

## Die Wahl von Ministerpräsidenten ohne Landtagsmandat. Fallbeispiele und Überlegungen zur geplanten Verfassungsänderung in NRW

Richard Ley

Ein Vergleich der Regelungen zu den Wahlen der Ministerpräsidenten<sup>1</sup> in den deutschen Bundesländern zeigt neben einer gewissen Homogenität auch deutliche Unterschiede.<sup>2</sup> So ist in allen Bundesländern mit Ausnahme von Bayern, Berlin und Bremen für eine erfolgreiche Wahl des Ministerpräsidenten im ersten Wahlgang die Mehrheit der Mitglieder des Landtags erforderlich<sup>3</sup>, und die Verfassungen von elf Bundesländern<sup>4</sup> beinhalten die Verfahrensvorschrift, dass die Wahl ohne Aussprache<sup>5</sup> durchzuführen ist. Beispielhaft für die „bunte“ Vielfalt sind die Lösungswege für den Fall, dass ein Kandidat im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit erhält.<sup>6</sup> Die wenigen Vorschriften über die persönlichen Anforderungen an die Kandidaten zeigen interessante regionale Besonderheiten.<sup>7</sup> So fordern die Verfassungen von Bayern und Baden-Württemberg die Vollendung des 40. beziehungsweise 35. Lebensjahres, und die Verfassung von Nordrhein-Westfalen sieht als einzige vor (Art. 52 Abs. 1 LV-NRW) dass der Landtag<sup>8</sup> „aus seiner Mitte“ den Ministerpräsidenten wählt.

Über die Sinnhaftigkeit und Erforderlichkeit, dass zum Ministerpräsidenten nur ein Mitglied des Landtages gewählt werden kann, wird derzeit in Nordrhein-Westfalen diskutiert.<sup>9</sup> Die hier vorgelegte Dokumentation und Erörterung von Fällen, wo in anderen Bundesländern der Gewählte kein Landtagsmandat innehatte, soll einen Beitrag dazu leisten, ob es nicht angebracht ist, den „Suchraum für Ministerpräsidenten“<sup>10</sup>, der den Fraktionen und Parteien zur Verfügung steht, und damit auch die Kandidatenauswahl zu vergrößern.

- 1 Die Bezeichnung Ministerpräsident wird nachfolgend als Synonym auch für die anderweitige Bezeichnung des Landeschefs (wie zum Beispiel in Berlin: Regierender Bürgermeister) verwendet. Des Weiteren wird im Text in der Regel die männliche Formulierung verwendet, obwohl in den Landesverfassungen von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowohl die weibliche als auch die männliche Bezeichnung benutzt werden.
- 2 Vgl. dazu ausführlich *Richard Ley*, Die Wahl der Ministerpräsidenten in den Bundesländern. Rechtslage und Staatspraxis, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 2, S. 390 – 420.
- 3 Vgl. dazu *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 2), S. 404 ff., S. 414 f.
- 4 Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.
- 5 Hamburg hat eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft; vgl. *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 2), S. 403 ff.
- 6 Vgl. dazu ausführlich ebenda, S. 416 ff.
- 7 Vgl. dazu ausführlich ebenda, S. 402 f.
- 8 Die Bezeichnung Landtag wird als Synonym für die Landesparlamente verwendet, also auch das Abgeordnetenhaus in Berlin sowie die Bürgerschaften in Bremen und Hamburg.
- 9 Vgl. zum Beispiel *Gerhard Voigt*, Grüne: CDU soll Blockade aufgeben, in: RP Online vom 29. Dezember 2012, <http://www.rp-online.de/nrw/landespolitik/gruene-cdu-soll-blockade-aufgeben-aid-1.3119206> (Abruf am 11. Februar 2015); *Reiner Burger*, Grundlagenprüfung. In Nordrhein-Westfalen beschäftigt sich eine Kommission mit der Reform der Verfassung, in: FAZ vom 13. August 2014, S. 8.
- 10 So der SPD-Landtagsabgeordnete *Hans-Willi Körffges*; vgl. *Reiner Burger*, a.a.O. (Fn. 9), S. 8.

1. Die Überlegungen des Verfassungsgebers und die Diskussionen in der Rechtsliteratur über das Kriterium „aus seiner Mitte“ in Art. 52 Abs. 1 LV-NRW

Über die Frage, ob der Ministerpräsident Mitglied des Parlaments sein müsse, gab es in Nordrhein-Westfalen schon innerhalb der Landesregierung, die am 29. November 1949 einen Verfassungsentwurf mit den jeweiligen Mehrheits- und Minderheitsbeschlüssen des Kabinetts unterbreitete, später auch im Verfassungsausschuss und im Plenum des Landtages kontroverse Ansichten.<sup>11</sup> Die Vorstellung der Mehrheit<sup>12</sup> entsprach der Auffassung der britischen Militärregierung.<sup>13</sup> Die verabschiedete Regelung sollte nach Ansicht des FDP-Politikers *Friedrich Middelhaufe* verdeutlichen, dass eine Grundidee des Parlamentarismus gerade darin bestehe, dass die Spitze der Exekutive aus der Mitte der Legislative gewählt wird.<sup>14</sup>

In der Rechtsliteratur wurde die Einengung des Kandidatenkreises nach Inkrafttreten nicht sehr intensiv diskutiert. *Hubert Weis* sieht die Bedeutung der Vorschrift darin, dass die „Wahl einer im politischen Leben stehenden, von einem begrenzten Wählerkreis bereits akzeptierten Persönlichkeit zugelassen, aber der Rückgriff auf Außenstehende – etwa unter dem Aspekt expertenähnlicher Qualifikation – ausgeschlossen wird“<sup>15</sup>. Die Kommentarliteratur hat die Bestimmung nur an einer Stelle problematisiert und zwar hinsichtlich der Frage, ob der Ministerpräsident während der gesamten Amtszeit Landtagsabgeordneter sein müsse. Es wird sowohl die Meinung vertreten, dass der Verlust der Abgeordneteneigenschaft gleichzeitig auch den Verlust des Ministerpräsidentenamtes nach sich ziehe<sup>16</sup>, aber auch, dass der Wortlaut der Vorschrift hierauf keine Antwort gebe und das Gefüge der Verfassung eher für eine restriktive Auslegung sprechen.<sup>17</sup>

2. Diskussionen in der Verfassungskommission des Landtages von Nordrhein-Westfalen im Jahre 2014

Mit einem gemeinsamen Antrag aller Fraktionen des Nordrhein-Westfälischen Landtages wurde 2013 eine Kommission zur Reform der Landesverfassung eingesetzt.<sup>18</sup> Nach dem

11 Vgl. *Peter J. Tettinger*, in: *Wolfgang Löwer / Peter J. Tettinger* (Hrsg.), *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart 2002, Art. 52 Rdn. 5 ff.

12 Einen kurzen Überblick über die Entstehung der Landesverfassung gibt zum Beispiel *Christian Dästner*, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Kommentar, Stuttgart 2002, Einleitung Rdn. 5 ff.

13 Vgl. ebenda, Art. 52 Rdn. 1. Eine entsprechende Regelung sollte im Jahre 1946 auch in die Bremer Verfassung aufgenommen werden. Dahinter stand der Druck der damals für Bremen zuständigen britischen Militärregierung; vgl. *Hubert Weis*, *Regierungswechsel in den Bundesländern*, Berlin 1980, S. 25.

14 Vgl. *Peter J. Tettinger*, a.a.O. (Fn. 11), Art. 52 Rdn. 6.

15 So *Hubert Weis*, a.a.O. (Fn. 13), S. 25.

16 Vgl. *Georg Geller / Kurt Kleinrahm*, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*. Kommentar, Göttingen 1977, Anm. 2; *Christian Dästner*, a.a.O. (Fn. 12), Art. 52 Rdn. 1.

17 Vgl. *Hubert Weis*, a.a.O. (Fn. 13), S. 25.

18 Vgl. LT-NRW Drs. 16/3428 vom 17. Juli 2013.

Arbeitsprogramm der Kommission<sup>19</sup> war beabsichtigt, im ersten Halbjahr 2014 zum Themenkomplex I mit den Problemkreisen „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“ Sachverständige zu hören.<sup>20</sup> Dabei sollte unter anderem die Bestimmung zur Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 52 überprüft werden. Die Diskussion der anderen vier Themenkomplexe Partizipation, Schuldenbremse sowie Kommunen und Verfassungsgerichtshof wurde für das zweite Halbjahr 2014 und für 2015 geplant.

Die Kommission konstituierte sich am 19. November 2013 unter der Leitung des SPD-Abgeordneten *Rainer Bovermann*.<sup>21</sup> In der 3. Sitzung am 7. April 2014<sup>22</sup> wurden fünf Sachverständige zu Parlamentarismus und Landesregierung gehört<sup>23</sup>; dazu fand in der 4. und 5. Sitzung am 12. Mai und 16. Juni 2014<sup>24</sup> die Aussprache statt. Unter den fünf Sachverständigen waren drei Verfassungsrechtler<sup>25</sup>, ein Politikwissenschaftler<sup>26</sup> sowie der ehemalige Direktor beim Deutschen Bundestag und Staatsrechtler Prof. Dr. *Wolfgang Zeh*.<sup>27</sup> Sowohl in den schriftlichen Stellungnahmen als auch bei der Anhörung in der Verfassungskommission nahm die Frage einer möglichen Änderung des Art. 52 Abs. 1 LV-NRW eine völlig untergeordnete Rolle ein. In den schriftlichen Stellungnahmen wurde das Thema nur von zwei Sachverständigen angesprochen<sup>28</sup>, und zwar dahingehend, dass die Worte „aus seiner Mitte“ gestrichen werden sollten, „da sie als kaum sinnvolle Beschränkung erscheinen“<sup>29</sup>. Allein *Gärditz* begründete seinen Streichungsvorschlag.<sup>30</sup> Für ihn verfestigt einerseits die „verfassungsrechtlich vorgegebene Bindung der Exekutivspitze an ein Mandat in der Legislative ... eine etablierte Erscheinung des parlamentarischen Regierungssystems, die weder selbstverständlich noch unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Spannungen / Gewaltengliederung wirklich überzeugend“ sei. Andererseits weist er auf das Risiko hin, dass der Spitzenkandidat einer Partei nicht in den Landtag gelangt und damit nicht wählbar ist, „obschon sich der demokratische Wählerwille oftmals (und legitimerweise) gerade auf

19 Zu den Unterlagen der Kommission, das heißt zu Arbeitspapieren und Stellungnahmen sowie Protokollen der Sitzungen, die so genannten Gremiumprotokolle (GPr), vgl. [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation\\_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/015-Ausschuesse-und-Gremien/010-Verfassungskommission/Inhalt.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/015-Ausschuesse-und-Gremien/010-Verfassungskommission/Inhalt.jsp) (Abruf am 11. Februar 2015).

20 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Verfassungskommission des 16. Landtags, Arbeitsprogramm, [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_I/I.1/Verfassungskommission/Arbeitsprogramm.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/Verfassungskommission/Arbeitsprogramm.pdf) (Abruf am 11. Februar 2015).

21 Vgl. LT-NRW GPr 16/1.

22 Vgl. LT-NRW GPr 16/4.

23 Die Sachverständigen hatten vorher schriftlich eine Zusammenfassung beziehungsweise ein Thesenpapier abgegeben, vgl. LT-NRW Stellungnahmen 16/1549, 16/1561, 16/1574, 16/1557 und 16/1543. Diese können unter [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation\\_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/040-Dokumentenabruf/Inhalt.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/040-Dokumentenabruf/Inhalt.jsp) abgerufen werden.

24 Vgl. LT-NRW GPr 16/5 und 16/6.

25 Prof. Dr. *Klaus G. Gärditz*, PD Dr. *Jörg Menzel* (beide Rheinische Friedrich-Wilhelm Universität Bonn) sowie Prof. Dr. *Fabian Wittreck* (Westfälische Wilhelm Universität Münster).

26 Prof. Dr. *Stefan Marschall* (Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich Heine Universität Düsseldorf).

27 Er lehrt an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

28 Von den 38 Seiten der schriftlichen Stellungnahmen nahm dieses Thema insgesamt nicht einmal eine halbe Seite ein.

29 So *Jörg Menzel*, vgl. LT-NRW Stellungnahme 16/1574, S. 6.

30 Vgl. LT-NRW Stellungnahme 16/1549, S. 4.

Personen fokussiert“. Seiner Ansicht nach könnten entsprechende Enttäuschungen auch der Akzeptanz des demokratischen Verfahrens schaden.

In der öffentlichen Anhörung am 7. April 2014 sprachen sich die Sachverständigen *Wittreck* und *Zeh* gegen eine Streichung aus.<sup>31</sup> Durch die Beibehaltung sei kein großer Schaden zu erwarten. In der Demokratie könne es eben passieren, „dass irgendwann eine Partei durch Entscheidung des Wahlvolkes ihres Spitzkandidaten verlustig geht“<sup>32</sup>. Die anderen Sachverständigen waren für eine Streichung, da die Vorschrift „antiquiert“<sup>33</sup> beziehungsweise „dysfunktional“<sup>34</sup> sei.<sup>35</sup> Während die Sachverständigen, die sich für eine Beibehaltung der Einschränkung aussprachen, nur den Fall der Wahl eines Ministerpräsidenten nach einer Landtagswahl im Auge hatten, erwähnte der Politikwissenschaftler *Marschall* auch die Problematik eines Regierungswechsels während der Wahlperiode<sup>36</sup>, konkretisierte dies aber nicht weiter, sondern sprach nur von einem „Erfahrungswert“<sup>37</sup>.

Die kurze Diskussion der Politiker über die Äußerungen der Sachverständigen zur eventuellen Streichung des einschränkenden Zusatzes in Art. 52 Abs. 1 LV-NRW in der Kommissionssitzung am 16. Juni 2014 fasste der Vorsitzende dahingehend zusammen, dass es sich nach Ansicht der SPD, FDP und der Piraten um eine „politische Frage handle, die abschließend diskutiert werden müsse“<sup>38</sup>. Die Vertreter der CDU und der Grünen stimmten dem grundsätzlich zu, das heißt die Frage sollte in den „politischen Korb“<sup>39</sup>, über den man „noch mal gemeinsam sprechen müsse“<sup>40</sup>.

### 3. Beispiele für erfolgreiche Kandidaturen ohne Landtagsmandat – Übersicht

In zehn Bundesländern gab es insgesamt 17 Fälle, in denen die Landesparlamente einen Kandidaten wählten, der zum Zeitpunkt seiner Wahl kein Landtagsmandat innehatte (vgl. Tabelle). Die beiden Hansestädte Bremen und Hamburg wurden bei dieser Untersuchung nicht berücksichtigt, da die Senatsmitglieder in den beiden Stadtstaaten – somit auch der Präsident des Bremer Senats und der Erste Bürgermeister in Hamburg – nach Art. 108 Abs. 1 LV-HB beziehungsweise Art. 39 Abs. 1 LV-HH nicht gleichzeitig Mitglied der Bürgerschaft sein können. Ihre Mitgliedschaft ruht während der Amtszeit, so dass es zwangsläufig zu einer Situation kommen kann, dass der Kandidat nicht Mitglied der Bürgerschaft ist. Ein Beispiel kann dies gut verdeutlichen: Nachdem *Christoph Ahlhaus* (CDU) von Bürgermeister *Ole von Beust* (CDU) zum Staatsrat der Behörde für Inneres berufen worden war, ruhte sein Mandat nach dem 31. März 2006. Am 7. Mai 2008 wurde er Innensenator der

31 Vgl. LT-NRW GPr 16/4, S. 39 f., S. 52.

32 So *Fabian Wittreck*, LT-NRW GPr 16/4, S. 40.

33 So *Jörg Menzel*, LT-NRW GPr 16/4, S. 41.

34 So *Stefan Marschall*, LT-NRW GPr 16/4, S. 41.

35 Vgl. etwas ausführlicher *Klaus G. Gärditz*, LT-NRW GPr 16/4, S. 44.

36 Vgl. LT-NRW GPr 16/4, S. 41.

37 *Wolfgang Zeh* erwähnt, dass es auf Bundesebene als Ausnahme nur *Kurt Georg Kiesinger* gebe – was zutrifft – und führt dann aus: „In praktisch allen Fällen verhält es sich auf Landesebene genauso.“ Vgl. LT-NRW GPr 16/4, S. 52.

38 Vgl. *Rainer Bovermann*, LT-NRW GPr 16/6, S. 12.

39 So *Lutz Lienenkämper* (CDU), LT-NRW GPr 16/6, S. 12.

40 So *Dagmar Hanses* (Grüne), LT-NRW GPr 16/6, S. 12.

Freien und Hansestadt Hamburg, und am 25. August 2010 wählte ihn die Bürgerschaft als Nachfolger von *Ole von Beust* zum Ersten Bürgermeister. Aufgrund der beiden Ämter ruhte sein Mandat weiter, und erst mit seinem Rücktritt nach der vorgezogenen Neuwahl war er wieder Mitglied der Bürgerschaft.<sup>41</sup>

In Berlin und Sachsen-Anhalt hatten jeweils drei Kandidaten bei der Wahl zum Regierenden Bürgermeister beziehungsweise zum Ministerpräsidenten kein oder noch kein Mandat im Landesparlament. Jeweils zwei Fälle konnten für Hessen und das Saarland nachgewiesen werden, je einer für Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen. Nur in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen waren bisher alle gewählten Regierungschefs auch Mitglieder des Landtages.

Im Gegensatz zu den von den Sachverständigen vorgetragenen Meinungen gibt es also genügend „Erfahrungswerte“. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die meisten Wahlen – nämlich elf von 17 – während der Wahlperiode<sup>42</sup> durchgeführt werden mussten. Nur sechsmal handelte es sich um Wahlen am Anfang der Wahlperiode.<sup>43</sup> Deshalb ist schon jetzt festzustellen, dass es eine Verengung der Problematik wäre, nur die Fälle zu betrachten, bei denen der Spitzenkandidat kein Landtagsmandat erreichte. Viel häufiger waren nämlich innerparteiliche Querelen, politische Affären und Koalitionskrisen sowie Krisen- und Umbruchsituationen, der Tod des Ministerpräsidenten oder die Übernahme eines anderen Amtes durch den amtierenden Ministerpräsidenten die Gründe für notwendige Nachwahlen, bei denen dann der gewählte Kandidat kein Landtagsmandat innehatte.

#### 4. Ereignisse und Hintergründe im Zusammenhang mit dem Ende der Amtszeit des Vorgängers und der Wahl des Nachfolgers

Die Systematisierung der verschiedenen Ereignisse und Hintergründe kann vergegenwärtigen, wann es sich in der bisherigen Staatspraxis als positiv herausgestellt hat, dass die Auswahlmöglichkeiten nicht auf die Mitglieder des Landtags beschränkt waren.

##### 4.1. Innerparteiliche Querelen und politische Affären sowie Koalitions- und Parteikrisen

Häufigster Grund für Wahlen, bei denen der Kandidat (noch) kein Landtagsmandat innehatte, waren Rücktritte der Amtsinhaber nach innerparteilichen Querelen, politischen Affären oder Koalitionskrisen. Die Mehrheitspartei erhoffte sich in diesen Situationen, durch einen Kandidaten von außerhalb – einen, der nicht den bisherigen Belastungen ausgesetzt war – die Affären und Querelen besser überwinden zu können. Es werden hierzu neun Wahlen in Berlin (1967 und 1981), Hessen (1950 und 1976), Mecklenburg-Vorpommern (1992), Sachsen-Anhalt (1991), Thüringen (1992), Brandenburg (2002) und Bayern (2008) dokumentiert.

41 Auskunft des Parlamentarischen Informationsdienstes der Hamburgischen Bürgerschaft vom 25. August 2014 an den Autor.

42 Vgl. laufende Nummern 1, 3 bis 5, 8 bis 12, 16 und 17 der Tabelle.

43 Vgl. laufende Nummern 2, 6, 7 und 13 bis 15 der Tabelle.

Tabelle 1: Die Wahl von Ministerpräsidenten ohne Landtagsmandat			
Lfd. Nr.	Bundesland / Tag der Wahl	Name / Partei	Koalitionsparteien
	<b>Baden-Württemberg</b>		
1	17. Dezember 1958	<i>Kurt Georg Kiesinger</i> (CDU)	CDU/SPD/ FDP/BHE*
	<b>Bayern</b>		
2	27. Oktober 2008	<i>Horst Seehofer</i> (CSU)	CSU/FDP
	<b>Berlin</b>		
3	19. Oktober 1967	<i>Klaus Schütz</i> (SPD)	SPD/FDP
4	23. Januar 1981	<i>Dr. Hans-Joachim Vogel</i> (SPD)	SPD/FDP
5	24. November 2011	<i>Klaus Wowereit</i> (SPD)	SPD/CDU
	<b>Brandenburg</b>		
6	25. Juni 2002	<i>Matthias Platzeck</i> (SPD)	SPD/CDU
	<b>Hessen</b>		
7	14. Dezember 1950	<i>Georg August Zinn</i> (SPD)	SPD-Allein- regierung
8	12. Oktober 1976	<i>Holger Börner</i> (SPD)	SPD/FDP
	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>		
9	19. März 1992	<i>Bernd Seite</i> (CDU)	CDU/FDP

Anmerkungen zum Vorgänger, zum Grund der Wahl etc.

Dr. *Gebhard Müller* (CDU) wurde am 14. November 1958 vom Bundesrat zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes gewählt. *Kiesinger* war zum Zeitpunkt der Wahl Abgeordneter des Bundestages.

Amtsverzicht von *Günther Beckstein* (CSU) nach dem Verlust der absoluten Mehrheit bei der Landtagswahl am 28. September 2008. *Seehofer* war zum Zeitpunkt der Wahl Abgeordneter des Bundestages.

Rücktritt von *Heinrich Albertz* (SPD) nach Unruhen während des Schahbesuches. *Schütz* war zum Zeitpunkt der Wahl beamteter Staatssekretär im Auswärtigen Amt unter *Willy Brandt*.

Rücktritt von *Dietrich Stobbe* (SPD) infolge der so genannten GanskiAffäre. *Vogel* war zum Zeitpunkt der Wahl Bundestagsabgeordneter.

Bei der Wahl am 18. September 2011 hatte *Wowereit* seinen Wahlkreis nicht verteidigen können.

Rücktritt von *Manfred Stolpe* (SPD) nach Koalitionskrise. *Platzeck* war zum Zeitpunkt der Wahl Oberbürgermeister von Potsdam.

Die Parteimehrheit der SPD war gegen eine weitere Amtszeit von *Christian Stock* und wählte den ehemaligen Justizminister *Zinn*, der zum Zeitpunkt der Wahl Mitglied des Bundestages war.

*Albert Oswald* (SPD) war im Zusammenhang mit der HELABA-Affäre zurückgetreten. Sein Nachfolger *Börner* war zum Zeitpunkt seiner Wahl Bundeschäftsführer der SPD und Mitglied des Bundestages.

Nachdem *Alfred Gomolka* (CDU) am 14. März 1992 den Justizminister *Ulrich Born* wegen „Illoyalität“ entlassen hatte, entzog ihm die CDU-Landtagsfraktion das Vertrauen. *Seite* war zum Zeitpunkt der Wahl Generalsekretär der CDU Mecklenburg-Vorpommern.

Fortsetzung Tabelle 1

<b>Saarland</b>				
10	29. Oktober 1955	<i>Heinrich Welsch</i> (parteilos)	Übergangskabinett aus parteilosen Ministern	<i>Johannes Hoffmann</i> (CVP**) war nach Ablehnung des Saarstatus (Volksabstimmung am 23. Oktober 1955) zurückgetreten. Der parteilose Ministerialbeamte <i>Welsch</i> bildete bis zur Landtagswahl vom 18. Dezember 1955 ein Übergangskabinett.
11	5. Juli 1979	<i>Werner Zeyer</i> (CDU)	CDU/FDP	Nach dem Tod von <i>Franz-Josef Röder</i> (CDU) wurde der Landesvorsitzende und designierte Nachfolger für die nächste Wahlperiode <i>Werner Zeyer</i> zum Ministerpräsidenten gewählt. Er war zu diesem Zeitpunkt Mitglied des Bundestages.
<b>Sachsen-Anhalt</b>				
12	4. Juni 1991	<i>Werner Münch</i> (CDU)	CDU/FDP	Der erste Ministerpräsident <i>Gerl Gies</i> (CDU) trat zurück, nachdem ihm vorgeworfen worden war, er habe Abgeordnete mit Stasi-Vorwürfen zum Verzicht auf ihr Landtagsmandat gedrängt. <i>Münch</i> war bereits Finanzminister im Kabinett seines Vorgängers und davor Mitglied des Europäischen Parlaments.
13	16. Mai 2002	Prof. Dr. <i>Wolfgang Böhmer</i> (CDU)	CDU/FDP	Vorgänger <i>Reinhard Höppner</i> (SPD) hatte die Landtagswahl verloren. <i>Böhmer</i> war Spitzenkandidat der CDU, erhielt aber erst über die Landesliste am 1. Juli 2005 als Nachrücker ein Landtagsmandat.
14	24. April 2006	Prof. Dr. <i>Wolfgang Böhmer</i> (CDU)	CDU/SPD	<i>Böhmer</i> erhielt erst über die Landesliste am 27. Juli 2007 als Nachrücker ein Landtagsmandat.
<b>Schleswig-Holstein</b>				
15	5. September 1950	<i>Bruno Bartram</i> (CDU)	CDU/BHE/ FDP	Bei der Landtagswahl am 9. Juli 1950 verlor die SPD unter <i>Bruno Diekmann</i> die absolute Mehrheit. <i>Bartram</i> war zum Zeitpunkt der Wahl noch nicht Abgeordneter des Landtags.
16	25. Juni 1951	<i>Friedrich-Wilhelm Lübke</i> (CDU)	CDU/FDP	<i>Bruno Bartram</i> trat zurück, nachdem ihm seine Partei das Vertrauen entzogen hatte. <i>Lübke</i> hatte zum Zeitpunkt der Wahl kein Mandat.
<b>Thüringen</b>				
17	5. Februar 1993	Dr. <i>Bernhard Vogel</i> (CDU)	CDU/FDP	<i>Josef Duchac</i> trat am 23. Januar 1992 als Ministerpräsident zurück, nachdem er sich des Vertrauens seiner Fraktion nicht mehr sicher sein konnte. <i>Vogel</i> war am 8. Dezember 1988 vom Amt des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten nach innerparteilichen Auseinandersetzungen zurückgetreten und war zum Zeitpunkt des Amtsantritts in Thüringen Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung.

\* BHE = Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten, \*\* CVP = Christliche Volkspartei des Saarlandes.

Quelle: Eigene Recherchen aus Handbüchern sowie Auskünfte der Landtagsverwaltungen.

## Berlin 1967 und 1981

Die Berliner SPD<sup>44</sup> wollte in zwei Fällen mit „auswärtigen“ Politikern einen Neuanfang versuchen.<sup>45</sup> Nachdem *Willy Brandt* (SPD) am 1. Dezember 1966 Bundesaußenminister in der Großen Koalition unter *Kurt Georg Kiesinger* (CDU) geworden war, wählte das Abgeordnetenhaus von Berlin am 14. Dezember 1966 den bisherigen Innensenator *Heinrich Albertz* zum neuen Regierenden Bürgermeister. Obwohl er bereits seit 1950 Mitglied des SPD-Parteivorstandes war, verfügte *Albertz*, anders als seine Vorgänger, nicht über den uneingeschränkten Rückhalt in seiner Partei. Bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus am 12. März 1967 gelang ihm mit einem Ergebnis von 56,9 Prozent, trotz Stimmenverluste, die Fortsetzung der Regierungskoalition mit der FDP. Während des Besuchs des Schahs von Persien kam es in Berlin am 2. Juni 1967 zu Zusammenstößen von „Jubelpersern“ und der Polizei mit Schah-Gegnern, bei denen der Polizeibeamte *Karl-Heinz Kurras* den Studenten *Benno Ohnesorg* erschoss. *Albertz* übernahm die politische Verantwortung für die Vorgänge und trat am 26. September 1967 zurück. Zu seinem Nachfolger wählte das Abgeordnetenhaus *Klaus Schütz*, einen engen Mitarbeiter von *Willy Brandt*. Er war zu diesem Zeitpunkt beamteter Staatssekretär im Auswärtigen Amt.

Nach knapp zehn Jahren trat *Schütz* wegen mehrerer Finanzskandale vom Amt zurück; sein Nachfolger wurde der bisherige Senator für Bundesangelegenheiten *Dietrich Stobbe* (SPD). Seine Amtszeit endete nach nur vier Jahren auf Grund einer Affäre. Der Bauunternehmer *Dietrich Garski* konnte eine Landesbürgerschaft über mehr als 100 Millionen D-Mark für Projekte in Saudi-Arabien wegen Zahlungsunfähigkeit Ende 1980 nicht zurückzahlen und tauchte unter. Am 15. Januar 1981 trat *Stobbe* vom Amt des Regierenden Bürgermeisters zurück und mit ihm der gesamte Senat. In dieser Situation erhoffte die Berliner SPD mit dem erfahrenen und unbescholtenen Politiker aus Bonn, *Hans-Jochen Vogel*, einen Neuanfang machen zu können. Nicht uninteressant ist, dass auch die Berliner CDU mit *Richard von Weizsäcker* bereits kurze Zeit vorher einen entsprechenden Neuanfang mit einem „Bonner Import“ gewagt hatte.

## Hessen 1950 und 1976

In Hessen<sup>46</sup> wurden Krisen zweimal mit der Kandidatur eines Bundestagsabgeordneten beendet. Der erste demokratisch gewählte hessische Ministerpräsident *Christian Stock* (SPD) wurde zusammen mit dem Berliner Bürgermeister *Ernst Reuter* und Bremens Erstem Bürgermeister *Wilhelm Kaisen* zu den realpolitischen Opponenten des SPD-Vorstands un-

44 Zu den Wahlen der Regierenden Bürgermeister vgl. *Richard Ley*, Die Wahl der Regierenden Bürgermeister von Berlin 1951 – 2011 – Verfassungsrechtliche und verfassungshistorische Betrachtungen, in: *Dörte Busch / Martin Kutscha* (Hrsg.), Recht, Lehre und Ethik der öffentlichen Verwaltung, Festschrift für Hans Paul Prümml, Baden-Baden 2013, S. 121 – 130.

45 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Heinrich Albertz*, *Klaus Schütz* und *Dietrich Stobbe* in wikipedia.org, vgl. [http://de.wikipedia.org/wiki/Heinrich\\_Albertz](http://de.wikipedia.org/wiki/Heinrich_Albertz); [http://de.wikipedia.org/wiki/Klaus\\_Schütz](http://de.wikipedia.org/wiki/Klaus_Schütz) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Dietrich\\_Stobbe](http://de.wikipedia.org/wiki/Dietrich_Stobbe) (Abruf am 17. September 2014); *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 44), S. 121 f.

46 Zu den Wahlen der Ministerpräsidenten vgl. *Richard Ley*, Die Wahl der Ministerpräsidenten in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, Rechtslage und Praxis, in: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen / Rheinland-Pfalz / Saarland* (LKRZ), 5. Jg. (2011), H. 3, S. 81 – 88.

ter *Kurt Schumacher* gezählt.<sup>47</sup> Obwohl *Stock* von der Landesdelegiertenkonferenz als Spitzenkandidat auch für die zweite Landtagswahl auf den ersten Platz der Landesliste gewählt worden war und er auch seine Bereitschaft geklärt hatte, weiterhin die Regierung zu führen, versuchte die SPD-Zentrale in Hannover – allerdings erfolglos –, ihn zum freiwilligen Verzicht auf das Amt des Ministerpräsidenten zu bewegen. In einer gemeinsamen Sitzung der neuen Landtagsfraktion und dem erweiterten Landesvorstand am 6. Dezember 1950 unterlag *Stock* bei der Nominierung des Ministerpräsidentenkandidaten mit 42 zu 47 Stimmen gegen seinen ehemaligen Justizminister *Georg August Zinn*. Dieser hatte im August 1949 für den Deutschen Bundestag kandidiert und war deshalb Ende Oktober 1949 im Zuge der Reduktion der Ministerien aus der Landesregierung ausgeschieden. *Zinn* soll schon Mitte 1948 auf einen Sturz *Stocks* hingearbeitet haben.<sup>48</sup>

Nach dem Rücktritt *Zinns* wurde *Albert Osswald* am 3. Oktober 1969 zum Ministerpräsidenten gewählt.<sup>49</sup> Er führte zunächst die SPD-Alleinregierung fort, musste aber nach Stimmenverlusten bei der Landtagswahl 1970 eine Koalition mit der FDP eingehen. Als die Details über finanzielle Unregelmäßigkeiten bei der Hessischen Landesbank bekannt wurden, wurde *Osswald* sowohl in der Öffentlichkeit als auch von der parlamentarischen Opposition scharf kritisiert. Am 3. Oktober 1976, dem Tag der Bundestagswahl, erklärte er nach Schließung der Wahllokale seinen Rücktritt als Ministerpräsident und übernahm damit die politische Verantwortung für den so genannten Helaba-Skandal. Sein Nachfolger wurde der damalige Bundesgeschäftsführer der SPD, *Holger Börner*. Er war seit 1957 direkt gewählter Abgeordneter des Wahlkreises Kassel im Deutschen Bundestag.

Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen 1991 und 1992

In der Aufbauphase der neuen Bundesländer<sup>50</sup> verstrickten sich die ersten demokratisch gewählten Ministerpräsidenten von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen schon bald in Affären und innerparteiliche Auseinandersetzungen, die zu ihren Ablösungen führten.

Der erste Wechsel fand in Sachsen-Anhalt<sup>51</sup> statt. *Gerd Gies* trat für die CDU als Spitzenkandidat für die Landtagswahl 1990 an. Da seine Partei bis auf einen alle Wahlkreise gewonnen hatte, kam kein Kandidat der Landesliste zum Zuge, und *Gies* wurde zunächst Opfer des eigenen Erfolges. Durch den Mandatsverzicht des Stasi-belasteten *Armin Klein* rückte er jedoch bereits zur konstituierenden Sitzung am 28. Oktober 1990 in

47 Vgl. zu der innerparteilichen Auseinandersetzung *Walter Mühlhausen*, Karl Geiler und Christian Stock. Hessische Ministerpräsidenten im Wiederaufbau, Marburg 1999, S. 138 ff.

48 Vgl. ebenda, S. 141 f.

49 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Albert Osswald* und *Holger Börner* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Albert\\_Osswald](http://de.wikipedia.org/wiki/Albert_Osswald) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Holger\\_B%C3%B6rner](http://de.wikipedia.org/wiki/Holger_B%C3%B6rner) (Abruf am 10. September 2014); *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 46), S. 361 ff.

50 Zu den Wahlen der Ministerpräsidenten in den so genannten neuen Bundesländern vgl. *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 2), S. 390 – 420.

51 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Gerd Gies* und *Werner Münch* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Gerd\\_Gies](http://de.wikipedia.org/wiki/Gerd_Gies) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Werner\\_M%C3%BCnch](http://de.wikipedia.org/wiki/Werner_M%C3%BCnch) (Abruf am 15. September 2014); *Karl Schmitt*, Die Landtagswahlen 1994 im Osten Deutschlands. Früchte des Parlamentarismus: Personalisierung und Regionalisierung, in: ZParl, 26. Jg. (1995), H. 2, S. 261 – 295, S. 267.

den Landtag von Sachsen-Anhalt nach und wurde am selben Tag zum ersten Ministerpräsidenten des Landes gewählt. Seine Amtszeit endete aber bereits nach etwas mehr als acht Monaten. Da ihm vorgeworfen worden war, er habe Abgeordnete mit Stasi-Vorwürfen zum Verzicht auf ihr Landtagsmandat gedrängt, trat er am 4. Juli 1991 zurück, und der Landtag wählte am selben Tag den bisherigen Finanzminister *Werner Münch* (CDU) zum neuen Ministerpräsidenten. Dieser war vor seiner Mitgliedschaft im Kabinett von *Gies* Mitglied des Europäischen Parlaments.

Zu den ersten freien, demokratischen Landtagswahlen in Thüringen<sup>52</sup> am 14. Oktober 1990 trat die CDU mit *Josef Duchač* als Spitzenkandidat an und ging aus der Wahl als die mit Abstand stärkste Partei hervor. Am 9. November 1990 wurde *Duchač* zum Ministerpräsidenten gewählt und bildete eine CDU-FDP-Koalitionsregierung. Schon bald kamen Vorwürfe auf, er habe in der DDR für das Ministerium für Staatssicherheit gearbeitet. Einen ersten Misstrauensantrag der SPD hatte er Mitte Dezember 1991 noch überstanden. Kurze Zeit später, nämlich am 23. Januar 1992, trat er von seinem Amt zurück, nachdem er sich des Vertrauens seiner Fraktion nicht mehr sicher sein konnte. In die Suche nach einem Nachfolger schaltete sich die Bundes-CDU unter Bundeskanzler *Helmut Kohl* ein.<sup>53</sup> Er stand einer Kandidatur der Bundestagspräsidentin *Rita Süßmuth* ablehnend gegenüber und brachte deshalb bei den Vertretern der Thüringer CDU *Rudi Geil*, früher Minister in Rheinland-Pfalz, ins Spiel.<sup>54</sup> Nachdem auf der Besprechung im Kanzleramt von der Thüringer CDU *Kohls* Nachfolger im Amt als rheinland-pfälzischer Ministerpräsident, *Bernhard Vogel*, genannt worden sei, habe er, so sein Biograph, sofort den Kontakt mit dem damaligen Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung hergestellt. Dessen Wahl erfolgte dann am 5. Februar 1992.

Am 16. März 1992 trat der erste gewählte Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, *Alfred Gomolka* (CDU), mit Wirkung zum 19. März 1992 von seinem Amt zurück.<sup>55</sup> Er führte eine Koalition aus CDU und FDP. Nachdem *Gomolka* am 14. März 1992 den Justizminister *Ulrich Born* (CDU) wegen „Illoyalität“ entlassen hatte, entzog ihm die CDU-Landtagsfraktion unter der Führung ihres Vorsitzenden *Eckhardt Rehberg* das Vertrauen. Außerdem geriet *Gomolka* in der so genannten Werftenkrise um den Verkauf des ehemaligen Schiffbaukombinats an den Bremer Vulkan unter Druck. Als Nachfolger wurde von der Landes-CDU ihr damaliger Generalsekretär, *Berndt Seite*, nominiert und am 19. März 1992 zum Ministerpräsidenten gewählt. Er war zu diesem Zeitpunkt nicht Abgeordneter des Landtages.

52 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Josef Duchač* und *Bernhard Vogel* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Josef\\_Ducha%C4%8D](http://de.wikipedia.org/wiki/Josef_Ducha%C4%8D) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Bernhard\\_Vogel\\_\(Ministerpr%C3%A4sident\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Bernhard_Vogel_(Ministerpr%C3%A4sident)) (Abruf am 17. September 2014).

53 Vgl. *Hans-Peter Schwarz*, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München 2012, S. 657.

54 Entgegen den Ausführungen von *Hans-Peter Schwarz* wurde *Rudi Geil* erst am 19. März 1993 Innenminister in Mecklenburg-Vorpommern.

55 Vgl. auch *Richard Ley*, Die Wahl der Ministerpräsidenten in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland*, 15. Jg. (2013), H. 9, S. 345 – 352; *Karl Schmitt*, a.a.O. (Fn. 51), S. 266; Angaben in den Porträts von *Alfred Gomolka* und *Berndt Seite* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Alfred\\_Gomolka](http://de.wikipedia.org/wiki/Alfred_Gomolka) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Berndt\\_Seite](http://de.wikipedia.org/wiki/Berndt_Seite) (Abruf am 17. September 2014).

Brandenburg 2002<sup>56</sup>

Trotz ständiger Diskussionen über seine Vergangenheit in der DDR endete die Regierungszeit von *Manfred Stolpe* (SPD) aus ganz anderen Gründen. Nach der Landtagswahl im September 1999 bildete er erstmal eine Koalition mit der CDU, die durch „Reibereien“ und eine Reihe von Krisen geprägt war.<sup>57</sup> Nach den Problemen bei der Zustimmung Brandenburgs zur Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 2000 war der zweite Anlass die Abstimmung am 22. März 2002 im Bundesrat über das Zuwanderungsgesetz – *Stolpe* hatte mit „ja“ gestimmt, der stellvertretende Ministerpräsident, Innenminister *Jörg Schönbohm* (CDU), dagegen mit „nein“, und der Präsident des Bundesrates *Klaus Wowereit* (SPD) hatte dies als Zustimmung des Landes Brandenburg gewertet.<sup>58</sup> Drei Monate später erklärte *Stolpe* überraschend seinen Rücktritt, um – wie er ausführte – „einen reibungslosen Generationswechsel“ im Amt des Ministerpräsidenten zu ermöglichen. Zu seinem Nachfolger bestimmten die Sozialdemokraten den damaligen Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam und früheren brandenburgischen Umweltminister *Matthias Platzeck*.

## Bayern 2008

Nach heftigen parteiinternen Diskussionen kündigte der bayerische Ministerpräsident *Edmund Stoiber* am 18. Januar 2007 an, sein Amt im Herbst 2007 niederzulegen.<sup>59</sup> In der Folge kam es zu einer Aufteilung des Amtes des Ministerpräsidenten und des Vorsitzenden der CSU. Die Landtagsfraktion nominierte im Juni 2007 *Günther Beckstein* als Nachfolger, am 29. September 2007 wählte der CSU-Parteitag ihn zum Anwärter auf das Amt des Ministerpräsidenten sowie zum Spitzenkandidaten für die Landtagswahl im September 2008; Parteivorsitzender wurde *Erwin Huber*. Nach dem schlechten Abschneiden der CSU – sie verfehlte erstmals seit über vier Jahrzehnten die absolute Mehrheit – beugte sich *Beckstein*, wie auch *Huber*, dem Druck der Partei und verkündete seinen Rückzug. In der parteiinternen Diskussion konnte sich dann der Bundespolitiker *Horst Seehofer* gegen die Landespolitiker *Georg Schmid*, *Thomas Goppel* und *Joachim Herrmann* durchsetzen. Am 27. Oktober

56 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Manfred Stolpe* und *Matthias Platzeck* sowie *Jörg Schönbohm* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Manfred\\_Stolpe](http://de.wikipedia.org/wiki/Manfred_Stolpe); [http://de.wikipedia.org/wiki/Matthias\\_Platzeck](http://de.wikipedia.org/wiki/Matthias_Platzeck) und [http://de.wikipedia.org/wiki/J%C3%B6rg\\_Sch%C3%B6nbohm](http://de.wikipedia.org/wiki/J%C3%B6rg_Sch%C3%B6nbohm) (Abruf am 19. September und 13. Oktober 2014); *Oskar Niedermayer*, Die brandenburgische Landtagswahl am 19. September 2004: Reaktionen der Wähler auf Hartz IV, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 1, S. 64 – 80; Abschiedsrede von Ministerpräsident *Stolpe* im Brandenburgischen Landtag am 26. Juni 2002, vgl. LT-Brandenburg P1Pr. 3/58, S. 3866.

57 Vgl. *Oskar Niedermayer*, a.a.O. (Fn. 56), S. 64 f.

58 Die Entscheidung von Bundesratspräsident *Klaus Wowereit* (SPD) das uneinheitliche Votum als Zustimmung des Landes Brandenburg zu werten, wurde vom Bundesverfassungsgericht ein halbes Jahr nach *Stolpes* Rücktritt als Ministerpräsident als grundgesetzeswidrig annulliert; vgl. Urteil des BVerfG vom 18. Dezember 2002, 2 BvF 1/02.

59 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Edmund Stoiber*, *Günther Beckstein* und *Horst Seehofer* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Edmund\\_Stoiber](http://de.wikipedia.org/wiki/Edmund_Stoiber); [http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCnther\\_Beckstein](http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCnther_Beckstein) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Horst\\_Seehofer](http://de.wikipedia.org/wiki/Horst_Seehofer) (Abruf am 17. September 2014); *Rainer-Olaf Schultze* / *Jan Grasnick*, Die bayerische Landtagswahl vom 28. September 2008: Betriebsunfall oder Ende eines Mythos?, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 34 – 55.

2008 wurde er vom Landtag zum Ministerpräsidenten des Freistaats Bayern gewählt, nachdem er zwei Tage zuvor von einem Sonderparteitag zum Parteivorsitzenden gekürt worden war.

#### 4.2. Besondere Krisen- und Umbruchsituationen

Bei drei Wahlen waren Krisen- und Umbruchsituationen der Grund, dass nach Rücktritt des Amtsinhabers nur Kandidaten zur Verfügung standen beziehungsweise gewählt wurden, die bisher in der Landespolitik noch nicht an führender Stelle in Erscheinung getreten waren und deshalb auch kein Landtagsmandat innehatten. So veränderte die Landtagswahl am 9. Juli 1950 in Schleswig-Holstein erdrutschartig die politische Landschaft im nördlichsten Bundesland. Die Aufsplitterung in sechs Fraktionen führte zu einer Krise, die nur durch langwierige Verhandlungen und neue politische Konstellationen gelöst werden konnte. Die Ablehnung des Saarstatuts am 23. Oktober 1955 durch die Bevölkerung (67,7 Prozent der abstimmenden saarländischen Bürger, bei einer Beteiligung von 96,6 Prozent) bedeutete das Scheitern der Politik der Europäisierung der Saar unter *Johannes Hofmann* (CVP). Sein Rücktritt und die Ansetzung von Neuwahlen waren die Folge.

##### Schleswig-Holstein 1950 und 1951

Die Landtagswahl in Schleswig-Holstein am 9. Juli 1950<sup>60</sup> endete mit einer schweren Niederlage der SPD, die bisher dank des Wahlrechts über eine absolute Mehrheit im Landtag verfügt hatte und von bisher 43 auf 19 Mandate zurückfiel. Der oppositionelle Wahlblock aus CDU, FDP und Deutscher Partei (DP) erreichte mit insgesamt 31 (CDU 16, FDP acht und DP sieben) von 69 Abgeordneten auch keine Mehrheit. Wahlsieger war in gewisser Hinsicht der Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), der erstmals antrat und mit 15 Abgeordneten in den Landtag einziehen konnte. Der Versuch des Wahlblocks, *Paul Pagel* (CDU) über ein konstruktives Misstrauensvotum zum Ministerpräsidenten zu wählen misslang, da der BHE mehrheitlich gegen *Pagel* stimmte und nach der damaligen Rechtslage die Regierung von *Bruno Diekmann* (SPD) deshalb weiterhin nicht nur geschäftsführend im Amt blieb.<sup>61</sup> Nach dem Verzicht von *Pagel* auf eine weitere Kandidatur kam es zu Koalitionsverhandlungen des Wahlblocks mit dem BHE. In der Koalitionsvereinbarung war ein Vorschlagsrecht der CDU für den Ministerpräsidenten vereinbart worden. Jedoch waren die führenden Politiker der Union für den BHE nicht wählbar. Die CDU entschied sich deshalb am 25. August 1950 für *Walter Bartram*, der jedoch bisher landespolitisch noch nicht in Erscheinung getreten war. *Bartram* war nach Abschluss seines Entnazifizierungsverfahrens 1949 Kreisvorsitzender der CDU in Neumünster gewor-

60 Die Darstellung beruht unter anderem auf Angaben in den Porträts von *Walter Bartram* und *Friedrich-Wilhelm Lübke* in [wikipedia.org](http://de.wikipedia.org/wiki/Walter_Bartram), [http://de.wikipedia.org/wiki/Walter\\_Bartram](http://de.wikipedia.org/wiki/Walter_Bartram) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich\\_Wilhelm\\_L%C3%BCbke](http://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Wilhelm_L%C3%BCbke) (Abruf am 17. September 2014).

61 Die damalige Landessatzung von Schleswig-Holstein hatte – wie jetzt noch Rheinland-Pfalz und Berlin – keine dem Art. 69, Abs. 2 GG entsprechende Regelung, nach der mit dem Zusammentritt des neugewählten Parlamentes die Amtszeit der Regierung endet. Vgl. dazu *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 2), S. 399 f.

den und stand auf Platz 12 der Landesliste für die Landtagswahl, was nicht für ein Mandat ausreichte. Die Wahl des Ministerpräsidenten und die Regierungsbildung fanden am 5. September 1950 statt. Von den sechs Mitgliedern der Landesregierung aus CDU, BHE, FDP und DP soll nur Innenminister *Pagel* nicht in der NSDAP gewesen sein. In der CDU entstand in der Folgezeit ein Machtkampf zwischen dem Landesvorsitzenden *Carl Schröter* und *Walter Bartram*. Nach nicht einmal einem Jahr entzog die CDU ihrem Ministerpräsidenten das Vertrauen, und er trat am 25. Juni 1951 vom Amt des Ministerpräsidenten zurück. Die CDU nominierte daraufhin den hauptamtlichen Landrat des Landkreises Flensburg *Friedrich-Wilhelm Lübke*, der aber erst im dritten Wahlgang gegen die Stimmen des BHE mit der (einfachen) Mehrheit zum Ministerpräsidenten gewählt wurde. Nach einem Übergangskabinett konnte er am 27. Juli 1951 eine Koalitionsregierung aus den Parteien des Wahlblocks und des BHE bilden, die bis zum Ende der Wahlperiode im Amt blieb.

#### Saarland 1955<sup>62</sup>

Von 1947 bis 1955 prägte *Johannes Hofmann* von der Christlichen Volkspartei (CVP) als Ministerpräsident die Politik im Saarland. Er verfolgte eine separatistische Politik, die das Saarland nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch von Deutschland trennen sollte. Konsequenterweise trat er nach der Saarabstimmung im Oktober 1955, bei der die Mehrheit der Bevölkerung das zwischen Deutschland und Frankreich ausgehandelte Saarstatut und damit die Europäisierung der Saar ablehnte, als Ministerpräsident zurück. Um einen Neuanfang zu ermöglichen, stimmte der Landtag mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit dem Antrag der Fraktionen von CVP und SPS zu: „Der Landtag des Saarlandes löst sich zum 17. Dezember 1955 auf. Als Termin für die Wahl des neuen Landtags wird der 18. Dezember 1955 festgesetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt wird der Landtag nur Anträge behandeln, die von der neuen Regierung eingebracht werden.“ Für die Übergangszeit regierte ein Kabinett unter dem parteilosen *Heinrich Welsch*. Nach der Landtagswahl wurde am 11. Januar 1956 *Hubert Ney* (CDU) zum Ministerpräsidenten gewählt.

#### 4.3. Ein amtierender Ministerpräsident übernimmt ein neues Amt – Baden-Württemberg 1958

Am 9. Dezember 1958 trat *Gebhard Müller* (CDU) als Ministerpräsident zurück, nachdem er am 13. November vom Wahlmännernausschuss des Bundestages zum Richter im Ersten Senat und am 14. November vom Bundesrat zum Präsidenten des Bundesverfassungs-

62 Die Darstellung beruht unter anderem auf den Porträts von *Heinrich Welsch* und *Johannes Hofmann* bei wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Heinrich\\_Welsch\\_\(Politiker\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Heinrich_Welsch_(Politiker)) (Abruf am 11. September 2014) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Johannes\\_Hoffmann\\_\(CVP\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Johannes_Hoffmann_(CVP)) (Abruf am 11. September 2014); *Wolfgang Behringer* / *Gabriele Clemens*, Geschichte des Saarlandes, München 2009, S. 109 ff.; *Michael Sander* / *Thomas Schäfer*, Der Landtag des Saarlandes in der 1. und 2. Wahlperiode 1947 – 1955, in: Der Präsident des Landestages des Saarlandes (Hrsg.), 40 Jahre Landtag des Saarlandes, Saarbrücken 1987, S. 43 – 70.

gerichts gewählt worden war.<sup>63</sup> Er hatte seit 1953 eine „übergroße Koalition“ aus CDU, SPD, FDP/DVP und BHE in Stuttgart geführt. Zu seinem Nachfolger kürten die Christdemokraten den Bundestagsabgeordneten *Kurt Georg Kiesinger*, der bei der Bildung der Bundesregierung nach der Wahl von 1957 kein Ministeramt erhalten hatte. Er war an der Seite von *Gebhard Müller* einer der entschiedensten Kämpfer für die politische Einheit im Südwesten, die 1953 zum Bundesland Baden-Württemberg geführt hatte.<sup>64</sup> Nach seiner Zeit als Ministerpräsident in einer Koalition aus CDU, SPD, FDP/DVP und BHE (1958 bis 1960) und danach in einem Bündnis aus CDU und FDP (1960 bis 1966) wurde er am 1. Dezember 1966 zum Bundeskanzler der ersten Großen Koalition in Bonn gewählt. Auch bei dieser Wahl hatte er noch kein Parlamentsmandat.

#### 4.4. Tod des amtierenden Ministerpräsidenten – Saarland 1979

Am 25. Juni 1979 gab *Franz-Josef Röder* (CDU) bekannt, dass er nach über 20 Jahren im Amt bei der Landtagswahl 1980 nicht mehr als Ministerpräsident des Saarlandes<sup>65</sup> kandidieren wolle und schlug als seinen Nachfolger den Landesvorsitzenden der CDU, *Werner Zeyer*, vor. Am folgenden Tag verstarb *Röder*, und so wurde seine Ankündigung wie ein Vermächtnis betrachtet. Zum Ministerpräsidenten einer CDU/FDP-Koalitionsregierung wurde der Bundestagsabgeordnete *Zeyer* dann am 5. Juli 1979 vom Landtag gewählt.

#### 4.5. Kandidat erreicht bei der Landtagswahl kein Landtagsmandat beziehungsweise kandidiert gar nicht

In der Anhörung der Sachverständigen wurde angeführt, dass die Regelung des Art. 52 Abs. 1 LV-NRW nicht unbedingt „zur Vermeidung eines möglichen ‚Unfalls‘“ gestrichen werden müsse, denn „im Parlament muss man das Personal haben beziehungsweise wissen, dass man es haben muss“<sup>66</sup>. Die bisherige Staatspraxis zeigt, dass es – im Gegensatz zu den anderen Hintergründen – eigentlich nur ganz wenige Beispiele für diese Fallgruppe gibt. Ursache ist das Zwei-Stimmen-Wahlrecht mit Wahlkreisen und Landeslisten.

63 Vgl. *Richard Ley*, Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40jährigen Bestehens, in: ZParl, 22. Jg. (1991), H. 3, S. 420 – 449. *Müller* wurde bereits 1951 eine Kandidatur angetragen. Erst nach dem Tod der beiden ersten Präsidenten *Hermann Höpker-Aschoff* und *Josef Wintrich* war er bereit, aus der aktiven Politik auszuschneiden und dieses Amt zum übernehmen.

64 Vgl. *Paul Feuchte*, Kurt Georg Kiesinger – Wegbereiter und Bewahrer der politischen Einheit im Südwesten, in: *Günter Buchstab | Philipp Gassert | Peter Thaddäus Lang* (Hrsg.), Kurt Georg Kiesinger 1904 – 1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, Freiburg 2005, S. 305 – 340.

65 Zu den Wahlen der Ministerpräsidenten vgl. *Richard Ley*, a.a.O. (Fn. 46), S. 81 – 88; Angaben zu *Franz-Josef Röder* und *Werner Zeyer* in wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Franz-Josef\\_R%C3%B6der](http://de.wikipedia.org/wiki/Franz-Josef_R%C3%B6der) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Werner\\_Zeyer](http://de.wikipedia.org/wiki/Werner_Zeyer) (Abruf am 17. September 2014).

66 So der Sachverständige *Wolfgang Zeh* in der Verfassungscommission am 7. April 2014, GPr 16/4, S. 52.

Berlin 2011

Im Zusammenhang mit der Rücktrittsankündigung von *Klaus Wowereit* am 26. August 2014 wurde in Teilen der Presse ganz nebenbei erwähnt, dass der Regierende Bürgermeister in der laufenden Wahlperiode ohne Abgeordnetenmandat war. Der derzeit dienstälteste Regierungschef eines deutschen Bundeslandes hatte bei der Wahl im September 2006 als Wahlkreis kandidat einen Sitz im Abgeordnetenhaus erlangt. 2011 unterlag er jedoch im Wahlkreis Nr. 5 des Wahlkreisverbandes Charlottenburg-Wilmersdorf seinem CDU-Rivalen.<sup>67</sup>

Sachsen-Anhalt 2002 und 2006<sup>68</sup>

Nach den Stimmverlusten der Christdemokraten bei der Landtagswahl am 26. April 1998 wurde der frühere Finanzminister *Wolfgang Böhmer* Landesvorsitzender der CDU. 2001 übernahm er den Fraktionsvorsitz und ging 2002 als Spitzenkandidat ins Rennen. Nachdem die von der PDS tolerierte SPD-Regierung von *Reinhard Höppner* bei der Landtagswahl am 21. April 2002 abgewählt worden war, bildete *Böhmer* eine schwarz-gelbe Koalition und wurde am 16. Mai 2002 zum Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt gewählt. Vier Jahre später konnte die CDU unter seiner Führung mit 36,2 Prozent der Stimmen ihre Stellung als stärkste Partei behaupten. Wegen starker Verluste der FDP waren die Christdemokraten aber auf einen neuen Regierungspartner angewiesen und koalitierten mit der sachsen-anhaltischen SPD. Zum Zeitpunkt der beiden Wahlen zum Ministerpräsidenten am 16. Mai 2002 und 24. April 2006 war *Böhmer*, der die Landesliste der CDU angeführt hatte, noch nicht Mitglied des Landtags, sondern erhielt erst während der Wahlperiode als Nachrücker einen Sitz.

Schleswig-Holstein 1950 und 1951

Wie in Abschnitt 4.2. zu Schleswig-Holstein dargestellt, hatten bei den beiden Ministerpräsidentenwahlen in der 2. Wahlperiode am 5. September 1950 und 27. Juli 1951 die Kompromisskandidaten *Walter Bartram* (CDU) und *Friedrich Wilhelm Lübke* (CDU) kein Landtagsmandat inne. Der Spitzenkandidat der CDU *Paul Pagel* war von dem stärksten Koalitionspartner des Wahlblocks, dem BHE, nicht akzeptiert worden, und so verständigte man sich auf *Bartram*, der auf der Landesliste der CDU als Nr. 12 kandidiert hatte und erst im Jahre 1952 als Nachrücker in den Landtag einzog sowie nach dessen Rücktritt auf Landrat *Friedrich Wilhelm Lübke*, der überhaupt nicht für den Landtag kandidiert hatte.<sup>69</sup>

67 Vgl. Amtsblatt für Berlin, Nr. 34 (2011), S. 1746 und Nr. 46 (2011), S. 2511.

68 Die Darstellung beruht unter anderem auf den Porträts von *Reinhard Höppner* und *Wolfgang Böhmer* sowie der Darstellung über die CDU-Sachsen-Anhalt bei wikipedia.org, [http://de.wikipedia.org/wiki/Reinhard\\_H%C3%B6ppner](http://de.wikipedia.org/wiki/Reinhard_H%C3%B6ppner) und [http://de.wikipedia.org/wiki/Wolfgang\\_B%C3%B6hmer](http://de.wikipedia.org/wiki/Wolfgang_B%C3%B6hmer) sowie [http://de.wikipedia.org/wiki/CDU\\_Sachsen-Anhalt](http://de.wikipedia.org/wiki/CDU_Sachsen-Anhalt) (Abruf am 19. September 2014).

69 Auskunft der Verwaltung des Landtags von Schleswig-Holstein an den Autor vom 4. September 2014.

## 5. Resümee – Für eine Streichung der einengenden Regelung in Art. 52 Abs. 1 LV-NRW

Die Frage, ob es sinnvoll ist, in Nordrhein-Westfalen den „Suchraum für Ministerpräsidenten“<sup>70</sup> zu erweitern beziehungsweise die Einengung auf Landtagsmitglieder aufzuheben, kann nach den Ergebnissen dieser Dokumentation von bisherigen Fällen in anderen Bundesländern sicher mit einem Ja beantwortet werden. Verfassungsbestimmungen sollen für die politischen Kräfte einen gewissen Spielraum offen lassen und dadurch Flexibilität für den politischen Machtprozess eröffnen<sup>71</sup>; dies gilt insbesondere dann, wenn die Einschränkung aus den Grundprinzipien der Verfassung wie zum Beispiel dem Gedanken des Rechtsstaats und / oder der Demokratie nicht (denk)notwendig ist. Die Vorschrift, dass der Ministerpräsident aus dem Landtag kommen muss, ist kein konstitutiver Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems.<sup>72</sup> Die Wahlbürger erwarten vielmehr, dass die politisch Verantwortlichen in Krisensituationen schnell eine Lösung finden, und dazu muss die Verfassung den Fraktionen und Parteien einen rechtlichen Rahmen geben, anstatt sie unnötig einzuzugrenzen.

Insbesondere wenn innerparteiliche Querelen und politische Affären des Vorgängers sowie Krisen einer Partei oder eines Koalitionspartners zum Rücktritt des Ministerpräsidenten und zur Suche nach einem neuen Kandidaten führten, konnten diese Situationen nur mit neuen und noch unverbrauchten Kandidaten bewältigt werden. Da solche meist nicht aus demselben Wirkungskreis stammen (können), hätte sich die Suche nach einem Nachfolger in diesen Fällen bei einer verpflichtenden Regelung wie in Nordrhein-Westfalen sicher wesentlich schwerer und langwieriger gestaltet. Derartige Prozesse können beim Wahlbürger zu negativer Stimmung führen und eventuell auch Politikverdrossenheit fördern. In den genannten Beispielen ist – was hervorzuheben ist – in den meisten Fällen auf Männer zurückgegriffen worden, die schon in einem anderen Parlament oder als Oberbürgermeister gearbeitet, also politische Verantwortung getragen hatten. Auch stammten sie zumeist aus demselben Landesverband. Lediglich im Falle von *Hans-Jochen Vogel* (SPD) 1991 in Berlin und seinem Bruder *Bernhard Vogel* (CDU) 1992 in Thüringen wurden „Landesfremde“ neue Regierungschefs und nur bei der Wahl 1967 in Berlin sowie 1992 in Mecklenburg-Vorpommern wurden mit *Klaus Schütz* (SPD) und *Berndt Seite* (CDU) keine Parlamentarier zu Ministerpräsidenten gewählt, jedoch kamen beide aus dem entsprechenden Landesverband.

Die Beispiele der Vergangenheit zeigen, dass auch dann, wenn besondere Krisen und Umbruchsituationen Auslöser für Neuwahlen waren, eine Einschränkung der Kandidatur nur für Mitglieder des Landesparlaments sicher zu größeren Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Nachfolger geführt und mit größter Wahrscheinlichkeit die Krisensituation noch verlängert hätten. Dies gilt auch für die Fälle, in denen während der Wahlperiode der amtierende Ministerpräsident in ein anderes hohes Amt gewählt wurde beziehungsweise der Regierungschef verstarb.

70 So der SPD-Landtagsabgeordnete *Hans-Willi Körfges*; vgl. *Reiner Burger*, a.a.O. (Fn. 9), S. 8.

71 Vgl. *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1, München 1977, § 3 III 9 b).

72 Vgl. den Sachverständigen *Stefan Marschall* in der 3. Sitzung der Verfassungskommission am 7. April 2014, LT-NRW GPr 16/4, S. 41.

Für die drei Beispiele, bei denen der Spitzenkandidat für das Ministerpräsidentenamt kein Mandat im Landesparlament erreichte, gilt ebenfalls, dass eine Beschränkung der Kandidatur auf Mitglieder des Parlaments aus allgemein politischen Überlegungen schädlich gewesen wäre. Mit Recht hat der Gutachter *Klaus F. Gärditz* darauf hingewiesen, dass „es doch eine erhebliche Enttäuschung der Wähler (wäre), wenn durch Zufälligkeiten der Sitzverteilung oder aufgrund von Überhangmandaten ein nicht abgesicherter Spitzenkandidat auf einmal nicht im Landtag sitzt und irgendeinen außerparlamentarischen Funktionsjob übernehmen soll und nicht gewählt werden kann“<sup>73</sup>. Dadurch könne die „Akzeptanz des demokratischen Verfahrens“<sup>74</sup> Schaden erleiden.

Abschließend noch ein hypothetisches Beispiel: Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg vom 1. November 1990 – der so genannten Vorverfassung – konnte der Landtag nur aus seiner Mitte den ersten Ministerpräsidenten wählen. Diese Regelung hat der Verfassungsgeber 1992 jedoch nicht in die Verfassung des Landes übernommen. Wie wäre die Geschichte Brandenburgs und die der Bundes-SPD verlaufen, wenn nach dem Rücktritt von *Manfred Stolpe* nicht *Matthias Platzeck* zum Ministerpräsidenten hätte gewählt werden können?

Eine Streichung der Regelung, dass nur Mitglieder des Landtages für das Amt des Ministerpräsidenten kandidieren können, hätte also nur Vorteile für das politische Leben. Eine Ausweitung des „Suchraumes für Ministerpräsidenten“ könnte sich auch auf die Qualität der Kandidaten auswirken. Einengungen tragen in der Regel dazu bei, dass die Suche nach dem Besten schwieriger ist.

73 Vgl. Sitzung der Verfassungskommission am 7. April 2014, LT-NRW GPr 16/4, S. 44.

74 So der Sachverständige *Klaus F. Gärditz* in seiner schriftlichen Stellungnahme, vgl. LT-NRW Stellungnahme 16/1549.

## Verfassungsgesetzgebung in Brandenburg\*

*Werner Reutter*

Verfassungsgesetzgebung in den Bundesländern wird bisher vor allem in zweierlei Hinsicht thematisiert: Zum einen wird angenommen, dass Verfassungsordnungen in den Ländern von bundesstaatlichen Vorgaben überformt werden – unbeschadet der Verfassungsautonomie, die Bundesländern grundsätzlich zusteht. Landesverfassungen, so eine verbreitete Ver-

\* Der Beitrag entstand im Rahmen eines von der DFG finanzierten Forschungsprojektes zur Verfassungspolitik in den Bundesländern an der Universität Leipzig. Ich danke *Astrid Lorenz* für die kritische Lektüre einer früheren Fassung; *Helene Bührig* und *Maria Geußner* waren unersetzlich bei der Datenrecherche. Selbstredend entbindet mich das nicht von meiner Verantwortung für Fehler und Irrtümer.