauf zu nehmen. Dieses Szenario lässt sich umgehen, indem in der Geschäftsordnung in § 2 Abs. 1 GOLT klar gestellt wird, dass § 46 Abs. 3 GOLT entsprechende Anwendung findet.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

§ 2 Abs. 1 GOLT sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung** / **Streichung**):

(1) Der Landtag wählt die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten und die Vizepräsidentinnen beziehungsweise Vizepräsidenten in besonderen Wahlgängen für die Dauer der Wahlperiode. Die Wahlen werden ohne Aussprache und geheim durchgeführt. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, können für weitere Wahlgänge **alle Fraktionen** neue Bewerberinnen beziehungsweise Bewerber **vorschlagen vorgeschlagen werden. § 46 Abs. 3 gilt entsprechend.**

²² Wie § 2 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 4 GOLT an dieser Stelle zu verstehen ist und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen das Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion nicht mehr exklusiv besteht, ist nicht völlig klar, siehe dazu Bieler/Poschmann/Schulte (in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 57 Rn. 20); für ein Vorschlagsrecht der anderen Fraktionen aber Linck & Hopfe (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 57 Rn. 14).

²³ Linck & Hopfe (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 57 Rn. 15a).

²⁴ Vgl. Bieler/Poschmann/Schulte (in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 57 Rn. 17).

4 Landeszentrale für politische Bildung auf eine gesetzliche Grundlage stellen

Seit seiner Machtübernahme 2010 baute Ministerpräsident Viktor Orbán das ungarische Bildungssystem um: Er verkürzte die Schulpflicht und reduzierte Investitionen in die Allgemeinbildung (Szabó 2022). Ein eigenes Schulfach „Politische Bildung“ gibt es in Ungarn nicht (Bayer 2023). Demokratietheoretisch ist das problematisch, weil Demokratie in der Praxis nur funktioniert, wenn die Bürgerinnen und Bürger kritikfähig sind und sich politisch artikulieren können – sprich, wenn sie politisch gebildet sind (Oelkers 2018). Sind sie es nicht, erleichtert das im Umkehrschluss den Machterhalt der regierenden Partei und das formal-legalistische Vorgehen autoritärer Populistinnen und Populisten (Frey 2023 und Oelkers 2018).

Die Landeszentralen für politische Bildung in Deutschland vermitteln den Bürgerinnen und Bürgern die nötigen Voraussetzungen, um informiert und aufmerksam am politischen Leben teilzunehmen (Massing 2021). Dass die Landeszentrale für politische Bildung Thüringen (LZT) im Fall einer autoritär-populistischen Regierungsübernahme durch die AfD zum Angriffspunkt wird, hat der AfD-Fraktionsvorsitzende Björn Höcke bereits in seinem „5-Punkte-Plan“ angekündigt (Kehrer 2024).

Gemäß § 1 der Anordnung der Landesregierung über die Errichtung der Thüringer Landeszen-

trale für politische Bildung (im Folgenden: Anordnung) ist die LZT bei der Staatskanzlei, also direkt beim Ministerpräsidenten angesiedelt. Ihre Arbeit ist stark an die Exekutive und kaum an die Legislative rückgebunden. Eine autoritär-populistische Regierung könnte die Thüringer LZT daher ohne Absprache mit dem Parlament abschaffen, um den Zugang zu politischer Bildung zu erschweren. Denkbar ist auch, dass eine autoritär-populistische Partei in Regierungsverantwortung die starke exekutive Anbindung der LZT und ihre demokratische Legitimität dazu missbraucht, über sie das eigene politische Programm zu propagieren – beispielsweise, indem die autoritär-populistische Partei die Leitung (das „Direktorium“) der LZT nach § 5 der Anordnung mit eigenem Personal besetzt.

Um die LZT gegen diese autoritär-populistischen Strategien abzusichern, empfehlen sich zwei wesentliche Änderungen ihrer aktuellen rechtlichen Grundlage: Zum einen sollte die Landeszentrale parlamentsgesetzlich verankert werden, ähnlich wie in Bayern (Gesetz über die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, LzPolBiG) und Schleswig-Holstein (Gesetz zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung, PolBiLBeauftrG SH). Das bietet gegenüber der aktuellen rechtlichen Grundlage nicht nur eine erhöhte demokratische Legitimation (Kluth 2018), die LZT wird zusätzlich resilienter gegen exekutive Übergriffe. Will eine Regierung die gesetzliche Grundlage der LZT ändern (zum Beispiel, um die Kompetenzen eines neu besetzten Kuratoriums auszuweiten), führt in diesem Fall kein Weg am Landtag vorbei. Auch einer Auflösung der LZT müsste der Landtag dann zustimmen.²⁵ Natürlich wäre es einer regierenden autoritär-populistischen Partei

²⁵ Niedersachsens Landesregierung löste die eigene LZ im Jahr 2004 auf, unter teils vehementer Kritik der Leiterinnen und Leiter der Landeszentralen und der Bundeszentrale für politische Bildung und der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung. Trotzdem wurde die LZ in Niedersachsen erst im Jahr 2016 neu gegründet, nach einem Antrag der Fraktionen der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen (LT Niedersachsen, Drucksache 17/4526), indem die Fraktionen die Abschaffung der LZ als „schweren politischen Fehler“ bezeichneten.

bei Einwilligung des Parlaments immer noch möglich, die LZT abzuschaffen oder ihre Arbeit programmatisch zu beeinflussen. Der Weg über den Landtag als Kontrollinstanz aber macht geplante Gesetzesänderungen für die Bevölkerung transparent, die damit die Gelegenheit bekommt, auf das Verfahren zu reagieren und sich gegebenenfalls mit Mitteln der Bürgerbeteiligung dazu zu verhalten.

Der Bayerische Landtag hat die Landeszentrale für politische Bildung Bayern bereits 2018 umstrukturiert, um ihre Reaktionsfähigkeit auf Extremismus, insbesondere in digitalen Räumen, zu verbessern (LT Bayern, Drucksache 7/22909). Die Regierung sah unter anderem die Ausgestaltung der Landeszentrale als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)²⁶ als Teil des Lösungswegs:

„Die für die Neustrukturierung der Landeszentrale angemessene Form der Neustrukturierung ist die einer teilrechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Diese Rechtsform gibt der Landeszentrale die Möglichkeit, im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlicher und damit flexibler zu agieren (Rechtsfähigkeit nach außen). Zugleich gewährleistet die Teilrechtsfähigkeit, dass die neue Landeszentrale im Innenverhältnis zur Staatsverwaltung weiterhin auf der verlässlichen Grundlage einer staatlichen Haushaltsführung aufbaut und auf den Freistaat Bayern als Dienstherrn bzw. Arbeitgeber des Personals der Landeszentrale verweisen kann.“ (LT Bayern, Drucksache 17/22908, S. 1).

Für die Ausgestaltung der LZT als teilrechtsfähige AöR spricht also insbesondere die damit einhergehende Verpflichtung der Regierung, die Landeszentrale aufgabengerecht mit den nötigen finanziellen Mitteln auszustatten. Gleichzeitig würde die LZT als AöR eigenverantwortlich agieren können und noch flexibler in ihrer Tätigkeit werden.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Wir empfehlen, die Landeszentrale für politische Bildung als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts auf eine parlamentsgesetzliche Grundlage zu stellen. § 1 des Gesetzes könnte entsprechend der Gesetzeslage in Bayern folgenden Wortlaut haben:

§ 1 – Rechtsform

- (1) Die Thüringische Landeszentrale für politische Bildung (Landeszentrale) ist eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich der Staatskanzlei. Sie kann unter eigenem Namen im Rechtsverkehr handeln, klagen und verklagt werden. [...]

²⁶ Eine (teilrechtsfähige) Anstalt des öffentlichen Rechts fasst „Sach- und Personalmittel zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks“ zusammen (Schneider 2023, S. 99). Sie ist organisatorisch vollständig und rechtlich teilweise selbstständig (vgl. auch LT Bayern, Drucksache 17/22908).

5 Polizeipräsident, Verfassungsschutz- präsident und Landtags- direktor aus der Liste der politischen Beamten streichen

Will eine autoritär-populistische Partei ihre Agenda effektiv umsetzen, muss sie Schlüsselpositionen in der Verwaltung mit eigenem Personal besetzen. Im Umfeld von Donald Trump werden bereits Kampagnen organisiert, mit denen möglichst viel loyales Personal für die US-amerikanischen Bundesbehörden rekrutiert werden soll (Pfister 2024). Die Sicherheitsbehörden sind wegen ihres Repressionspotenzials besonders attraktiv für die autoritär-populistische Strategie, die Arbeit der Verwaltungen politisch zu lenken. Der populistische Ministerpräsident der Slowakei, Robert Fico, tauschte zu Beginn seiner Amtszeit den Polizeipräsidenten des Landes aus und entledigte sich anschließend des Spezialstaatsanwalts für Korruption, der zuvor engagiert Missstände aufgedeckt hatte (Großmann 2023a und 2023b). Die polnische PiS-Regierung machte den Justizminister gar gleich selbst zum neuen Generalstaatsanwalt (Zeit Online 2016).²⁷

Auch in Deutschland könnte eine an der Regierung beteiligte autoritär-populistische Partei die Besetzung wichtiger Behördenposten beeinflussen. Ein besonders geeignetes Ins-

trument ist der Austausch der sogenannten politischen Beamten, zu denen in Thüringen nach § 27 Abs. 1 ThürBG auch Präsidentin bzw. Präsident der Landespolizeidirektion und des Landesamtes für Verfassungsschutz gehören. Sie können ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. An deren Stelle kann die neue Regierung eine politisch nahestehende Person ernennen. Die Auswahl muss nicht in gleichem Maße wie bei regulären Beamtinnen und Beamten an das beamtenrechtliche Leistungsprinzip gebunden sein.²⁸ Politische Beamte unterliegen nicht dem Lebenszeitprinzip nach Art. 33 Abs. 5 GG, das Beamtinnen und Beamte vor Entlassungen oder Zurückstufungen schützt und so ihre politische Neutralität sichern soll. Derzeit liegt die gesetzliche Regelung über die politischen Beamten zur Neufassung im Innenausschuss des Thüringer Landtags, eine Einigung steht noch aus.

Die Sonderstellung der politischen Beamten wird mit ihrer Funktion als „Scharnier“ gerechtfertigt: Sie kommunizieren mit den Behörden und treten dabei als Mittler zwischen dem politischen Willen der Regierung und der neutralen Verwaltung auf. Als Ausnahme vom Lebenszeitprinzip sind sie aber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nur bei solchen Posten gerechtfertigt, die auf besondere Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen.²⁹

In der Leitung von Polizei und Verfassungsschutz kommt es dagegen auf eine strenge Gesetzestreue der Behörde und gerade nicht auf den politischen Willen der Regierung an (Steinbach 2018, S. 2). Die Mittel der Sicherheitsbehörden erlauben tiefgreifende Grund-

²⁷ Der polnische Justizminister war bis 2009 von Amts wegen gleichzeitig Leiter der Generalstaatsanwaltschaft. Die damalige Regierung (unter Ministerpräsident Donald Tusk) trennte die Ämter personell voneinander. 2016 führte die PiS-Partei sie wieder zusammen. Siehe auch Venedig-Kommission (2017).

²⁸ Nach Art. 33 Abs. 2 GG werden Beamte nach beamtenrechtlicher Leistungsfähigkeit ausgewählt, also sachlich-rational nach der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung des Beamten für das konkrete Amt (Bickenbach in: von Münch/Kunig Art. 33 Rn. 66).

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 - 2 BvL 11/07.

rechtseingriffe. Dass sie das Recht möglichst neutral und gesetzestreu anwenden, ist also unabdingbar. Aus diesem Grund hält das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen den politischen Beamtenstatus der Polizeipräsidentin bzw. des Polizeipräsidenten sogar für mit dem Lebenszeitprinzip des GG unvereinbar und hat die Frage dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.³⁰

Der Einfluss politisch besetzter Polizei- oder Verfassungsschutzpräsidentinnen bzw. -präsidenten wird in folgendem Szenario besonders deutlich: Setzt die Regierung die Sicherheitsbehörden auf politische Gegnerinnen und Gegner an, kann das zuständige Innenministerium die Polizei anweisen, bei einer regimiekritischen Person den Anfangsverdacht einer Straftat anzunehmen. Ebenso kann die Regierung den Verfassungsschutz anweisen, dass die Voraussetzungen für eine Beobachtung politischer Gegnerinnen und Gegner vorliegen. Sind diese Weisungen rechtswidrig, so ist es Aufgabe der jeweiligen Behördenleiterinnen bzw. Behördenleiter, der Ausführung zu widersprechen. Es ist zu befürchten, dass eine politisch besetzte Behördenleiterin bzw. ein politisch besetzter Behördenleiter dem nicht in vollem Umfang nachkommen wird, weil sie/er ihre/seine Abberufung fürchtet oder die Anweisung befürwortet.

Nimmt die Polizei den Anfangsverdacht an, schließen sich in Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaft und ErmittlungsrichterIn bzw. Ermittlungsrichter weitreichende Ermittlungsmaßnahmen an. Die Wohnungen der Verdächtigten könnten durchsucht, Vermögen eingefroren werden; werden sie vom Verfassungsschutz beobachtet, kann dieser Abhörmaßnahmen oder V-Personen einsetzen. Für die Betroffenen bedeuten solche Ermittlungsmaßnahmen tiefgehende Einschnitte in ihre Arbeit, ihren Alltag und ihre Grundrechte. Die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Landes-

polizeidirektion und des Verfassungsschutzes tragen deshalb besondere Verantwortung dafür, dass derartige Maßnahmen nur unter den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen ergriffen werden.

Die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Sicherheitsbehörden neutral zu besetzen hieße zwar, den personellen Gestaltungsspielraum der Regierung ein Stück weit einzuengen. Schwerer wiegt aber die Gefahr eines rechtsstaatlichen Vertrauensverlustes, der durch den Eindruck entsteht, dass die Sicherheitsbehörden nach politischer Opportunität entscheiden und nicht mehr nach Recht und Gesetz. Im Fall eines autoritär-populistisch geführten Innenministeriums kann dieses Risiko sehr schnell politische Realität werden. Dies ließe sich vermeiden, wenn die beiden Positionen im Wege einer Gesetzesänderung aus der Liste der politischen Beamten in § 27 Abs. 1 ThürBG gestrichen würden (Jaschinski & Steinbach 2024).

Schließlich betrifft die Problematik auch die Direktorin bzw. den Direktor des Landtags, die/der nach § 98 Abs. 2 ThürBG von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags ausgetauscht werden kann. Hier könnte eine autoritär-populistische Partei, die die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten stellt, ihre Strategie unter Umständen sogar schon vor einer Regierungsbeteiligung in die Tat umsetzen und einen eigenen Landtagsdirektor bestimmen.

Die Landtagsdirektorin bzw. der Landtagsdirektor steht der Verwaltung des Landtags vor; unter ihre/seine Verantwortung fällt damit ein wesentlicher Teil des Parlamentsbetriebs, insbesondere die Leitung des Personals. Die Verwaltung verteilt die Vorlagen, über die die Abgeordneten beraten und beschließen, zum Beispiel Gesetzesentwürfe. Sie stellt auch die ganze IT-Infrastruktur bereit. Bei einem au-

³⁰ Eine Entscheidung in der Sache steht noch aus, siehe OVG NRW, Vorlagebeschluss vom 15.12.2021 - 6 A 739/18.

toritär-populistisch besetzten Landtagsdirektor müssten sich oppositionelle Fraktionen zukünftig fragen, wer eigentlich ihre E-Mails mitliest.

Auch bei den Aufgaben der Landtagsdirektorin bzw. des Landtagsdirektors steht also die sachliche und neutrale Ausführung ihrer/seiner Aufgaben im Vordergrund. Ein legitimes Interesse daran, den politischen Willen der Hausleitung in die Verwaltung hineinzutragen, ist nicht erkennbar.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Derzeit wird ein Gesetzentwurf (→ Drucksache 7/8656) im Innen- und Kommunalausschuss beraten, der bereits die Streichung einiger Posten aus der Liste des § 27 Abs. 1 ThürBG vorsieht. Wir empfehlen, zusätzlich noch die derzeitigen Nrn. 3 und 4, den Präsidenten des Amtes für Verfassungsschutz und den Präsidenten der Landespolizeidirektion, von der Liste zu streichen. Außerdem sollte § 98 Abs. 2 ThürBG ersatzlos gestrichen werden.

6 Konsultative Volksbefragungen verfassungsrechtlich ausschließen

Zwischen 2010 und 2023 wurden die Bürgerinnen und Bürger Ungarns in zwölf sogenannten „nationalen Konsultationen“ von der Fidesz-Regierung ausführlich zu ihrer Meinung befragt. In der Theorie sollen Volksbefragungen den sogenannten Volkswillen möglichst direkt und unverfälscht in politische Entscheidungen übersetzen; rechtlich bindend ist die Umsetzung ihrer Ergebnisse nicht.³¹ In der Praxis konnten die Bürgerinnen und Bürger Ungarns zwar frei entscheiden, wie sie bei den Umfragen abstimmen, die Ergebnisse standen aber stets vorher fest: Suggestivfragen, Falschinformationen und undurchsichtige Erhebungs- und Auswertungsmethoden lenkten die Antworten der Befragten so, dass sie die Absichten der Regierung unterstützten. So entstand der Anschein, dass die Regierungsabsichten mit dem vermeintlichen „Volkswillen“ übereinstimmen würden, einer konstruierten Mehrheitsmeinung, von der autoritäre Populistinnen und Populisten behaupten, sie sei die rechtmäßige Handlungsgrundlage für Politik (Batory & Svensson 2019, S. 235). Unter dem Deckmantel der Bürgerbeteiligung, begleitet von groß angelegten Medienkampagnen, benutzte Fidesz die Volksbefragung als Instrument, um die öffentliche Meinung im Sinne der eigenen politischen Agenda zu beeinflussen (Batory & Svensson 2019, S. 239). Bis heute legitimiert Ministerpräsident Viktor Orbán mit den manipulierten Umfrageergebnissen seine rechts-autoritäre Politik. Die AfD-Bundestagsfraktion hat das Missbrauchspotenzial konsultativer Volksbefragungen erkannt und im März 2023 einen entsprechenden Antrag für eine Grundgesetzänderung eingebracht (Heußner et al. 2023).

³¹ Anders als bei direktdemokratischen Referenden, vgl. auch Batory & Svensson 2019, S. 232.

Demnach soll die Bundesregierung ermächtigt werden, „dem Volk Sachfragen zur Ermittlung des Volkswillens vor(zu)legen“ (→ Drucksache 20/6274). Die AfD bezieht sich in ihren Forderungen immer wieder auf die Stärkung direktdemokratischer Instrumente – mit direkter Demokratie „von unten“ haben Volksbefragungen, die unverbindlich von „oben“ initiiert werden, aber nichts gemein. Sie sind eine „Prämie auf die Macht“, denn die Regierung entscheidet allein, über welches Thema zu welchem Zeitpunkt und in welchem Verfahren die Bürgerinnen und Bürger abstimmen (Heußner 2023).

Auf Grund ihrer nachhaltigen Bemühungen, konsultative Volksbefragungen auf Bundesebene einzuführen, ist es durchaus denkbar, dass sich die AfD dies auch in Thüringen zum Ziel setzen könnte. In der Thüringer Verfassung sind konsultative Volksbefragungen nicht explizit genannt. Ob die einfachgesetzliche Einführung einer Volksbefragung mit der Thüringer Verfassung vereinbar wäre, ist zumindest unklar. In Bayern hat der Verfassungsgerichtshof 2016 über ebendiese Frage geurteilt und kam zu dem Ergebnis, dass die in der Bayerischen Verfassung genannten Formen der Beteiligung des Volkes abschließend sind, die Einführung einer Volksbefragung somit verfassungswidrig war.³² In der juristischen Literatur aber gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob konsultative Volksbefragungen einfachgesetzlich eingeführt werden können.³³ Ob der Thüringer Verfassungsgerichtshof dem Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes folgen würde, steht keineswegs fest. Um konsultative Volksbefragungen in Thüringen auszuschließen, ist angesichts der exorbitanten Missbrauchsanfälligkeit dieses Instruments eine Klarstellung im Verfassungstext empfehlenswert.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Art. 45 ThürVerf sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung**):

Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Es verwirklicht seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid. **Alle weiteren Formen von Volksabstimmungen und von Volksbefragungen sind nur durch Verfassungsänderung zulässig.** Es handelt mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.

Die direktdemokratische Gesetzgebung „von unten“ bleibt damit unangetastet. Nur „von oben“ initiierte Volksbefragungen werden ausgeschlossen.

³² Siehe Urteile → Vf. 15-VIII-14 und Vf. 8-VIII-15 des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Weitere Versuche, konsultative Volksbefragungen durchzuführen, gab es 2015 von der SPD/CDU-Koalition in Berlin, 2018 von der SPD/CDU-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern und 2023 von der CDU in Berlin. In Sachsen verhandelte das Parlament kürzlich über einen Gesetzentwurf (→ Drucksache 7/15055) der Kenia-Koalition, mit dem Plebiszite „durch die Hintertür“ möglich wären (Heußner 2024).

³³ Für einen generellen Verfassungsvorbehalt etwa Sommermann: Art. 20 (in: Mangoldt et al.: Grundgesetz, Rn. 162) und Pautsch 2019, S. 246ff; dagegen etwa Jarass: Art. 20 (in Jarass et al.: Grundgesetz, Rn. 6), Ebsen 1985, S. 2ff und implizit auch Meyer 2012, S. 58.

7 Risiken rund um die Ministerpräsidentenwahl verringern

Die thüringische Ministerpräsidentenwahl am 5. Februar 2020 löste eine Regierungskrise aus. Angesichts der sich in Umfragen abzeichnenden schwierigen Mehrheitsverhältnisse und dem zu erwartenden Erstarken autoritär-populistischer Kräfte bietet auch die kommende Ministerpräsidentenwahl Anlass zur Sorge.

Geheime Wahl abschaffen

Bereits bei der Wahl von Christine Lieberknecht 2009 wurde in Thüringen diskutiert, die geheime Ministerpräsidentenwahl abzuschaffen, als diese erstmalig einen dritten Wahlgang benötigte, da ihr in den ersten beiden Wahlgängen einige Abgeordnete aus der eigenen Partei die Stimme verwehrten.³⁴ Derartiges kommt immer wieder vor (Decker 2024) und sorgt in den meisten Fällen für unangenehme politische Überraschungen, die geeignet sind, das Vertrauen der Bevölkerung in die Abgeordneten und die Demokratie sowie das Vertrauen zwischen aber auch innerhalb der Fraktionen zu schwächen. Die Wahl Thomas Kemmerichs zum Ministerpräsidenten 2020 verdeutlichte dies. Nach den Landtagswahlen am 1. September dieses Jahres könnte die geheime Wahl sogar zu einem Szenario beitragen, bei dem mehr oder weniger „versehentlich“ ein Kandidat oder eine Kandidatin einer autoritär-populistische Partei gewählt wird, wenn im dritten Wahlgang, in dem – jedenfalls bei mehreren Kandidaten und Kandidatinnen – eine relative Mehrheit („die meisten Stimmen“) ausreicht, genügend Abweichler aus den demokratischen Fraktionen die Kandi-

datin bzw. den Kandidaten der autoritär-populistischen Partei mitwählen bzw. die demokratischen Fraktionen nicht genügend Stimmen auf einen gemeinsamen Gegenkandidaten bzw. Gegenkandidatin vereinen können.

Für eine offene Wahl streitet bereits der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 GG, Art. 60 Abs. 1 ThürVerf) und die in einer repräsentativen Demokratie erforderliche Transparenz, die eine wechselseitige Kommunikation zwischen Volk und Repräsentanten ermöglicht (Linck 2005, S. 794). Dagegen wird für die Geheimheit von (Personen-)Wahlen (im Gegensatz zu den grundsätzlich offenen Abstimmungen über Sachfragen) zumeist der Schutz des freien Mandats ins Feld geführt. Abgeordnete sollen sich nicht durch den Druck von Partei und Fraktion genötigt sehen, gegen ihren Willen für oder gegen einen bestimmten Kandidaten oder eine bestimmte Kandidatin zu stimmen.³⁵ Diese Ansicht übersieht aber, „dass die Demokratie nicht nur auf der freien Zustimmung der Abgeordneten beruht, sondern auch darauf, dass diese als Vertreter einer Partei gewählt werden“ (Decker 2024). Bei der Wahl des Regierungschefs handelt es sich nicht um eine reine Personenwahl. Vielmehr wird mit dem Regierungschef ein politisches Programm gewählt (Linck 2005, S. 795), mit dem üblicherweise zuvor auch Wahlkampf gemacht wurde. Hat ein Abgeordneter dennoch gute Gründe für seine abweichende Wahlentscheidung, so kann und sollte er sie offenlegen und bedarf des Schutzes der Geheimwahl nicht. Die Geheimwahl ermöglicht den Abgeordneten letztlich, sich aus der Verantwortung zu ziehen. Die geheime Wahl in Art. 70 Abs. 3 S. 1 ThürVerf sollte deshalb abgeschafft werden. Aus denselben Gründen sollte auch Art. 73 S. 4 ThürVerf angepasst werden, der die Ministerpräsidentenwahl im Falle eines konstruktiven Misstrauensvotums regelt.

³⁴ Der Parlamentsrechtler und ehemalige Direktor des thüringischen Landtags Joachim Linck forderte eine offene Abstimmung bereits 2005 (2005, S. 793 ff.). Auch der Politikwissenschaftler Frank Decker argumentierte mehrfach dafür, die Geheimheit der Thüringer Ministerpräsidentenwahlen abzuschaffen (2009, 2024).

³⁵ Siehe z.B. Schleicher & Dietze (2022, S. 277); Leisner-Egensperger (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 2a); Dressel (in: ders./Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 70 Rn. 31).

Auslegungsunsicherheiten in der Verfassung klären

Problem 1: Der konkurrenzlos antretende Kandidat im dritten Wahlgang

Ein weiteres Risiko besteht hinsichtlich der Rechtsunsicherheit im dritten Wahlgang. Über die Auslegung von Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf im Falle eines **konkurrenzlos antretenden Kandidaten** wird seit langem diskutiert.³⁶ Man ist sich nicht einig, ob das Erfordernis „die meisten Stimmen“ in diesem Fall auch bei weniger Ja- als Nein-Stimmen, im Extremfall also auch bei einer einzigen Ja-Stimme, erfüllt ist (*Auslegungsvariante 1*)³⁷ oder ob mehr Ja- als Nein-Stimmen erforderlich sind (*Auslegungsvariante 2*)³⁸.

Entsprechend gefährlich ist ein Szenario, in dem ein konkurrenzlos antretender Kandidat im dritten Wahlgang mit weniger Ja- als Nein-Stimmen zum Ministerpräsidenten gewählt wird. Das mag unwahrscheinlich erscheinen, da die Konstellation umgangen werden kann, indem sich im dritten Wahlgang mehrere Kandidaten und Kandidatinnen zur Wahl stellen. Angesichts der angespannten politischen Verhältnisse ist es jedoch nicht auszuschließen. Auch in der Vergangenheit konnte dies nur mit Mühe abgewendet werden. So stellte sich Bodo Ramelow bei der Ministerpräsidentenwahl 2009 spontan als Gegenkandidat zu Christine Lieberknecht im dritten Wahlgang auf und wendete damit genau diese Konstellation ab (Dressel & Gogolin 2015, S. 433). Von einer autoritär-populistischen Partei ist zu erwarten, dass sie in destruktiver Absicht genau diese Konstellation provozieren würde, sofern es ihr möglich ist. Kommt es zu dieser Situation, läge die Auslegungshoheit zunächst bei der Landtagspräsidentin. Egal wie sie entscheidet, könnte eine Seite ein Organstreitverfahren vor

dem Verfassungsgerichtshof anstrengen. Solche Verfahren können mehrere Monate bis hin zu Jahren dauern, wobei in einem solch bedeutenden Fall zu vermuten ist, dass das Gericht eine entsprechende Priorisierung vornehmen würde. Jedenfalls hätte Thüringen bis zur Urteilsverkündung einen Ministerpräsidenten auf Abruf. Die Regierung wäre in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt, denn im Falle einer Stattgabe der Organklage wäre die Regierung im Nachhinein ihrer verfassungsrechtlichen Legitimation beraubt. Die in der Zwischenzeit vorgenommenen Regierungsakte wären mit dem Makel der Illegitimität behaftet. Die Folge wäre eine veritable Verfassungskrise. Davon profitieren würden am Ende nur die autoritären Populisten, die damit einmal mehr ihr Narrativ vom Versagen des Systems füttern könnten. Es ist deshalb dringend geboten, dieses Risiko durch eine klarstellende Verfassungsänderung auszuräumen. Hierfür möchten wir einen Kompromissvorschlag unterbreiten.

Auslegungsvariante 2 hat für sich, dass es in der Tat sehr bedenklich erscheint, anzunehmen, dass ein Kandidat bzw. eine Kandidatin im Extremfall mit nur einer Ja-Stimme gewählt werden könnte. Wortlaut („die meisten Stimmen“) und Systematik bzw. Telos der Thüringer Verfassung sprechen dagegen eher für *Auslegungsvariante 1* (nur die Ja-Stimmen entscheiden). Denn das Hauptproblem an *Auslegungsvariante 2* (mehr Ja- als Nein-Stimmen) ist die Sackgasse, in die man gerät, wenn sich die Parteien nicht einig werden und kein Kandidat diese Voraussetzung im dritten Wahlgang erfüllt. Für diesen Fall müsste eine zusätzliche Regelung vorgesehen werden, die einen Ausweg aus einer solchen Blockade bietet. Alles andere würde der Kreationspflicht des Art. 48 Abs. 2 ThürVerf zuwiderlaufen und zu der untragbaren Konse-

³⁶ Siehe nur Hahn 2023, Schönberger 2014, Dressel & Gogolin 2015.

³⁷ So die wohl herrschende Ansicht in der Literatur, siehe z.B. Morlok & Kalb (2015, S. 153), Leisner-Egensperger (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 14c), Dressel (in: ders./Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 70 Rn. 33).

³⁸ So insbesondere Zeh (2015, S. 161) und Schönberger (2014).

quenz führen, dass die alte Regierung dauerhaft geschäftsführend im Amt bliebe.³⁹

Ein rechtsvergleichender Blick zeigt, dass es verschiedene Lösungen für das Problem gibt.⁴⁰ Denkbar ist zum einen, nach mehreren gescheiterten Wahlgängen das Mehrheitserfordernis abzusenken, um am Ende zu einer Regierung zu gelangen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, bei Scheitern der Mehrheitswahl den Landtag aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Beide Optionen sieht die Thüringer Verfassung im Grunde bereits vor. Allerdings bringt angesichts der gezeigten Unsicherheiten in der Auslegung des Meiststimmenprinzips für den Fall des konkurrenzlos antretenden Kandidaten die Absenkung des Mehrheitserfordernisses in Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf gerade keine Rechtssicherheit. Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ThürVerf sieht die Selbstauflösung des Landtags vor, knüpft diese jedoch an eine Zweidrittelmehrheit. Diese hohe Hürde vermeidet den Missbrauch des Selbstauflösungsmechanismus zur Nutzung vermeintlicher Sympathiewellen und soll eine stabile und effiziente Arbeit von Parlament und Regierung sichern, die durch die permanente Gefahr der Selbstauflösung gefährdet wäre.⁴¹ Dies gilt aber nicht gleichermaßen zu Beginn einer Legislaturperiode, wenn gerade erst gewählt wurde und noch gar keine Regierung gebildet ist. An dieser Stelle wäre eine Zweidrittelmehrheit eine zu hohe Hürde, durch die die Landtagsauflösung keine echte Alternative mehr darstellen würde. Entsprechend ist in Landesverfassungen, die ein solches Modell vorsehen, eine absolute Mehrheit oder gar ein Automatismus für die Selbstauflösung vorgesehen.

Schließlich gibt es noch Landesverfassungen, die das abgesenkte Mehrheitserfordernis und

den Auflösungsmechanismus kombinieren. Das funktioniert (mit leichter Variation) so:

Schritt 1

Zunächst braucht ein Kandidat für seine Wahl die **absolute Mehrheit** („Mehrheit der Mitglieder des Landtags“).

Schritt 2

Erhält er diese nicht, wird das Mehrheitserfordernis zunächst **auf eine einfache Mehrheit abgesenkt** („Mehrheit der abgegebenen Stimmen“).

Schritt 3

Kommt auch diese nicht zustande, hat der Landtag über seine **Auflösung** abzustimmen. Erforderlich dafür ist die **absolute Mehrheit**.

Schritt 4

Kommt auch die Auflösung nicht zustande, wird das Mehrheitserfordernis **nochmals auf eine relative Mehrheit abgesenkt**. Erforderlich sind nun nur noch „**die meisten Stimmen**“.

Auch diese Kombination wäre im Thüringer Kontext keine sinnvolle Lösung, da ja hier gerade umstritten ist, was „die meisten Stimmen“ im Falle des konkurrenzlos antretenden Kandidaten bedeutet. Die Kombinationslösung lässt sich aber auf dieses Problem anpassen. Das könnte so aussehen:

Schritt 1

In den ersten beiden Wahlgängen braucht ein Kandidat für seine Wahl die **absolute Mehrheit** („Mehrheit der Mitglieder des Landtags“). → *Das entspricht dem in Art. 70 Abs. 3 S. 1 und 2 ThürVerf vorgesehenen ersten und zweiten Wahlgang.*

³⁹ Siehe eingänglich zu den jeweiligen Argumenten die entsprechenden Ausführungen bei den in Fn. 37 und 38 genannten Nachweisen.

⁴⁰ Siehe hierzu ausführlich Schleicher (2024) und Leisner-Egensperger (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 3 ff.).

⁴¹ Siehe dazu Dette (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 50 Rn. 17 f. m.w.N.).

Schritt 2

Erhält er diese nicht, wird das Mehrheits-erfordernis **auf eine relative Mehrheit abgesehen** („die meisten Stimmen“). → *Das entspricht dem in Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf vorgesehenen dritten Wahlgang.*

Für den Fall, dass **nur ein Kandidat** zur Wahl steht, wird jedoch klargestellt, dass dieser **mehr Ja- als Nein-Stimmen benötigt**. → *Das entspricht Auslegungsvariante 2.*

Treten im dritten Wahlgang mehrere Kandidaten und Kandidatinnen an, dürfte eine Wahl stets zustande kommen, wie das auch bisher der Fall war. Nur für den Fall des umstrittenen konkurrenzlos antretenden Kandidaten geht es weiter mit Schritt 3.

Schritt 3

Kommt die Wahl danach nicht zustande, hat der Landtag über seine **Auflösung** abzustimmen. Erforderlich dafür ist die **absolute Mehrheit**. → *Hierfür wäre eine Ergänzung in Art. 70 Abs. 3 ThürVerf nötig, die eine lex specialis zu Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ThürVerf, der die Selbstauflösung mit Zweidrittelmehrheit vorsieht, darstellen würde.* Dies ist jedoch notwendig, da die Auflösung aufgrund der zu hohen Hürde sonst keine echte Alternative darstellt (siehe oben).

Schritt 4

Kommt auch die Auflösung nicht zustande, wird der dritte Wahlgang gewissermaßen wiederholt. Erforderlich ist eine relative Mehrheit („die meisten Stimmen“). Nun aber wird auch das Erfordernis für den konkurrenzlos antretenden Kandidaten herabgesetzt. **Es kommt nur auf die Ja-Stimmen an**. → *Das entspricht Auslegungsvariante 1.*

Diese Kompromisslösung hat den Vorteil, dass sie beiden Auslegungsvarianten gerecht wird.

Der Zwischenschritt der Landtagsauflösung fungiert gewissermaßen als Scharnier. Grundsätzlich kommt Auslegungsvariante 2 zum Zuge. Führt dies jedoch in die Blockade, entscheidet die Mehrheit: Entweder der Landtag löst sich selbst auf und es kommt zu Neuwahlen. Oder es folgt ein weiterer Wahlgang, in dem Auslegungsvariante 1 zum Zuge kommt, bei der am Ende mit Sicherheit ein Ministerpräsident gewählt ist.

Eine **alternative Kompromisslösung** wäre die Einführung eines **Mindestquorums** („Schutzquorum“), wie es Schleicher vorschlägt (2024). Danach wäre Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf dahingehend zu ergänzen, dass der konkurrenzlos antretende Kandidat „mindestens [X] Stimmen“ erhalten muss. Diese Lösung hat den Vorteil der Einfachheit. Der Kompromiss bestünde darin, dass keine der beiden Auslegungsvarianten zum Tragen kommt, sondern sie sich in der Mitte treffen. Sie führt allerdings ebenso wie *Auslegungsvariante 2* – wenn auch mit geringerer Wahrscheinlichkeit – in die Blockade, wenn auch das Mindestquorum von niemandem erreicht wird. Man könnte das Mindestquorum in Schritt 2 anstelle von *Auslegungsvariante 2* einführen. Schritt 3 und 4 – und damit *Auslegungsvariante 1* – hätten dann nur für den unwahrscheinlichen Fall, dass auch das Mindestquorum nicht erreicht wird, eine Bedeutung. Durch diesen Kompromiss würde *Auslegungsvariante 2* entfallen, während *Auslegungsvariante 1* abgeschwächt würde.

Schließlich sollte die Kompromisslösung hinreichend lange **Fristen** zwischen den einzelnen Wahlgängen bzw. dem Auflösungsbeschluss vorsehen, um eine Lösung der Blockade durch Verhandlungen zu ermöglichen.

Problem 2: Ministerpräsidentenwahl nach gescheiterter Vertrauensfrage

Mit dem Problem des konkurrenzlos antretenden Kandidaten im dritten Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf geht eine weitere Auslegungsunsicherheit einher, die den Fall der ge-

scheiterten Vertrauensfrage nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf betrifft. Denn mangels spezieller Regelung in Art. 50 ThürVerf dürfte Art. 70 Abs. 3 ThürVerf entsprechend zur Anwendung kommen. Danach könnte aber ein Ministerpräsident im dritten Wahlgang gewählt werden, der nicht die absolute Mehrheit erhält. Das erscheint widersprüchlich, denn eine gescheiterte Vertrauensfrage ist immer Ausdruck einer prekären, instabilen Regierungslage. Regelungszweck des Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf ist aber gerade, diese zu beenden und für stabilere Verhältnisse zu sorgen. Letztere sind nur gewährleistet, wenn der neue Ministerpräsident eine Mehrheit im Landtag hat. Deshalb plädiert die herrschende Meinung in der Literatur dafür, Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf in diesem Fall teleologisch zu reduzieren, d.h. nicht anzuwenden.⁴² Obwohl weniger umstritten, besteht mangels klärender Rechtsprechung auch hier die Gefahr eines Ministerpräsidenten auf Abruf bzw. ggf. sogar die verschärfte Situation von zwei Ministerpräsidenten auf Abruf. Scheitert nämlich die Vertrauensfrage des amtierenden Ministerpräsidenten und wird dann ein neuer Ministerpräsident im dritten Wahlgang ohne absolute Mehrheit gewählt, ist nicht mehr klar, wer von beiden nun Ministerpräsident ist. Hierzu müsste der Verfassungsgerichtshof angerufen werden, was wiederum zu einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der Regierung führen würde.

Deshalb sollte die Ministerpräsidentenwahl in Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf gesondert als *lex specialis* zu Art. 70 Abs. 3 ThürVerf geregelt werden und die Wahl mit absoluter Mehrheit vorsehen.

Hinweis: Redaktioneller Fehler in Art. 50 Abs. 2 S. 2 ThürVerf

Nicht ausgespart werden soll hier die Empfehlung, dass bei dieser Gelegenheit auch gleich noch ein redaktioneller Fehler in Art. 50 Abs. 2 S. 2 ThürVerf ausgebessert werden sollte. Hier müsste es rechtsförmlich korrekt heißen: „Über den Antrag nach Satz 1 Nummer 1 [...]“, weil sich der Verweis auf den vorherigen Satz bezieht, der daher mitzuzitieren ist (Schleicher & Dietze 2022, S. 277).

FORMULIERUNGSVORSCHLÄGE

a) Art. 73 ThürVerf

Art. 73 ThürVerf sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung** / **Streichung**):

Der Landtag kann dem Ministerpräsidenten das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt. Den Antrag kann ein Fünftel der Abgeordneten oder eine Fraktion einbringen. Zwischen dem Antrag und der Wahl müssen mindestens drei, dürfen jedoch höchstens zehn Tage liegen. Die Wahl erfolgt in **offenergeheimer** Abstimmung.

§ 48 Abs. 1 GOLT müsste entsprechend angepasst werden.

⁴² Siehe nur Dette (in: Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 50 Rn. 24), Dressel (in: ders./Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 50 Rn. 31), Schleicher & Dietze (2022, S. 277 ff.); andere Ansicht bei Böttner (2023).

b) Art. 70 ThürVerf

Art. 70 ThürVerf sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung** / **Streichung**):

[...]

(3) Der Ministerpräsident wird vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ohne Aussprache in **geheimer offener** Abstimmung gewählt. Erhält im ersten Wahlgang niemand diese Mehrheit, so findet ein neuer Wahlgang statt. Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält. **Steht nur ein Bewerber zur Wahl, so ist dieser gewählt, wenn er mehr Stimmen als Gegenstimmen erhält. Kommt auch in diesem Wahlgang keine Wahl zustande, so kann dieser entsprechend Satz 3 und 4 wiederholt werden.**

(4) **Kommt die Wahl des Ministerpräsidenten innerhalb von vierzehn Tagen nicht zustande, so beschließt der Landtag innerhalb von sieben Tagen über seine Auflösung. Der Beschluss bedarf der Mehrheit der Mitglieder des Landtages.**

(5) **Wird die Beendigung der Wahlperiode des Landtages nicht beschlossen, so findet innerhalb von sieben Tagen eine neue Wahl des Ministerpräsidenten statt. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Steht nur ein Bewerber zur Wahl, so kommt es nur auf die für diesen Bewerber abgegebenen Stimmen an.**

(6) Der Ministerpräsident ernennt und entläßt die Minister. Er bestimmt einen Minister zu seinem Stellvertreter.

§ 47 GOLT müsste entsprechend angepasst werden.

c) Art. 50 ThürVerf

Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf sollte wie folgt gefasst werden (**Ergänzung**):

(2) Die Neuwahl wird vorzeitig durchgeführt,

1. [...]

2. wenn nach einem erfolglosen Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten der Landtag nicht innerhalb von drei Wochen nach der Beschlussfassung über den Vertrauensantrag **mit der Mehrheit seiner Mitglieder** einen neuen Ministerpräsidenten gewählt hat.

Über den Antrag nach **Satz 1** Nummer 1 darf frühestens am elften und muß spätestens am 30. Tag nach Antragstellung offen abgestimmt werden. Die vorzeitige Neuwahl muß innerhalb 70 Tagen stattfinden.

§ 49 GOLT müsste entsprechend angepasst werden.

Fazit:

Nicht jede autoritär-populistische Strategie lässt sich mit Verfassungs- oder Gesetzesänderungen entschärfen. Einige Einfallstore in der Thüringer Verfassung erleichtern es autoritär-populistischen Parteien jedoch, ihre Strategien umzusetzen. Es wäre fahrlässig, diese Einfallstore nicht zu schließen oder wenigstens zu verkleinern. Dazu machen wir in unseren Handlungsempfehlungen konkrete Vorschläge.

Literaturverzeichnis

- Batory, Agnes & Svensson, Sara (2019). The use and abuse of participatory governance by populist governments. *Policy & Politics*, 47(2), 227–244.
- Bayer, Florian (2023). Kein Unterricht für Orbán. *taz*, 25.08.2023. <https://taz.de/Bildungsgesetz-in-Ungarn/!5950959/>
- Bermeo, Nancy (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Böttner, Robert (2023). Im staatsorganisationsrechtlichen Reallabor: Was passiert nach einer gescheiterten Vertrauensfrage in Thüringen? *VerfBlog*, 01.12.2023. <https://verfassungsblog.de/im-staatsorganisationsrechtlichen-reallabor/>
- Brenner, Michael et al. (2023). *Verfassung des Freistaats Thüringen*. (2. Auflage) Nomos (NomosHandkommentar).
- Decker, Frank (2024). Keine Spielchen mehr mit den verdeckten Stimmzetteln: Warum die Wahl der Ministerpräsidenten in offener Abstimmung erfolgen sollte. *VerfBlog*, 28.03.2024 <https://verfassungsblog.de/keine-spielchen-mehr-mit-den-verdeckten-stimmzetteln/>
- Decker, Frank (2009). Schafft die Geheimwahl ab! *Zeit online*, 04.11.2009. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2009-11/demokratie-geheimwahl/komplettansicht>
- Dressel, Carl-Christian & Gogolin, Marco (2015). Die Wahl des Thüringer Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang – ein verfassungsrechtliches Puzzle. *Landes- und Kommunalverwaltung*, 10/2015, 433–440.
- Dressel, Carl-Christian & Poschmann, Thomas & Austermann, Philipp (2024). *Die Verfassung des Freistaates Thüringen*. Band 2. Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Ebsen, Ingwer (1985). Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 110(1), 2–29.
- Frey, Jonas (2023). Blockbildung in Ungarn. *taz*, 06.07.2023. <https://taz.de/Proteste-gegen-Orban/!5944563/>
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2024). Resilienz des Rechtsstaats. *NJW* 2024, 407–411.
- Großmann, Viktoria (2023a). Slowakei: Regierung beschließt, Staatsanwaltschaft für Korruption abzuschaffen. *Süddeutsche Zeitung*, 07.12.2023. <https://www.sueddeutsche.de/politik/slowakei-robert-fico-korruption-proteste-1.6315880>
- Großmann, Viktoria (2023b). Slowakei unter Fico: Ausschluss der Medien, Angriff auf die Justiz. *Süddeutsche Zeitung*, 21.11.2023. <https://www.sueddeutsche.de/politik/slowakei-robert-fico-1.6307096>
- Gundling, Lukas (2024). Selbstergänzung zur Vermeidung politischer Blockaden des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, *VerfBlog*, 01.02.2024. <https://verfassungsblog.de/selbsterganzung-zur-vermeidung-politischer-blockaden-des-thuringer-verfassungsgerichtshofs/>
- Hahn, Karl-Eckhard (2023). Wege zur Auflösung des Landtags und vorzeitigen Neuwahlen in Thüringen. *tabularasa Zeitschrift für Gesellschaft und Kultur*, 21.01.2023.

- <https://www.tabularasamagazin.de/wege-zur-aufloesung-des-landtags-und-vorzeitigen-neuwahlen-in-thueringen/>
- Heußner, Hermann (2024). Sächsischer Schnellschuss: Warum die Idee eines verkappten Parlamentsplebiszits keine direkte Demokratie und gefährlich ist, *VerfBlog*, 05.01.2024. <https://verfassungsblog.de/sachsischer-schnellschuss/>
- Heußner, Hermann (2023). Prämie auf die Macht: Warum die Berliner CDU die Finger vom Instrument der Volksbefragung lassen sollte, *VerfBlog*, 01.12. 2023. <https://verfassungsblog.de/pramie-auf-die-macht/>
- Heußner, Hermann & Pautsch, Arne & Steinbeis, Maximilian (2023). Wenn Björn Höcke sein Volk befragt. *Der Spiegel*, 12.11.2023. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/thueringen-wenn-bjoern-hoecke-sein-volk-befragt-gastbeitrag-a-548758a3-fc28-4fa5-ba4e-cbb239637647>
- Ilonszki, Gabriella & Vajda, Adrienn (2021). How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament. *Parliamentary Affairs*, 74(4), 770–785.
- Jarass et al. (2024). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar* (18. Auflage). C.H. Beck.
- Jaschinski, Jannik & Steinbach, Armin (2024). Wie man die Sicherheitsbehörden vor einer autoritären Regierung schützt. *Der Spiegel*, 14.01.2024. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-thueringen-wie-man-die-sicherheitsbehoerden-vor-einer-autoritaeren-regierung-schuetzt-a-f489a604-ade0-425f-b761-f23df3a9250a>
- Kehrer, Andreas (2024). Höckes 5-Punkte-Plan für den Fall, dass die AfD regiert. *MDR*, 01.03.2024. <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/hoecke-fuenf-punkte-plan-afd-102.html>
- Kluth, Winfried (2018). Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen. *DÖV* 2018, 1035-1042.
- Laude, Lennart & Mast, Tobias (2024). Thüringen, Sachsen und Brandenburg: Was passiert mit ARD und ZDF, wenn die AfD regieren würde? *Der Spiegel*, 28.01.2024. <https://www.spiegel.de/panorama/thueringen-sachsen-und-brandenburg-was-passiert-mit-ard-und-zdf-wenn-die-afd-regieren-wuerde-a-4b796a59-05a9-4526-af22-92e12a36f610>
- Lerch, Carolin & Zillessen, Friedrich. Parlamentarische Obstruktion. *VerfBlog*, 29.01.2024. <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-obstruktion/>
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. Crown.
- Linck, Joachim (2005). Geheime Wahlen der Ministerpräsidenten – eine Sünde wider den Geist des Parlamentarismus. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120, 793–860.
- LTO (2023). Ostdeutscher Justiz droht erhebliche Personallücke. *Legal Tribune Online*, 18.09.2023. <https://www.lto.de/recht/justiz/j/pensionierung-pensionierungswelle-justiz-richter-staatsanwaelte-osten-westen/>
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2023a). Beratungskulturen. Wie Verfassungsgerichte arbeiten, und wovon es abhängt, ob sie integrieren oder polarisieren. 2. Aufl., Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2023b). Auf rechtlichen Wegen zurück zum Recht. *FAZ*, 23.11.2023. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/justizreform-in-polen-parlament-wird-es-beim-rueckbau-nicht-leicht-haben-19332275.html>

- Lucht, Jens (2009). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, APuZ 9-10/2009, 26–32.
- Machura, Zora & Weickert, Jakob (2024). Ausfalloption Karlsruhe: Wie das Bundesverfassungsgericht eine funktionsunfähige Landesverfassungsgerichtsbarkeit auffangen könnte. *VerfBlog*, 14.03.2024. <https://verfassungsblog.de/ausfalloption-karlsruhe/>
- Mangoldt et al. (2024). *Grundgesetz: Kommentar* (8. Auflage). C.H. Beck.
- Massing, Peter (o. D.). *Politische Bildung*. bpb.de. Abgerufen 5. April 2024, von <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202092/politische-bildung/>
- Meyer, Hans (2012). Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist? *JuristenZeitung*, 67(11), 538–546.
- Minx, Eckard & Böhlke, Ewald (2006). Denken in alternativen Zukünften. *Internationale Politik*, 12, 14–22. <https://internationalepolitik.de/de/denken-alternativen-zukuenften>
- Moberg, Andreas (2023). Scenario Analysis in Law. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 136(2–3), 200–233.
- Morlok, Martin & Kalb, Moritz (2015). Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. *Thüringer Verwaltungsblätter*, 7/2015, 153–160.
- Müller-Elmau, Marie & Zillessen, Friedrich (2024). Für einen zivilen Verfassungsschutz. *Zeit online*, 27.01.2024. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2024-01/afd-proteste-verfassung-demokratie-zivilgesellschaft>
- Oelkers, Jürgen (2018). Autoritarismus und liberale öffentliche Bildung. *Zeitschrift für Pädagogik* 64, 728–748.
- Pascale, Federica (2024). Italy’s PD announces protest against Meloni’s use of state TV ahead of EU elections. *Euractiv*, 29.01.2024. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/italys-pd-announces-protest-against-melonis-use-of-state-tv-ahead-of-eu-elections/>
- Pautsch, Arne (2019). Die vorerst nicht umgesetzte ‘qualifizierte Volksbefragung’ in Mecklenburg-Vorpommern – ‘Plebiszit von oben’ im Wartestand? Landesbericht Deutschland 2018, in: Binder et al. (Hg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2018*, Nomos, 246–268.
- Pfister, René (2024). So realistisch ist eine US-Diktatur unter Trump. *Der Spiegel*, 20.01.2024. <https://www.spiegel.de/ausland/donald-trump-so-realistisch-ist-eine-diktatur-unter-trump-und-so-wuerde-sie-aussehen-a-794a99da-2cd5-43b7-96d9-2d447f5d1840>
- Polyák, Gábor (2019). Ökonomische Bedeutung und rechtlicher Rahmen der staatlichen Werbung in der ungarischen Medienpolitik. *osteuropa recht*, 65(1), 51–66.
- Przeworski, Adam (2005). Democracy as an Equilibrium. *Public Choice*, 123(3–4), 253–273.
- Reutter, Werner (2024a). Wie der Verfassungsgerichtshof sich selbst schützen kann. *VerfBlog*, 05.03.2024. <https://verfassungsblog.de/wie-der-verfassungsgerichtshof-sich-selbst-schutzen-kann/>
- Reutter, Werner (2024b). Wer wacht über die Wächter? *VerfBlog*, 30.01.2024. <https://verfassungsblog.de/wer-wacht-uber-die-wachter/>
- Reutter, Werner (2020). Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter: zur personalen Dimension der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Bundesländern. In Reutter, Werner (Hg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern*. Springer Fachmedien Wiesbaden. 203–233.

- Sadurski, Wojciech (2019). *Poland's constitutional breakdown*. Oxford University Press.
- Scheppele, Kim Lane (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 45–61.
- Scheppele, Kim Lane (2018). Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–583.
- Schleicher, Ralf (2024). Der konkurrenzlos angetretene Kandidat und weitere Regelungsdefizite im Zusammenhang mit der Wahl eines Minderheitsministerpräsidenten. Verfassungspolitischer Handlungsbedarf und Lösungsoptionen. *Thüringer Verwaltungsblätter*, 1/2024, 1–6.
- Schleicher, Ralf & Dietze, Julia (2022). Die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten nach gescheiterter Vertrauensfrage. *Thüringer Verwaltungsblätter*, 12/2022, 277–284.
- Schneider, Udo (2023). Verwaltungsorganisation und allgemeines Verwaltungsrecht, in: Knauff, Matthias (Hg.) *Landesrecht Thüringen*. (2. Auflage) Nomos, 69–122.
- Schönberger, Christoph (2014). No means No: Wie Bodo Ramelow jedenfalls nicht Ministerpräsident von Thüringen werden kann, *VerfBlog*, 28.11.2014. <https://verfassungsblog.de/no-means-no-wie-bodo-ramelow-jedenfalls-nicht-ministerpraesident-von-thueringen-werden-kann/>
- Steinbach, Armin (2018). Der politische Beamte als verfassungsrechtliches Problem. *Verwaltungsarchiv*, 109(1), 2–32.
- Szabó, Imre G. (2022). Umkämpfte Bildungspolitik in Ungarns illiberalem Regime. *Der Standard*. 15.11.2022. <https://www.derstandard.de/story/2000140728508/umkaempfte-bildungspolitik-in-ungarns-illiberalem-regime>
- Talg, Juliana & Wittreck, Fabian (2024). Physiotherapie für die Richterwahl: Wie sich Blockaden lösen lassen, *VerfBlog*, 09.04.2024. <https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/>
- Venedig-Kommission (2017). Poland: Opinion on the act on the public prosecutor's office as amended. Opinion 892/2017.
- von Achenbach, Jelena & Steinbeis, Maximilian (2023). Warum die Machtübernahme durch die AfD schon früher beginnen könnte, als viele glauben, *VerfBlog*, 01.12.2023. <https://verfassungsblog.de/warum-die-machtubernahme-durch-die-afd-schon-fruher-beginnen-konnte-als-viele-glauben/>
- von der Weiden, Klaus (2019). Funktionsunfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs bei verzögerter Nachwahl eines altersbedingt ausgeschiedenen Mitglieds? *Thüringer Verwaltungsblätter*, 9/2019, 209–219.
- von Münch, Ingo & Kunig, Philip (2021). *Grundgesetz-Kommentar: GG*. Band 1. C.H.Beck.
- Warren, M. (2017). Trust and Democracy. In Uslaner, Eric (Hg.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford University Press. 75–94.
- Zeh, Wolfgang (2015). Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag. *Thüringer Verwaltungsblätter*, 7/2015, 161–165.
- Zeit Online (2016). Umbau des Justizsystems: Polens Justizminister ist in Zukunft auch Generalstaatsanwalt. *Zeit online*, 29.01.2016. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-01/polen-justizminister-personalunion-generalstaatsanwalt>

Der Verfassungsblog ist ein globales Forum an der Schnittstelle von Wissenschaft und Journalismus. Wir öffnen Diskurse im öffentlichen Recht – international, interdisziplinär und Open Access. Wir werden in der Politik gelesen, von Gerichten zitiert und in der Wissenschaft diskutiert. In Deutschland, Europa und darüber hinaus.



Im Herbst 2024 wird in Thüringen gewählt. Was passiert, wenn autoritär-populistische Parteien staatliche Machtmittel in die Hand bekommen? In den Monaten bis zur Landtagswahl suchen wir mit dem Thüringen-Projekt Antwort auf diese Frage.



Die Blog-Timeline ist das Herzstück des Verfassungsblogs. Hier veröffentlichen wir in der Regel täglich fachliche Analysen und Kommentare zu aktuellen Ereignissen und Entwicklungen in Verfassungsrecht und -politik.



Unsere Blog-Symposien umfassen in der Regel 10 bis 15 Artikel, die sich mit den neuesten Forschungsergebnissen von Wissenschaftler*innen auseinandersetzen. Unsere Open-Access-Bücher können Sie sich unter → [Verfassungsblog.de/books](https://verfassungsblog.de/books) ansehen.



Unser Podcast Verfassungspod setzt sich vertieft mit spezifischen Rechtsfragen von aktueller Relevanz auseinander. In jeder mehrteiligen Folge stecken Wochen und Monate an Recherche, Interviews mit Expert*innen, der Erstellung des Skripts und des Schnitts.



Unser wöchentliches Editorial wird auf der Website des Verfassungsblogs veröffentlicht und als Newsletter an mehr als 13.000 Abonnenten verschickt.

Mit einer → Spende können Sie die Arbeit des Verfassungsblogs unterstützen.