

Juniorprofessor Dr. Fabian Michl, LL.M. (Edin.), Leipzig

Stimmgebung bei der Wahl des Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen

Rechtsgutachten

im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag

29. November 2024

I. Fragestellung und Methode	2
II. Stimmgebung im ersten Wahlgang	2
1. Verfassungsrecht	2
2. Geschäftsordnungsrecht	3
3. Parlamentspraxis	4
4. Zwischenergebnis	5
III. Stimmgebung im weiteren Wahlgang	5
1. Verfassungsrecht	5
2. Geschäftsordnungsrecht	9
3. Parlamentspraxis	10
4. Zwischenergebnis	12
IV. Stimmgebung und Regierungssystem.....	12
1. Legitimation der Staatsregierung	12
2. Landtagsauflösung	15
3. Stellung des Ministerpräsidenten.....	15
4. Zwischenergebnis	16
V. Stimmgebung und Abgeordnetenstatus.....	16
VI. Ergebnisse.....	18
Anhang: Szenarien.....	19

Zusammenfassung:

Bei der Wahl des Sächsischen Ministerpräsidenten nach Art. 60 SächsVerf. müssen Nein-Stimmen zugelassen werden. Für den ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit ergibt sich dies aus dem Geschäftsordnungsrecht, für den weiteren Wahlgang mit einfacher Mehrheit bereits aus dem Verfassungsrecht. Die Stimmzettel sind für beide Wahlgänge entsprechend zu gestalten.

I. Fragestellung und Methode

Das Gutachten untersucht die rechtlichen Vorgaben an die Stimmgebung bei der Wahl des Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen nach Art. 60 der Sächsischen Verfassung. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob im Fall von konkurrierenden Kandidaturen die Möglichkeit gegeben sein muss, mit „Nein“ zu stimmen, und die Stimmzettel entsprechend zu gestalten sind. Die Frage ist vor allem mit Blick auf den weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. relevant, in dem gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Diese Bestimmung kann aber nicht isoliert von den anderen Absätzen des Art. 60 SächsVerf. verstanden, sondern muss in der systematischen Zusammenschau mit diesen Verfassungsnormen ausgelegt werden. Darüber hinaus sind die Konkretisierung des Verfassungsrechts durch die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages (GO-SLT), insbesondere die Vorschriften über Abstimmungen (§§ 103 ff. GO-SLT) sowie die bisherige Parlamentspraxis zu berücksichtigen. Das Verfassungs- und Parlamentsrecht des Bundes und anderer Länder sowie das Satzungsrecht der Parteien wird zum Abgleich herangezogen. Da die Modalitäten der Wahl des Ministerpräsidenten Bedeutung für Regierung und Regierungsstabilität insgesamt haben, sind die Ergebnisse der Auslegung des Art. 60 SächsVerf. in den Gesamtzusammenhang des Regierungssystems der Sächsischen Verfassung einzuordnen. Schließlich ist die Bedeutung der Stimmgebung aus Sicht des Status der Abgeordneten zu betrachten.

II. Stimmgebung im ersten Wahlgang

1. Verfassungsrecht

Nach Art. 60 Abs. 1 SächsVerf. wird der Ministerpräsident vom Landtag mit der **Mehrheit seiner Mitglieder** ohne Aussprache in geheimer Abstimmung gewählt. Im ersten Wahlgang ist also die **absolute Mehrheit** erforderlich, d. h. 50 Prozent plus eine

Stimme bezogen auf die Gesamtheit der Stimmberechtigten.¹ Art. 60 Abs. 1 SächsVerf. schreibt nur die geheime Abstimmung vor, regelt jedoch nicht, wie die Stimmen abgegeben werden können. Das ist aber auch nicht nötig, da bei der absoluten Mehrheit allein die Frage entscheidend ist, wie viele Stimmen auf einen bestimmten Kandidaten entfallen sind. Wie sich diese Stimmen zu den übrigen Stimmen verhalten, ist für die Ermittlung der absoluten Mehrheit ohne Belang. Die Stimmgebung muss daher so gestaltet sein, dass die Entscheidung für einen Kandidaten klar zum Ausdruck gebracht werden kann. Der Umgang mit Nein-Stimmen und Enthaltungen ist hingegen verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Sie sind jedenfalls keine Stimmen, die einem Kandidaten zu einer absoluten Mehrheit verhelfen oder ihn daran hindern können.²

2. Geschäftsordnungsrecht

Die Wahl des Ministerpräsidenten ist in der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages nicht besonders geregelt. Es gilt die allgemeine Vorschrift über Wahlen – § 105 GO-SLT –, die in Abschnitt XIII. der Geschäftsordnung enthalten ist. Dort wird die Wahl als besondere Form der Abstimmung geregelt, auf die gemäß § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT die allgemeinen Abstimmungsregeln Anwendung finden, sofern § 105 GO-SLT nichts anderes bestimmt. Nach der allgemeinen Regel des § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT wird mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ abgestimmt. Eine abweichende Regelung für Wahlen findet sich in § 105 GO-SLT nicht. Allerdings setzt § 105 Abs. 4 Nr. 4 GO-SLT gedanklich voraus, dass die Abgeordneten sich bei konkurrierenden Kandidaturen zwischen mehreren Personen entscheiden können. Nach dieser Vorschrift sind Stimmen nämlich ungültig, wenn der Stimmzettel mehr Kennzeichnungen als zu wählende Personen enthält. Für den Fall, dass mehr als eine Person zur Wahl steht, muss der Stimmzettel daher eine Auswahl ermöglichen. In der Zusammenschau ist den §§ 104 Abs. 1 Satz 1, 105 Abs. 4 Nr. 4 GO-SLT daher die Vorgabe zu entnehmen, dass bei mehreren Kandidaten an die Stelle der in § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT vorgesehenen Ja-Stimme eine Auswahlmöglichkeit unter den Kandidaten tritt, dass also deren Namen (oder vergleichbare Identifikationsmerkmale wie z. B. Wahlvorschlagsnummern) auf den Stimmzetteln angegeben werden. Die Geschäftsordnung schließt hingegen nicht aus, dass in einem solchen Fall die zusätzliche Möglichkeit besteht, alternativ mit „Nein“ zu stimmen. Im Gegenteil bleibt es mangels spezieller Regelung im Übrigen bei

¹ Morlok, Die relative Mehrheit, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Mehrheit/Minderheit, 2023, S. 107.

² Vgl. Meissner, in: Degenhart/Meissner (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 11 Rn. 17, nach dem ungültige Stimmen und Enthaltungen wie Nein-Stimmen wirken; ebenso für die Wahl des Bundeskanzlers im ersten Wahlgang Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 63 Rn. 29 (Stand: Okt. 2008).

der allgemeinen Abstimmungsregel des § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT: Neben der Zustimmungsmöglichkeit für die einzelnen Kandidaten müssen auch die Optionen „Nein“ und „Enthaltung“ auf dem Stimmzettel vorgesehen sein.

3. Parlamentspraxis

In der Praxis des Landtags wurde bislang wie folgt verfahren: Stand nur ein Kandidat zur Wahl, wurde mit Stimmzetteln („Stimmscheinen“) gewählt, auf denen sich die Abgeordneten zwischen „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ entscheiden konnten.³ Kandidierten hingegen zwei oder drei Bewerber wurden deren Namen auf die Stimmzettel gedruckt und zusammen mit der Option „Enthaltung“ zur Auswahl gestellt.⁴ Leere Stimmzettel wurden als ungültige Stimmen behandelt. Nein-Stimmen waren bei den Wahlen mit zwei oder drei Kandidaten auf den Stimmzetteln hingegen nicht vorgesehen. Ihre rechtliche Wirkung wäre aber dieselbe wie eine Enthaltung oder eine ungültige Stimme gewesen, da sie jedenfalls keinem Kandidaten über das absolute Mehrheitserfordernis hinwegzuhelfen vermocht hätten. Dass mit einer Nein-Stimme die Ablehnung beider Kandidaten zum Ausdruck gebracht werden kann, ist zwar politisch relevant,⁵ aber für die legitimatorische Kraft der absoluten Mehrheit unerheblich. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die bisherige Praxis daher nicht zu beanstanden.

Auch mit dem Geschäftsordnungsrecht war die bisherige Praxis vereinbar, da die Geschäftsordnungen der jeweiligen Wahlperioden keine dem § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT vergleichbaren Vorgaben über die Stimmgebungsmöglichkeiten enthielten.⁶ Erst seit der gegenwärtigen 8. Wahlperiode ist in der Geschäftsordnung geregelt, dass bei Abstimmungen und Wahlen stets die Optionen „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ zur Auswahl stehen müssen bzw. dass im Fall mehrerer Kandidaten an Stelle des „Ja“ eine Zustimmungsmöglichkeit für die einzelnen Kandidaten gegeben sein muss. Die früheren Geschäftsordnungen begnügten sich mit der Regelung der Kundgabemodalitäten der Stimme (Handzeichen oder geheime Abstimmung mit Stimmzetteln). Dass bei Wahlen mit mehreren Kandidaten im ersten Wahlgang bislang nicht mit „Nein“ gestimmt werden konnte, war daher geschäftsordnungsrechtlich unbedenklich. Aufgrund der Änderung des Geschäftsordnungsrechts zum Beginn der 8. Wahlperiode

³ PlPr. 2/1, S. 24 (1994); PlPr. 3/1, S. 7 (1999).

⁴ PlPr. 4/2, S. 54 (2004); PlPr. 4/107 (2008); PlPr. 5/1, S. 7 (2009); PlPr. 6/2, S. 9 (2014); PlPr. 7/4, S. 69 (2019).

⁵ Vgl. die Debatte über die Stimmscheingestaltung vor dem zweiten Wahlgang 2004 (PlPr. 4/2, S. 54) sowie vor der Wahl 2008 (PlPr. 4/107, S. 8830 f.).

⁶ Vgl. §§ 99, 100 GO-SLT (3. WP); §§ 100, 101 GO-SLT (4. WP); §§ 103, 104 GO-SLT (5. WP); §§ 103, 104 GO-SLT (6./7. WP).

können aus dieser Praxis aber keine Schlüsse auf die geltende Rechtslage gezogen werden. Vielmehr bleibt es bei der ausdrücklichen Regel des § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT, dass die Stimmzettel bei einem Kandidaten „Ja“ bzw. bei mehreren Kandidaten die Namen der einzelnen Kandidaten, „Nein“ und „Enthaltung“ zur Auswahl stellen müssen.

4. Zwischenergebnis

Im ersten Wahlgang nach Art. 60 Abs. 1 SächsVerf. ist die Stimmgebung *verfassungsrechtlich* nur insoweit determiniert, als den Abgeordneten die Zustimmung zu einem bestimmten Kandidaten – einschließlich der Auswahl unter mehreren Kandidaten – möglich sein muss. Ob und inwieweit Nein-Stimmen und Enthaltungen zugelassen bzw. gewertet werden, ist verfassungsrechtlich unerheblich, da diese Stimmen keinen Einfluss auf die absolute Mehrheit haben können. *Geschäftsordnungsrechtlich* muss in der 8. Wahlperiode gemäß § 104 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 105 GO-SLT bei einem Kandidaten die Auswahl zwischen „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ möglich sein, bei mehreren Kandidaten die Auswahl zwischen diesen Kandidaten, „Nein“ und „Enthaltung“.

III. Stimmgebung im weiteren Wahlgang

1. Verfassungsrecht

a) Stimmgebung bei einfacher Mehrheit

Für den Fall, dass im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht, findet nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. ein weiterer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Erforderlich ist im weiteren Wahlgang, der innerhalb der Frist des Art. 60 Abs. 3 SächsVerf. auch mehrere Wahlen umfassen kann,⁷ also die **einfache Mehrheit**, d. h. 50 Prozent plus eine Stimme bezogen auf die abgegebenen Stimmen.⁸ Das Mehrheitserfordernis entspricht damit der allgemeinen Mehrheitsregel für Landtagsbeschlüsse nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf.⁹

⁷ Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 15: „beliebig viele“.

⁸ Morlok, Die relative Mehrheit, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Mehrheit/Minderheit, 2023, S. 107.

⁹ Vgl. Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 16, der allerdings von „relative[r], einfache[r] Mehrheit“ spricht und damit verschiedene Mehrheitsbegriffe miteinander vermengt; zu den terminologischen Problemen vgl. Kaiser, Mehrheitserfordernisse im Staatsrecht, JuS 2017, 221 (222 f.). Diesem Gutachten liegt die (zumindest) im

Danach ist ein Beschluss gefasst, „wenn die Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen überwiegen“.¹⁰ Übertragen auf die Ministerpräsidentenwahl bedeutet einfache Mehrheit, dass ein Kandidat gewählt ist, **wenn mehr Stimmen für als gegen ihn abgegeben sind**. Die *für* einen Kandidaten abgegebenen Stimmen müssen mit anderen Worten die *gegen* ihn abgegebenen Stimmen überwiegen.¹¹ Damit verlangt bereits Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. eine Stimmgebung, die eine Entscheidung für oder gegen einen Kandidaten ermöglicht.

Für die **Zustimmung zu einem Kandidaten** gilt im weiteren Wahlgang dasselbe wie im ersten Wahlgang: Durch die Stimmgebung muss der Abgeordnete zum Ausdruck bringen können, dass er dem Kandidaten seine Stimme geben will. Bei einem Kandidaten genügt ein Stimmzettel, auf dem „Ja“ angekreuzt werden kann. Bei mehreren Kandidaten muss eine Auswahl unter diesen möglich sein.

Anders als bei der absoluten Mehrheit im ersten Wahlgang kommt es bei der Frage, ob ein Kandidat die einfache Mehrheit erreicht hat, auch auf die Einordnung der übrigen Stimmen an, also der Stimmen, die nicht als Ja-Stimmen auf sein Konto einzahlen. Denn nur so kann ermittelt werden, wie viele Stimmen *gegen* ihn abgegeben wurden und wie sich diese zu den Ja-Stimmen verhalten. Zu unterscheiden sind folgende Stimmvarianten:

- Enthaltungen
- Ungültige Stimmen
- Stimmen für einen anderen Kandidaten
- Nein-Stimmen

Bei **Enthaltungen** ist danach zu unterscheiden, ob sie auf dem Stimmzettel vorgesehen sind oder nicht. Ist die Enthaltung nicht auf dem Stimmzettel vorgesehen, können sich Abgeordnete nur der Stimme enthalten, indem sie keinen Stimmzettel abgeben, also schon physisch nicht an der Wahl teilnehmen. Ist die Enthaltung – im Einklang mit

Parlamentsrecht herrschende Terminologie zugrunde, die mit „absoluter“ Mehrheit die Mitglieder-mehrheit, mit „einfacher“ Mehrheit die Abstimmungsmehrheit und mit „relativer“ Mehrheit die Pluralität, d. h. den relativ höchsten Anteil bezeichnet; von „einfacher“ Mehrheit in diesem Sinne sprechen Meissner, in: Degenhart/Meissner (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 11 Rn. 17; Degenhart, in: Stober (Hrsg.), Handbuch des Sächsischen Staats- und Verwaltungsrechts, 1996, § 2 Rn. 80.

¹⁰ Schulte/Kloos, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 48 Rn. 6; so auch die ganz h. M. zu Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG, vgl. statt vieler Müller-Terpitz, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 42 Rn. 74.

¹¹ Zutreffend daher Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 16: „Abge[ge]ben sind Stimmen, die für oder gegen einen Kandidaten abgegeben werden.“

§ 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT – hingegen vorgesehen, drückt ein entsprechend gekennzeichnete Stimmzettel dasselbe aus, wie wenn ein Abgeordneter sich überhaupt nicht an der Wahl beteiligt. Selbst wenn man Enthaltungen dennoch als „abgegebene“ Stimmen wertet, weil die Stimmzettel physisch abgegeben sind, sind sie jedenfalls keine Stimmen für oder gegen einen Kandidaten, so dass sie bei der Anwendung der einfachen Mehrheitsregel außer Betracht bleiben.¹²

Ungültige Stimmen: Die Ungültigkeit von Stimmen ergibt sich nicht unmittelbar aus der Verfassung, sondern erst unter Berücksichtigung des Geschäftsordnungsrechts. Nach § 105 Abs. 4 GO-SLT sind Stimmen ungültig, wenn der Stimmzettel keine Kennzeichnung (Nr. 1) oder einen Zusatz oder Vorbehalt enthält (Nr. 2), den Willen des Wählers nicht zweifelsfrei erkennen lässt (Nr. 3), mehr Kennzeichnungen als zu wählende Personen enthält (Nr. 4) oder die Identität des Wählers erkennen lässt (Nr. 5). Die Nummern 1, 3 und 4 sowie die zweite Variante der Nr. 2 (Vorbehalt) knüpfen die Ungültigkeit daran, dass man dem Stimmzettel keine (eindeutige) Entscheidung für oder gegen einen Kandidaten entnehmen kann. Hier sind zwar Stimmzettel abgegeben, aber ihr Inhalt ist für die Wahl unerheblich, so dass sie weder für noch gegen einen Kandidaten abgegeben sind. Das würde aus Sicht der einfachen Mehrheitsregel auch gelten, wenn die Geschäftsordnung die Ungültigkeit nicht explizit regelte. Die Nr. 5 und die erste Variante der Nr. 2 (Zusatz) dienen hingegen dem Schutz des Wahlgeheimnisses und stellen damit Konkretisierungen des Verfassungsgebots der geheimen Abstimmung nach Art. 60 Abs. 1 SächsVerf. dar. Indem sie die Stimmen, die auf einem mit einem Zusatz versehenen oder individuell zuordenbaren Stimmzettel abgegeben wurden, für ungültig erklärt, stellt die Geschäftsordnung diese Stimmen den nicht abgegebenen Stimmen gleich, selbst wenn die Stimmzettel die Zustimmung für einen bzw. die Ablehnung eines Kandidaten erkennen lassen. Folglich bleiben auch ungültige Stimmen bei der Ermittlung der einfachen Mehrheit außer Betracht.

Stimmen für einen anderen Kandidaten sind zugleich Stimmen gegen den Kandidaten, für den die Mehrheit ermittelt wird. Denn das Amt des Ministerpräsidenten kann nur einmal vergeben werden, so dass jede Zustimmung zu einem Kandidaten zugleich als Ablehnung aller anderen Kandidaten zu werten ist.

Nein-Stimmen sind ebenfalls Stimmen gegen den Kandidaten, für den die Mehrheit ermittelt wird, und zwar unabhängig davon, ob nur er zur Wahl steht oder ob noch weitere Personen kandidieren. Die Fälle unterscheiden sich allein dadurch, dass bei

¹² Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 16: „Stimmenthaltungen zählen nicht mit.“

einem Kandidaten die Nein-Stimme nur gegen ihn abgegeben wird, bei mehreren Kandidaten hingegen gegen alle. Mit der Nein-Stimme bringt der Abgeordnete zum Ausdruck, dass er keinem der vorgeschlagenen Kandidaten über das Erfordernis der einfachen Mehrheit hinweghelfen will. Das unterscheidet die Nein-Stimme fundamental von der Enthaltung oder der ungültigen Stimme, mit denen der Abgeordnete gerade nicht inhaltlich an der einfachen Mehrheitswahl teilnimmt. Anders als beim absoluten Mehrheitserfordernis im ersten Wahlgang ist eine Nein-Stimme damit nicht nur politisch-symbolisch, sondern auch rechtlich relevant. Nein-Stimmen sind abgegebene Stimmen im Sinne des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. Ihre Zulassung und Berücksichtigung sichert die legitimatorische Kraft der einfachen Mehrheit des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. ab. Denn gegen eine Mehrheit von Nein-Stimmen kann kein Kandidat zum Ministerpräsidenten gewählt werden. Zur Bedeutung dieser legitimatorischen Kraft im Regierungssystem der Sächsischen Verfassung s. u. unter IV.

b) Abgrenzung von der relativen Mehrheit

Die einfache Mehrheit des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. („Mehrheit der abgegebenen Stimmen“) **unterscheidet sich grundlegend von der relativen Mehrheit**, bei der die Stimmen des einen Kandidaten ins Verhältnis zu den Stimmen der anderen Kandidaten gesetzt wird. Gewählt ist nach der relativen Mehrheitsregel, wer in diesem Vergleich die meisten Stimmen erhalten hat, unabhängig davon, wie sich diese Stimmen zur Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen verhalten. Relevant sind bei der relativen Mehrheitswahl mit anderen Worten nur die Stimmen *für* die einzelnen Kandidaten. Stimmen *gegen* Kandidaten sind grundsätzlich nicht vorgesehen, daher ist es bei relativer Mehrheitswahl weder verfassungsrechtlich geboten noch (rechtlich) sinnvoll, Nein-Stimmen zuzulassen. Werden dennoch Nein-Stimmen zugelassen, sind sie – wie beim absoluten Mehrheitserfordernis – rechtlich bedeutungslos und wie ungültige Stimmen und Enthaltungen zu behandeln. In der Rechtssprache wird die relative Mehrheit typischerweise mit der Wendung „**die meisten Stimmen**“ umschrieben.

Im sächsischen Landesrecht findet die relative Mehrheit etwa bei der **Wahl von Direktkandidaten** in den Wahlkreisen Anwendung (§ 5 Satz 2 SächsWahlG). In der Sächsischen Verfassung kommt sie hingegen nicht vor, wohl aber im Grundgesetz, das sowohl bei der **Wahl des Bundespräsidenten** (Art. 54 Abs. 6 Satz 2 GG) als auch bei der **Wahl des Bundeskanzlers** (Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG) jeweils im dritten Wahlgang auf die relative Mehrheit der Stimmen abstellt. Die legitimatorische Kraft einer relativen

Mehrheit ist gering, da die Erfüllung der relativen Mehrheitsregel mit einer bloßen Pluralität – und keiner Majorität (50 % plus eine) – der Stimmen möglich ist.¹³ Daher stellt Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG es in das politische Ermessen des Bundespräsidenten, ob er den bloß mit relativer Mehrheit Gewählten zum Bundeskanzler ernennt oder den Bundestag auflöst. Nach Art. 63 Abs. 4 Satz 2 GG hat der Bundespräsident hingegen den Gewählten zu ernennen, wenn dieser im dritten Wahlgang nicht nur die Pluralität, sondern auch die Majorität in Gestalt der absoluten Mehrheit erreicht hat. Die sächsische Verfassung kann auf eine solche differenzierende Regelung verzichten, weil Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. jedenfalls die Majorität in Gestalt der einfachen Mehrheit verlangt, also nie nur eine Pluralität der Stimmen genügen lässt. Das setzt aber notwendig voraus, dass Nein-Stimmen entsprechend den genannten Grundsätzen im weiteren Wahlgang als abgegebene Stimmen gegen alle Kandidaten gewertet werden.

2. Geschäftsordnungsrecht

Geschäftsordnungsrechtlich ergeben sich für den weiteren Wahlgang keine Unterschiede zum ersten Wahlgang. Nach §§ 104 Abs. 1 Satz 1, 105 GO-SLT sind auch im weiteren Wahlgang die Stimmvarianten „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ zuzulassen. Stehen zwei oder mehr Kandidaten zur Wahl, treten ihre Namen (oder andere Identifikationsmerkmale) an die Stelle des „Ja“; „Nein“ und „Enthaltung“ müssen aber nach der allgemeinen Regel des § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT weiterhin zugelassen werden. § 105 GO-SLT weicht als Spezialregelung für Wahlen davon nicht ab. Die Geschäftsordnung entspricht der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass im weiteren Wahlgang Nein-Stimmen als abgegebene Stimmen im Sinne des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. gegen alle Kandidaten gewertet werden müssen, um die einfache Mehrheit ermitteln zu können.

Andere Parlamentsgeschäftsordnungen regeln den Umgang mit Nein-Stimmen bei einfacher Mehrheitswahl selten. Ausnahmen bilden die Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg und die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages, die die Frage abweichend regeln. **§ 4 Abs. 4 Satz 3 GOLT BW** bestimmt, dass bei der Wahl des Landtagspräsidenten mit einfacher Mehrheit Nein-Stimmen stets mitgezählt werden. **§ 44 Satz 2 Satz 2 GOLT Bayern** hingegen schließt die Berücksichtigung von Nein-Stimmen im Fall einer Wahl mit mehreren Kandidaten für einen Sitz explizit aus. Die baden-württembergische Vorschrift bestätigt deklaratorisch die Regel, wonach bei einfacher Mehrheitswahl der Kandidat gewählt ist, bei dem die Zustimmung die Ablehnung überwiegt. Die bayerische Vorschrift modifiziert diese Regel hingegen: Die Ablehnung eines

¹³ Kaiser, Mehrheitserfordernisse im Staatsrecht, JuS 2017, 221 (222).

Kandidaten kann nur durch die Zustimmung zu einem anderen Kandidaten ausgedrückt werden. Sie erzeugt also einen positiven Entscheidungszwang, dem sich die Abgeordneten nur durch Enthaltung entziehen können. Die Vorschrift gilt für alle Wahlen des Bayerischen Landtags mit einfacher Mehrheit (Regelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 BayVerf.). Ob sie mit Blick auf die Wahl des Ministerpräsidenten, für die nach Art. 44 BayVerf. bereits im ersten Wahlgang die einfache Mehrheit gilt, verfassungskonform ist, erscheint zweifelhaft, muss hier aber nicht abschließend beurteilt werden. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich das Regierungssystem der Bayerischen Verfassung von dem der Sächsischen Verfassung (s. u. unter IV) unterscheidet, so dass eine schwächere Legitimation des Ministerpräsidenten in Bayern ggf. hingenommen werden kann, in Sachsen jedoch nicht.

Die **Satzungen der Parteien** regeln den Umgang mit Nein-Stimmen bei einfacher Mehrheit unterschiedlich. Nach § 7 Abs. 2 Satz 4 SPD-WahlO sind bei Einzelwahlen mit mehreren Bewerbern Nein-Stimmen unstatthaft. Dasselbe dürfte nach § 44 Abs. 2 und 5 CDU-Statut gelten, der Stimmzettel mit den Namen der Kandidaten und im Übrigen nur Enthaltungen vorsieht. Nach § 56 Satz 2 Hs. 2 CSU-Satzung ist hingegen nicht gewählt, wer mehr Nein- als Ja-Stimmen hat; die Zulässigkeit von Nein-Stimmen wird also vorausgesetzt. Eine vergleichbare Regelung trifft § 32 Abs. 2 der Satzung der Linken. § 5 Abs. 1 Satz 2 FDP-Bundessatzung und § 4 Abs. 1 Satz 2 BSW-WahlO zählen Nein-Stimmen bei Vorstandswahlen ausdrücklich mit. § 6 Abs. 2 AfD-WahlO bestimmt, dass bei mehreren Kandidaten für eine Position auf dem Stimmzettel der Name eines Kandidaten oder „Nein“ oder „Enthaltung“ vermerkt werden kann. Die abweichenden Regelungen sind Ausdruck der Organisationsfreiheit der Parteien, die durch das Gebot der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) nicht auf eine bestimmte Mehrheitsregel festgelegt sind, sondern Parteiämter auch nach dem Proporz oder nach relativer Mehrheit vergeben könnten.¹⁴

3. Parlamentspraxis

Bislang wurde nur ein Ministerpräsident im weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. gewählt, nämlich der von CDU und SPD vorgeschlagene amtierende Ministerpräsident Milbradt im Jahr 2004, gegen den der NPD-Kandidat Leichsenring antrat. Die Gestaltung der Stimmzettel („Stimmscheine“) war umstritten.¹⁵ Die Sitzungsleitung wollte im weiteren Wahlgang die Stimmzettel des ersten Wahlgangs verwenden, die neben den Namen der Kandidaten nur „Enthaltung“ zur Auswahl stellten. Die PDS-Fraktion monierte vor dem weiteren Wahlgang die Gestaltung der Stimmzettel, jedoch

¹⁴ Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 345 (Stand: Januar 2012).

¹⁵ Vgl. PIPr. 4/2, S. 54 f.

hielt das Präsidium an der ursprünglichen Gestaltung fest. Die PDS-Fraktion beantragte daraufhin im Plenum, die Stimmzettel durch die Hinzufügung von „Nein“ so zu ändern, „dass auf dem Stimmschein für Abgeordnete, die dies wollen, die Möglichkeit besteht, auch beide Kandidaten abzulehnen.“¹⁶ Sie wies auf die andernfalls eintretenden Probleme bei der Feststellung der einfachen Mehrheit hin. Der Antrag wurde von Grünen und FDP unterstützt, jedoch mit der Mehrheit des Plenums unter Verweis auf die „übliche Praxis, insbesondere bei der Wahl des Bundespräsidenten und auch bei Wahlen im Deutschen Bundestag“¹⁷ abgelehnt. Gewählt wurde daraufhin mit Stimmzetteln, die nur die Namen der Kandidaten und „Enthaltung“ zur Auswahl stellten, jedoch keine Nein-Stimme vorsahen.

Aus diesem einmaligen Vorgang kann keine Parlamentspraxis abgeleitet werden, die bei künftigen Wahlen zu berücksichtigen wäre. Mit dem damaligen Geschäftsordnungsrecht – nicht aber mit dem in der 8. Wahlperiode! (s. o.) – war die Gestaltung der Stimmzettel zwar vereinbar, jedoch widersprach sie der Vorgabe des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. und beruhte darüber hinaus auf Missverständnissen über die „übliche Praxis“ im Bund. So gilt für die Wahl des Bundespräsidenten, auf die in der Debatte Bezug genommen wurde, gerade nicht die einfache Mehrheitsregel, sondern in den ersten beiden Wahlgängen die absolute, im dritten Wahlgang die relative Mehrheitsregel (Art. 54 Abs. 6 GG). Im Gegensatz zur einfachen Mehrheit nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. kommt es bei der absoluten und der relativen Mehrheit aber nicht auf das Verhältnis zwischen Zustimmung und Ablehnung eines Kandidaten an, sondern auf dessen Stimmen im Verhältnis zur Mitgliederzahl (absolute Mehrheit) bzw. dessen Stimmen im Verhältnis zu den Stimmen der anderen Kandidaten (relative Mehrheit). Daher sind Nein-Stimmen in beiden Fällen unbeachtlich. Bei Wahlen im Bundestag kann es zu keiner dem Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. vergleichbaren Situation kommen: Bei der Kanzlerwahl (Art. 63 GG) gilt die absolute bzw. relative, nicht aber die einfache Mehrheit (s. o.). Auch bei der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter gilt die absolute Mehrheitsregel im ersten und zweiten Wahlgang (§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 GOBT). Im dritten Wahlgang fand nach dem 2004 geltenden Geschäftsordnungsrecht eine Stichwahl zwischen den Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen statt, in der die relative Mehrheit entschied (§ 2 Abs. 2 Satz 3 GOBT a. F.). Heute wird differenziert: Gibt es im dritten Wahlgang nur noch einen Bewerber, ist dieser gewählt, wenn er die einfache Mehrheit erreicht; Nein-Stimmen sind also zulässig (§ 2 Abs. 2 Satz 4 GOBT). Bei zwei Bewerbern findet eine Stichwahl statt (§ 2 Abs. 3 Satz 5 GOBT), bei der

¹⁶ Abg. Hahn (PDS), PlPr. 4/2, S. 55.

¹⁷ Abg. Schwarz (SPD), PlPr. 4/2, S. 56.

die Stimmen zueinander ins Verhältnis gesetzt werden, Nein-Stimmen also unbeachtlich sind. Weder die Wahlpraxis der Bundesversammlung noch die des Bundestages lassen Schlüsse auf die Gestaltung der Stimmgebung bei der Wahl des Ministerpräsidenten im weiteren Wahlgang zu. Diese ist allein anhand von Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. und §§ 104, 105 GO-SLT zu messen, die Zulassung und Berücksichtigung von Nein-Stimmen auch bei mehreren Kandidaten vorschreiben.

4. Zwischenergebnis

Im weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. ist sowohl verfassungsrechtlich als auch geschäftsordnungsrechtlich eine Gestaltung der Stimmgebung geboten, die neben der Zustimmung zu einem Kandidaten auch die Ablehnung aller Kandidaten durch eine Nein-Stimme ermöglicht. Die abweichende Handhabung bei der Ministerpräsidentenwahl 2004 war mit Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. unvereinbar und beruhte auf Missverständnissen über die Parlamentspraxis im Bund; offenbar wurde die im Bundesrecht übliche relative Mehrheit mit der nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. maßgeblichen einfachen Mehrheit verwechselt. Bei der Beurteilung, ob ein Kandidat die einfache Mehrheit erreicht hat, sind die für ihn abgegebenen Stimmen mit der Summe aus den Stimmen für andere Kandidaten und den Nein-Stimmen ins Verhältnis zu setzen. Nur wenn in diesem Verhältnis die Zustimmung für den Kandidaten überwiegt (50 % plus eine Stimme), ist dieser gewählt. Enthaltungen und ungültige Stimmen bleiben hingegen außer Betracht. Ließe man entsprechend der Handhabung im Jahr 2004 keine Nein-Stimmen zu, würden Abgeordnete, die alle Kandidaten ablehnten, zur Enthaltung gezwungen. Gewertet würden dann nur die Stimmen der Abgeordneten, die sich positiv für einen Kandidaten entschieden haben; gewählt wäre der Kandidat mit den meisten Stimmen. Die einfache Mehrheit des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. („Mehrheit der abgegebenen Stimmen“) würde durch diese – verfassungs- und geschäftswidrige Praxis – in eine relative Mehrheit („die meisten Stimmen“) umgedeutet.

IV. Stimmgebung und Regierungssystem

1. Legitimation der Staatsregierung

Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 60 Abs. 1 und 2 SächsVerf. ist der einzige Akt, auf den die Staatsregierung ihre personelle demokratische Legitimation stützt. Denn die Staatsminister und Staatssekretäre werden nach Art. 60 Abs. 4 Satz 1

SächsVerf. vom Ministerpräsidenten berufen. Die Regierung bedarf zur Amtsübernahme keiner Bestätigung durch den Landtag (anders Art. 46 Abs. 3 Verf. BW). Ein entsprechender Regelungsvorschlag des Gohrischer Verfassungsentwurfs wurde nicht übernommen, um die Stellung des Ministerpräsidenten im Gesamtgefüge des Regierungssystems zu stärken.¹⁸ Mit dieser starken Stellung korrespondiert ein Bedürfnis nach möglichst hoher demokratischer Legitimation des Ministerpräsidenten, dem die abgestuften Mehrheitserfordernisse des Art. 60 SächsVerf. Rechnung tragen: Die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang gewährleistet das höchste Legitimationsniveau, das unterhalb von – für parlamentarische Regierungsbildungen ungeeigneten – qualifizierten Mehrheiten (z. B. Zwei-Drittel-Mehrheiten) erreichbar ist. Wird dieses Niveau verfehlt, nimmt die Sächsische Verfassung nicht etwa einen „Minderheits-Ministerpräsidenten“ in Kauf, sondern verlangt in Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. die einfache Mehrheit: Der Gewählte soll zumindest die Zustimmung der Mehrheit derjenigen haben, die sich an der Wahl (mit einer Ja- oder Nein-Stimme) beteiligt haben. Er bleibt damit immer noch ein „Mehrheits-Ministerpräsident“ – der ggf. eine „Minderheitsregierung“¹⁹ führt –, aber die Bezugsgröße ist ausgetauscht: an die Stelle der Zahl der Mitglieder tritt die Zahl der Abstimmenden. Ein nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. gewählter Ministerpräsident, kann daher immer noch von sich behaupten, von einer Mehrheit gewählt worden zu sein, auch wenn es nicht mehr die Mitglieder Mehrheit des Art. 60 Abs. 1 SächsVerf. ist, sondern nur die Abstimmendenmehrheit.

Hat ein Kandidat zwar mehr Stimmen als jeder andere Kandidat erhalten, jedoch weniger Stimmen, als sich insgesamt Abgeordnete für andere Kandidaten und – mit „Nein“ – gegen alle Kandidaten ausgesprochen haben, hat er keine echte Mehrheit (Majorität; 50 % plus eins) mehr hinter sich, sondern nur noch eine Pluralität, die – terminologisch verwirrend – auch „relative Mehrheit“ genannt wird (s. o.). Diese relative Mehrheit ist legitimatorisch betrachtet eine Minderheit, der Art. 60 SächsVerf. gerade nicht die Kraft zubilligt, eine Staatsregierung zu stützen. Insoweit unterscheidet sich die Sächsische Verfassung markant vom Grundgesetz, das im dritten Wahlgang nach Art. 63 Abs. 4 GG auch eine Pluralität für die Kanzlerwahl ausreichen lässt, es dann aber dem Bundespräsidenten überlässt, einen solchen „Minderheitskanzler“ zu ernennen oder aber den Bundestag aufzulösen und somit eine neue Legitimationsgrundlage herbeizuführen. Die Sächsische Verfassung, die ein dem Bundespräsidenten ver-

¹⁸ Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 2.

¹⁹ Der Ausdruck „Minderheitsregierung“ orientiert sich allein an der absoluten Mehrheit des Art. 63 Abs. 2 und 3 GG („Kanzlermehrheit“) bzw. Art. 60 Abs. 1 SächsVerf.; vgl. Krings, ZRP 2018, 2, die einem nur mit einfacher Mehrheit gewählten Ministerpräsidenten gerade fehlt.

gleichbares Organ nicht kennt, löst das Problem auf anderem Wege: Wird nicht innerhalb von vier Monaten nach Zusammentritt des neugewählten Landtages ein Ministerpräsident zumindest mit einfacher Mehrheit gewählt, so ist der Landtag nach Art. 60 Abs. 3 SächsVerf. kraft Verfassung aufgelöst. Die Verantwortung wird damit zurück auf das Wahlvolk übertragen.²⁰

Die Sächsische Verfassung unterscheidet sich auch deutlich von der **Thüringer Verfassung**, nach der im dritten Wahlgang die relative Mehrheit ausreicht (Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf.). Daher kennt die Thüringer Verfassung auch keine automatische Landtagsauflösung, da jedenfalls im dritten Wahlgang ein Bewerber gewählt ist, ggf. sogar – wenn keine anderen Bewerber antreten – nur mit seiner eigenen Stimme. Der Meinungsstreit über die Beachtlichkeit von Nein-Stimmen bei der Thüringer Ministerpräsidentenwahl ist Ausdruck eines – jedenfalls gefühlten – Legitimationsdefizits des Minderheits-Ministerpräsidenten.²¹ Diejenigen, die bei einem einzigen Kandidaten im dritten Wahlgang Nein-Stimmen werfen und bei einem Überwiegen der Nein-Stimmen eine Wahl verneinen, verwandeln letztlich die relative Mehrheitsregel des Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf. in eine einfache Mehrheitsregel, wie sie Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. aus guten legitimatorischen Gründen vorsieht. Sie negieren damit aber die Weichenstellung der Thüringer Verfassung, die der Existenz einer Regierung – und sei sie noch so schwach demokratisch legitimiert – den Vorrang vor der vorzeitigen Neuwahl einräumt. Die vorzeitige Neuwahl ist nach Art. 50 Abs. 2 ThürVerf. nur bei Landtagsauflösung mit hohem Quorum (zwei Drittel der Mitglieder) oder einem erfolglosen Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten vorgesehen. Die Sächsische Verfassung gibt hingegen der starken demokratischen Legitimation der Regierung – mindestens durch einfache Mehrheit – Vorrang vor der Stabilität des Parlaments.

Eine Gestaltung der Stimmgebung wie 2004, als im weiteren Wahlgang Nein-Stimmen nicht zugelassen wurden (s. o.), verfehlt daher auch in legitimatorischer Hinsicht die Vorgaben des Art. 60 SächsVerf. Denn würden Abgeordnete, die alle Kandidaten ablehnen, zur Enthaltung gezwungen, könnte ein Ministerpräsident gewählt werden, der nicht wenigstens die einfache Mehrheit (Majorität), sondern nur eine relative Mehrheit (Pluralität) hinter sich wüsste. Ein solcher „Minderheits-Ministerpräsident“ ist im Regierungssystem der Sächsischen Verfassung jedoch nicht vorgesehen.²²

²⁰ Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 18.

²¹ Zu diesem Meinungsstreit Dressel, in: ders./Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2023, Art. 70 Rn. 33 m. w. N.

²² Zur „Minderheitsregierung“ s. o., Fn. 19.

2. Landtagsauflösung

Die Bedeutung, die die Sächsische Verfassung der hohen demokratischen Legitimation des Ministerpräsidenten zumisst, wird auch daran deutlich, dass die Landtagsauflösung außer im Fall des Art. 60 Abs. 3 SächsVerf. nur im Fall der Selbstauflösung durch Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder (Art. 58 SächsVerf.) vorgesehen ist. Die Sächsische Verfassung räumt damit der Parlamentsstabilität grundsätzlich einen hohen Rang ein, der sich im hohen Quorum des Art. 58 SächsVerf. widerspiegelt. Ist der Landtag jedoch nicht imstande, einen zumindest mit einfacher Mehrheit gewählten Ministerpräsidenten zu legitimieren, wird dieser Grundsatz zugunsten von Neuwahlen durchbrochen.

3. Stellung des Ministerpräsidenten

Aus der (immer noch) starken demokratischen Legitimation, die ihm die einfache Mehrheit verschafft, rechtfertigt sich auch die starke Stellung eines nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. gewählten Ministerpräsidenten. Er beruft nicht nur unabhängig vom Landtag die Mitglieder der Staatsregierung (Art. 60 Abs. 4 SächsVerf., s. o.), sondern ist auch gegenüber einem Vertrauensentzug des Landtages abgesichert. Denn um dem Ministerpräsidenten das Vertrauen zu entziehen, genügt nicht etwa die einfache Mehrheit, durch die er nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. ins Amt gekommen ist. Vielmehr kann der Landtag dem Ministerpräsidenten nach Art. 69 Abs. 1 SächsVerf. nur das Vertrauen entziehen, wenn er mit der Mehrheit seiner Mitglieder – also der absoluten Mehrheit – einen Nachfolger wählt. Bei diesem konstruktiven Misstrauensvotum senkt die Verfassung das Höchstniveau der Legitimation gerade nicht ab und sichert so auch einen Ministerpräsidenten, der nur durch eine einfache Mehrheit ins Amt gekommen ist, vor einem vorschnellen „Sturz“ ab.²³ Das aber setzt legitimatorisch voraus, dass die einfache Mehrheit eine echte Mehrheit (Majorität) ist, dass also die Zustimmung des Ministerpräsidenten gegenüber der Ablehnung (einschließlich Nein-Stimmen) überwiegt.

Dem Ministerpräsidenten ist es unbenommen, sich durch eine nichtförmliche Vertrauensfrage seiner Regierungsmehrheit zu vergewissern.²⁴ Anders als Art. 68 GG knüpft die Sächsische Verfassung an eine „verlorene“ Vertrauensfrage jedoch keine rechtlichen Konsequenzen, insbesondere eröffnet sie keinen Weg zu Landtagsauflösung und

²³ Vgl. zur „Erschwerung eines Regierungssturzes“ Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 60 Rn. 3.

²⁴ Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 69 Rn. 9.

vorzeitiger Neuwahl. Verfügt ein Ministerpräsident nicht mehr über das nötige Vertrauen im Landtag, kann er – muss er aber nicht (anders: Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BayVerf.) – nach Art. 68 Abs. 1 SächsVerf. zurücktreten. Der Rücktritt löst als Erledigung des Amtes erneut die Vier-Monats-Frist des Art. 60 Abs. 3 SächsVerf. aus, innerhalb derer ein neuer Ministerpräsident nach Art. 60 Abs. 1 und 2 SächsVerf. gewählt werden muss, anderenfalls der Landtag aufgelöst ist. Bei der demokratischen Legitimation des Ministerpräsidenten macht die Verfassung also auch in diesem Fall keine Abstriche und verpflichtet den zurückgetretenen, aber immerhin einmal mit mindestens einfacher Mehrheit gewählten Ministerpräsidenten zur Weiterführung der Amtsgeschäfte bis zur Amtsübernahme des Nachfolgers (Art. 68 Abs. 3 SächsVerf.).

4. Zwischenergebnis

Im Regierungssystem der Sächsischen Verfassung kommt dem Ministerpräsidenten eine starke Stellung zu, die Art. 60 SächsVerf. nur dann für gerechtfertigt erachtet, wenn der Ministerpräsident durch eine Majorität, wenigstens also durch die einfache Mehrheit ins Amt gekommen ist. Um diese ermitteln zu können, müssen – auch im Fall von mehreren Kandidaten im weiteren Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. – Nein-Stimmen zugelassen und als Ablehnung aller Kandidaten gewertet werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Regierung von einer hinreichenden Legitimation gedeckt ist.

V. Stimmgebung und Abgeordnetenstatus

Der im freien Mandat nach Art. 39 Abs. 3 SächsVerf. grundlegende verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten umfasst das Stimmrecht der Abgeordneten.²⁵ Zum Stimmrecht gehört nicht nur das Recht, an allen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, sondern auch das Recht, seine Stimme entsprechend den Vorgaben der Verfassung abgeben zu können. Die Stimmgebung bei Wahlen muss daher – auch aus Sicht des Abgeordnetenstatus – so gestaltet sein, dass die Abgeordneten bei der jeweiligen Wahl die rechtlich relevanten Stimmoptionen zum Ausdruck bringen können. Darauf haben die Abgeordneten einen unmittelbar in ihrem Status begründeten Anspruch, dessen Erfüllung nicht zur Disposition der Mehrheit steht. Beschließt die Mehrheit hingegen (wie 2004) eine Stimmzettelgestaltung, die die Abgeordneten einer verfassungsrechtlich vorgesehenen Stimmoption – insb. der Nein-Stimme im weiteren Wahlgang – beraubt, verletzt dies den Abgeordnetenstatus (Art. 39 Abs. 3 SächsVerf.).

²⁵ Vgl. nur SächsVerfGH, Beschl. v. 25.2.2014 – Vf. 62-I-12 –, juris, Rn. 22.

Diese Verletzung kann in einem Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf. von den Abgeordneten als anderen Beteiligten im Sinne dieser Vorschrift mit Aussicht auf Erfolg geltend gemacht werden.²⁶ Zur Sicherung des Anspruchs auf eine verfassungskonforme Stimmgebung kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung nach §§ 10, 15 SächsVerfGHG i. V. m. § 32 BVerfGG erlassen.

²⁶ Zur Beteiligungsfähigkeit von Abgeordneten Rozek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 81 Rn. 10 m. w. N.

VI. Ergebnisse

Die Ergebnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit nach Art. 60 Abs. 1 SächsVerf. ist die Stimmgebung so auszugestalten, dass die Abgeordneten ihre Zustimmung für einen Kandidaten zum Ausdruck bringen können. Auf die Nein-Stimmen kommt es nicht an. Ihre Zulassung ist daher verfassungsrechtlich nicht geboten, aber geschäftsordnungsrechtlich in § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT vorgesehen. § 105 GO-SLT trifft hiervon keine abweichende Regelung.
- (2) Im weiteren Wahlgang mit einfacher Mehrheit nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. – der mehrere Wahlen umfassen kann – müssen die Abgeordneten neben der Zustimmung zu einzelnen Kandidaten auch die Ablehnung aller Kandidaten zum Ausdruck bringen können, da sich anderenfalls die einfache Mehrheit nicht ermitteln lässt. Es ist daher verfassungsrechtlich geboten, auch bei mehreren Kandidaten Nein-Stimmen zuzulassen und als Stimmen gegen alle Kandidaten zu werten. Die Stimmzettel müssen daher die Stimmoption „Nein“ vorsehen, wie durch § 104 Abs. 1 Satz 1 GO-SLT ohnehin vorgeschrieben ist. § 105 GO-SLT trifft auch insoweit keine abweichende Regelung.
- (3) Nur eine dem Ergebnis zu (2) entsprechende Gestaltung der Stimmgebung wird den legitimatorischen Anforderungen gerecht, die die Sächsische Verfassung an den Ministerpräsidenten stellt. Die Verfassung toleriert keinen Ministerpräsidenten, der nicht wenigstens die einfache Mehrheit hinter sich weiß, sondern sich einer ablehnenden Mehrheit aus Stimmen für andere Kandidaten und Nein-Stimmen gegenüber sieht. Eine relative Mehrheit („die meisten Stimmen“) genügt gerade nicht. Die Sächsische Verfassung bevorzugt gegenüber einer derart schwachen Legitimation, wie sie nach Art. 63 Abs. 4 GG für die Kanzlerwahl ausreicht, die Landtagsauflösung, um eine neue Legitimationsgrundlage zu schaffen.
- (4) Die einzelnen Abgeordneten haben einen im freien Mandat nach Art. 39 Abs. 3 SächsVerf. begründeten Anspruch auf eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Stimmgebung und können diesen im Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof gegen den Landtag mit Aussicht auf Erfolg geltend machen.

Anhang: Szenarien

Der Veranschaulichung der Ergebnisse dienen folgende hypothetische Szenarien für eine Wahl im weitere Wahlgang nach Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. bei verfassungskonformer Stimmgebung.

<i>Szenario 1</i>		
Stimmoption	Stimmenzahl	Wahlergebnis
Kandidat A	60	Gewählt ist Kandidat A , weil die Zustimmung die Ablehnung überwiegt (60/59).
Kandidat B	30	
Nein	29	
Enthaltung	1	

<i>Szenario 2</i>		
Stimmoption	Stimmenzahl	Wahlergebnis
Kandidat A	60	Gewählt ist niemand , weil Zustimmung und Ablehnung des Kandidaten A gleich sind (60/60).
Kandidat B	30	
Nein	30	
Enthaltung	-	

<i>Szenario 3</i>		
Stimmoption	Stimmenzahl	Wahlergebnis
Kandidat A	60	Gewählt ist Kandidat A , weil die Zustimmung die Ablehnung überwiegt (60/30).
Kandidat B	30	
Nein	-	
Enthaltung	30	

Den Unterschied zwischen der Zulassung von Nein-Stimmen und der (verfassungswidrigen) Nichtzulassung von Nein-Stimmen verdeutlichen die Szenarien 2 und 3. Würden die Abgeordneten im Szenario 2, die weder Kandidaten A noch Kandidaten B wählen wollen, durch eine entsprechende Stimmzettelgestaltung zur Enthaltung genötigt, wäre Kandidat A gewählt, obwohl er nicht über die für eine einfache Mehrheit erforderliche überwiegende Zustimmung verfügt. Die einfache Mehrheit des Art. 60 Abs. 2 SächsVerf. würde zu einer relativen Mehrheit („die meisten Stimmen“) uminterpretiert, die einen Ministerpräsidenten in Sachsen nicht hinreichend legitimiert.