

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3010
zu Drs. 7/7785/7786

THÜR. LANDTAG POST
30.10.2023 07:24

27694/2023

THÜRINGER LANDTAG
Ausschuß für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Berlin, 28. Oktober 2023

Anhörung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 7/7785 -

Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes - Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 7/7786 kF

Ihr Schreiben vom 21. September 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für Ihre Einladung. Ich nehme zu den Entwürfen Stellung, indem ich auf die 12 Fragen der Mitglieder des Ausschusses in der vorgegebenen Reihenfolge eingehe.

Vorab darf ich bemerken, daß ich die Vorschläge für verfassungswidrig halte, soweit sie die inhaltlichen Punkte nur im einfachen Gesetz regeln und die Verfassung auf eine Blankoermächtigung beschränken wollen. Unvollkommen ist zudem, daß Anforderungen an den Ministerpräsidenten überhaupt nicht geregelt werden und daß die (bisher) einfachgesetzlichen Anforderungen an die Minister unvollständig und z.T. vage sind.

Zu den Fragen des Ausschusses:

1. Sollten Minister und Ministerinnen über eine abgeschlossene Berufsschulausbildung bzw. ein abgeschlossenes Hochschulstudium sowie Berufserfahrung verfügen?

Ja. Beides ist keinesfalls schädlich, beides garantiert nichts, aber beides kann sowohl der Tätigkeit des Ministers als auch seinem Ansehen in der Bevölkerung zugute kommen.

Im übrigen greifen die Vorschläge zu kurz, weil sie nur die Minister, nicht aber auch den Ministerpräsidenten betreffen. Ich erkenne keinen Grund, an den Teamchef geringere Anforderungen zu stellen als an das Team. Mit der größeren Souveränität oder Weisheit des allein unmittelbar demokratisch legitimierten Landtages, der alles darf oder doch schon weiß, was er tut, läßt es sich jedenfalls nicht begründen.

Vor allem dann (aber nicht nur), wenn der Ministerpräsident zusätzlich ein Ressort übernimmt, dürfen insoweit keine geringeren Anforderungen gestellt werden als an die „bloßen“ Minister.

2. Inwiefern spielen Ihrer Ansicht nach Eignung, Befähigung oder fachliche Leistung bei der Besetzung von Ministerposten eine Rolle?

Im dienstrechtlichen Sinne gar keine. Eignung und Befähigung in weiterem Sinne aber sollten maßgeblich sein, sind es in der Praxis wohl auch.

Ressortbezogene fachliche Qualifikation wäre nützlich. Sie kann das Ansehen des Ministers im Hause und außerhalb stärken und die Führung des Ressorts erleichtern und verbessern. Dies gilt auch dann, wenn die Qualifikation nicht das gesamte Ressort abdeckt. Für bestimmte Ressorts – wie Justiz und Finanzen – halte ich eine solche Qualifikation für *zwingend* (wenn auch natürlich allein nicht ausreichend).

3. Welchen Einfluss hat die fachliche Qualifikation eines Ministers bzw. einer Ministerin auf das Verhältnis (z.B. Akzeptanz, Vertrauen und Loyalität) zwischen ihm/ihr und den Beschäftigten des Ministeriums?

Siehe zu 2.

4. Inwiefern besteht Ihrer Ansicht nach ein Zusammenhang zwischen der fachlichen Qualifikation eines Ministers bzw. einer Ministerin und dem Vertrauen der Bürger in die Demokratie und politische Entscheidungen?

Jedenfalls eine ressort-relevante fachliche Qualifikation könnte – aber muß keinesfalls – das Vertrauen der Bürger in die Sachgerechtigkeit der Auswahl der Minister und ihrer späteren Entscheidungen im Amt stärken.

5. Liegt wissenschaftlich festgestellte empirische Evidenz dazu vor, inwieweit sich bestimmte Ministerqualifikationen (Berufsausbildung allgemein, Berufsausbildung sowie Arbeitserfahrung spezifisch in für das Ressort fachlich einschlägigen Bereichen etc.) auf die Art und Weise der Amtsführung von Ministern auswirken?

Das wäre schön; andere Fachbereiche werden Sie darüber informieren können.

6. Sehen Sie ein konkretes Problem bei der bisherigen Praxis der Auswahl und Ernennung von Ministerinnen und Ministern? Können Sie dies gegebenenfalls anhand empirischer Beobachtungen untermauern?

Nicht aus Gründen etwa fehlender Ausbildung, Berufserfahrung oder fachlichen Qualifikation.

7. Wie wird der Regelungswortlaut der Verfassungsänderung beurteilt, wonach neben fachlichen Anforderungen Minister auch bestimmte „persönliche“ Kriterien zu erfüllen haben?

„Persönliche“ Voraussetzungen sind selbstverständlicher als fachliche Anforderungen. Daß jene zu diesen hinzutreten, bedarf keiner besonderen Rechtfertigung; die Crux liegt im Detail.

Die Blankovollmacht des Satzes 2 des vorgeschlagenen Art. 74 IV LVerf. ist allerdings sinnfrei und keine taugliche Grundlage einer einfachgesetzlichen Regelung.

a. Wie weit würde diese verfassungsrechtliche Grundlage für das einfache Gesetz reichen - welche Kriterien wären fortan regelbar (z.B. Mindestalter, Höchstalter, Anforderungen an den bisherigen Werdegang eines Kandidaten jenseits der Anforderungen in Drucksache 7/7786 kF etc.)?

Die sinnfreie Blankovollmacht des Satzes 2 würde *jede* „persönliche Voraussetzung“ decken, wenn sie nur begrifflich eine „persönliche“ ist. Das Adjektiv „bestimmte“ enthält keine inhaltliche Beschränkung.

b. Ist es sinnvoll, dass sich dem Wortlaut der Verfassungsänderung nach der Gesetzgeber nicht auf fachliche Voraussetzungen beschränken darf, sondern auch bestimmte persönliche Anforderungen an Minister per Gesetz regeln muss?

Ja. Wenn schon das Eine, dann erst recht das Andere. Allerdings, wie gesagt, nicht in der jetzigen Gestalt einer Blankovollmacht.

Oder wäre der Regelungswortlaut aufgrund des Begründungstextes lediglich als Kann-Vorschrift auszulegen?

Nein. Textvorschlag und Begründung sind in gleicher Weise eindeutig. *Beide* Voraussetzungen *müssen*, folgt man dem Vorschlag, geregelt werden; offen ist „nur“, wie sie aussehen sollen.

8. Gibt es Orientierungsbeispiele aus anderen Verfassungen und Ministergesetzen, an denen sich der Thüringer Gesetzgeber orientieren könnte?

Ich kenne keine deutsche Regelung, die zur *fachlichen Qualifikation* der Minister etwas sagt.

Einige Landesverfassungen erwähnen immerhin *persönliche Voraussetzungen* des Ministerpräsidenten und/oder der Regierungsmitglieder. Beispiele:

- Art. 46 I 2 BWLVerf. (Ministerpräsident: in den Landtag wählbar, Mindestalter 35 J.)
- Art. 44 II BayLVerf. (Ministerpräsident: wahlberechtigter Bayer, Mindestalter 40 J.)
- Art. 107 IV BremLVerf. (Senatsmitglieder: in die Bürgerschaft wählbar [§ 4 I BremWG: nach § 1 I mindestens 18jährige Wahlberechtigte])
- Art. 33 III HambLVerf. (Senatsmitglieder: in die Bürgerschaft wählbar)

Art. 31 Satz 1 NdsLVerf. verlangt – nicht als Ernennungsvoraussetzung, aber immerhin bei Amtsübernahme – (neben dem Eid) ein „Bekanntnis“ zu bestimmten Verfassungsgrundsätzen.

Wenn nicht, braucht Thüringen eine derartige Regelung?

Ich sehe nicht, daß Thüringen ohne derartige Vorschriften schlecht gefahren ist oder schlechter als die anderen Bundesländer oder der Bund. Jede Rechtsordnung kann aber Verbesserungen „brauchen“. Und die Einführung ausdrücklicher Anforderungen an das Spitzenpersonal der Exekutive *kann* – je nach Ausgestaltung – zu ihnen beitragen.

In jedem Falle sollte die Verfassung ausdrücklich die persönliche Voraussetzung nennen, die nach wohl einhelliger Auffassung ohnehin gilt – die Wählbarkeit zum Landtag. Das damit verbundene niedrige Mindestalter sollte allerdings beträchtlich (auf mindestens 25 Jahre) heraufgesetzt werden.

Auch sollte überlegt werden, ob die – mit der Parlamentswählbarkeit implizierte – deutsche Staatsangehörigkeit (oder sonstige Deutschen-Eigenschaft) weiterhin ausnahmslos vorausgesetzt werden soll und muß. Schleswig-Holstein hat das 2022/23 anders gesehen.

9. Wie verhält sich die Verfassungsänderung zum austarierten Gefüge der Gewaltenteilung in der geltenden Thüringer Verfassung, z.B. im Verhältnis zu Artikel 70 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen, wonach es Prärogative des Ministerpräsidenten ist, die Ministerinnen und Minister zu ernennen?

Jede Ernennungsvoraussetzung schränkt die Ernennungskompetenz ein. Daraus folgt allein, daß jene wie diese in der *Verfassung* geregelt sein muß und ein einfaches Gesetz nicht ausreichen würde.

Im Sinne des Art. 83 III LVerf. unumstößliche Grundsätze der Landesverfassung oder das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes würden einer solche Änderung der Landesverfassung nicht grundsätzlich entgegenstehen.

Mancher Ministerpräsident würde sich über eine verfassungsrechtliche Begrenzung seiner Ernennungskompetenz sogar freuen. Sie könnte ihn unabhängiger von evtl. unziemlichen Erwartungen seiner Partei, seiner Koalitionäre und anderer Interessierter machen und damit stärken.

10. Wie zuträglich ist die angestrebte Verfassungsänderung sowie die Änderung im Thüringer Ministergesetz Ihrer Meinung nach für eine Stärkung des Vertrauens in die repräsentative Demokratie und den Parlamentarismus?

Die Chance, daß das Vertrauen des Bürgers in die Politik bestehen bleibt oder sogar zunimmt, dürfte sich mit qualifikatorischen Anforderungen an die Politiker erhöhen. Im Einzelnen kommt alles auf das rechte Maß an.

Wo sehen Sie Gefahren?

Gefährlich sind Blankovollmachten nach der Art des vorgeschlagenen Satzes 2 des Art. 74 IV LVerf..

Weitere „Gefahren“ können sich aus der Art der konkret genannten Voraussetzungen ergeben. Z.B. wird nicht jeder einsehen, warum nach einem Masterabschluß jede praktische Erfahrung überflüssig sein soll (§ 1a Nr. 1 MinG-E), das Masterstudium also eine zweijährige hauptberufliche Tätigkeit (siehe Nrn. 2 und 3) vollständig ersetzen kann.

11. Inwieweit sind die angestrebten gesetzlichen Änderungen vereinbar mit dem Grundgesetz?

Redaktionell reichen die Änderungen nicht aus; sie sind der *Verfassung* vorbehalten (siehe oben). Inhaltlich würden sie nicht grundsätzlich dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes widersprechen (siehe oben zu 9).

12. Welche Kompetenzen sollten Ministerinnen und Minister Ihrer Meinung nach mitbringen

Jede über den parteipolitischen Betrieb hinausgehende „Kompetenz“ ist willkommen, solange sie im Sinne des nach Art. 71 I LVerf. zu leistenden Eides eingesetzt und vervollkommen wird.

und inwieweit sollten diese Anforderungen in der Verfassung des Freistaats Thüringen und im Thüringer Ministergesetz geregelt werden?

„Anforderungen“ der im Gesetzesvorschlag genannten Art könnten geregelt werden. Allerdings zunächst in der *Landesverfassung*, im einfachen Gesetz allenfalls mit ergänzenden Details.

Thematisch sollten – ebenfalls in der Landesverfassung – an „persönlichen“ Voraussetzungen *hinzukommen*

- Wählbarkeit zum Thüringischen Landtag und/oder zum Bundestag;
- ein davon unabhängiges (höheres) Mindestalter (nicht auch Höchstalter);
- ein ausdrücklicher Hinweis zur Staatsangehörigkeit

sowie

- Paritätsregeln für das gesamte Regierungsteam, aus denen sich dann Anforderungen an die einzelnen Kandidaten ergeben.

Mit freundlichen Empfehlungen

C. Pestalozza

C. Pestalozza . FUB .