

THUR. LANDTAG POST  
07.11.2023 10:54

28388/2023



**Lorenz-von-Stein-  
Institut**

für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Thüringer Landtag  
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

**Den Mitgliedern des  
AfMJV**

Thüringer Landtag  
**Z u s c h r i f t**  
7/3014

zu Drs. 7/7785/7786kF

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

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

&

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

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu den o. g. Gesetzentwürfen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Vorstandsmitglied

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel | Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83

E-Mail: [institut@lvstein.uni-kiel.de](mailto:institut@lvstein.uni-kiel.de) | [www.lvstein.uni-kiel.de](http://www.lvstein.uni-kiel.de)



## **Stellungnahme**

zu den

**Gesetzentwürfen der Fraktion der CDU**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes -  
Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers**

**&**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen -  
Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers**

Drucksache 7/7785 & Drucksache 7/7786 vom 19. April 2023

Mit Schreiben vom 21. September 2023 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zu den o. g. Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Die in Art. 70 Abs. 4 S.1 der Verfassung des Freistaats Thüringen (VerfTH) normierte Befugnis des Ministerpräsidenten, die Minister zu ernennen und zu entlassen, soll mit der angestrebten Verfassungsänderung insofern beschränkt werden, als dass die Minister fortan für ihre Ernennung über bestimmte fachliche und persönliche Voraussetzungen verfügen müssen. Diese Voraussetzungen wiederum sind in der neuen Fassung des § 1a des Thüringer Ministergesetzes (ThürMinG) festgehalten. Bisher ist der Ministerpräsident in der Auswahl der Personen frei, die er zu Ministern



ernennen will. Insoweit steht ihm ein rechtlich uneingeschränktes materielles Entscheidungsrecht zu. Dieses Entscheidungsrecht begründet sich dadurch, dass nur der Ministerpräsident vom Landtag gewählt wird und nur von diesem durch konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden kann. Die Minister hingegen sind, unbeschadet ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit, nicht vom Vertrauen des Landtages abhängig.<sup>1</sup> Diese Personalkompetenz des Ministerpräsidenten kann jedoch mittels einer Verfassungsänderung beschränkt werden.<sup>2</sup> Die geplante Ergänzung des Art. 70 Abs. 4 VerfTH ist daher möglich. Warum die Berücksichtigung der fachlichen und (persönlichen) Eignung bei der Ernennung auch sinnvoll ist, wird im Rahmen der gestellten Fragen beantwortet. Zu den Entwürfen sei jedoch noch gesagt, dass die aktuelle Fassung zur bloßen Verfassungsliturgie verkümmern könnte, da bislang Kontrollmechanismen fehlen, um die Ernennung fachlich oder (persönlich) ungeeigneter Kandidaten zu verhindern. Anders als beispielsweise in Art. 29 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung ist für die Bestätigung der Minister keine Zustimmung des Landtages erforderlich. Die Möglichkeit einer Aberkennung des Mandats oder Amtes auf Antrag des Landtages - wie sie in Art. 118 Verfassung des Freistaates Sachsen geregelt ist - besteht ebenfalls nicht, da eine Aufnahme der Ministeranklage in die VerfTH nicht erfolgt ist.

Zudem ist zu sagen, dass die in § 1a ThürMinG aufgenommenen Anforderungen alle fachlicher Natur sind. Die gewünschte persönliche Eignung scheint sich auf die Bekennung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beschränken. Die Frage, ob ein zukünftiger Minister die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, ist jedoch bereits jetzt Gegenstand der

---

<sup>1</sup> NWVerfGH, Urteil vom 9. 2. 1999 - VerfGH 11-98, NJW 1999, 1243.

<sup>2</sup> Für die Beschränkung der Personalkompetenz des Bundeskanzlers so auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in seiner Ausarbeitung vom 18. November 2020 (WD 3-3000-262/20), S.5.



politischen Einschätzung des Ministerpräsidenten.<sup>3</sup> Die explizite Erwähnung in § 1a ThürMinG n.F. wird daher keine Änderung zur jetzigen Ernennungspraxis, mit sich bringen. Zudem kann die Mitgliedschaft in einer Partei mit Zielen, die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht vereinbar sind, zwar Schlüsse auf eine fehlende Verfassungstreue rechtfertigen, sie schließt allerdings nicht zwingend ein verfassungstreu Verhalten aus.<sup>4</sup> Die Mitgliedschaft in einer solchen Partei würde also nicht automatisch dazu führen, dass der Kandidat als persönlich ungeeignet einzustufen ist.

Zu den Fragen:

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

Ein akademischer Abschluss ist nicht zwingend erforderlich. Eine abgeschlossene Berufsschulbildung ist ausreichend.

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

Die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung spielen bislang regelmäßig eine eher untergeordnete Rolle. Dabei ist es überaus sinnvoll, jemanden zu ernennen, der in dem jeweiligen Bereich bereits anderweitig Erfahrungen gesammelt hat und dementsprechend fähig ist, fundierte Entscheidungen im eigenen

---

<sup>3</sup> Zur politischen Einschätzung des Bundeskanzlers *Hermes*, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 64 Rn. 25; *Roth*, Bundeskanzlerermessen im Verfassungsstaat, 2009, S. 140 f.

<sup>4</sup> BVerwG, Urt. vom 27.11.1980 – 2 C 38/79 –, NJW 1981 S. 1386; *Frankenstein*, in: PdK SH C-13, Stand März 2023, LDG § 13 Rn. 146.



Ministerium treffen zu können. Dies steigert voraussichtlich auch die Effizienz politischer Vorhaben, da die getroffenen Entscheidungen höchst wahrscheinlich besser durchdacht und zielführender sind als bei „unqualifizierten“ Ministern.

**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?**

Eine entsprechende Qualifikation wird voraussichtlich für mehr Vertrauen in die Kompetenz des Ministers sorgen. Die Ernennung ist dann nicht aus einer persönlichen Verbundenheit zum Ministerpräsidenten erfolgt, sondern (zumindest auch) aufgrund einer fachlichen Qualifikation. Auch die Akzeptanz von und das Vertrauen in Entscheidungen wird dadurch größer sein.

**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?**

Die fachliche Qualifikation eines Ministers kann einen erheblichen Einfluss auf das Vertrauen der Bürger in die Demokratie und politische Entscheidungen haben. Wenn ein Ministerium von kompetenten Personen geführt wird, die über das nötige Fachwissen und die Erfahrung verfügen, um die komplexen Herausforderungen ihres Ressorts zu bewältigen, steigt das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit der Regierung, effektive politische Entscheidungen zu treffen. Zudem schafft fachliche Qualifikation Glaubwürdigkeit. Fachliche Kompetenz erleichtert es Ministern außerdem komplexe politische Themen verständlich zu kommunizieren. Eine klare und verständliche Kommunikation



fördert das Vertrauen, da die Bürger die Entscheidungen und die zugrunde liegenden Gründe besser nachvollziehen können.

- 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?**

Da wir ausschließlich normativ arbeiten, können keine Aussagen hierzu getroffen werden.

- 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?**

Ein rechtliches Problem ist nicht ersichtlich. Allerdings kann die Ernennung von Ministern aufgrund von persönlichen Beziehungen oder politischer Loyalität, anstatt aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation und Erfahrung, zu einer ineffizienten Regierungsführung führen, da nicht immer die am besten qualifizierten Personen für die Positionen ausgewählt werden. Eine derartige Parteipolitik kann das Vertrauen der Bürger in die Regierung untergraben und das Funktionieren der Demokratie beeinträchtigen.



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

s.o.

- 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 verfassungsrechtliche Grundlage bietet die Möglichkeit, einfachgesetzlich die persönliche und fachliche Eignung der Minister anhand gängiger Anforderungen zu regeln. Die Festlegung eines Mindest- oder Höchstalters dürfte unproblematisch möglich sein. Allerdings dürfen diese Voraussetzungen das Entscheidungsrecht des Ministerpräsidenten nicht zu stark einschränken. Es ist wichtig, einen angemessenen Spielraum für politische Entscheidungen zu bewahren.

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



Die Nennung der persönlichen Voraussetzung in Art. 70 Abs. 4 ist nur dann sinnvoll, wenn tatsächlich auch persönliche Anforderungen im Ministergesetz gefordert werden.

**8. Gibt es Orientierungsbeispiele aus anderen Verfassungen und Ministergesetzen, an denen sich der Thüringer Gesetzgeber orientieren könnte? Wenn nicht, braucht Thüringen eine derartige Regelung?**

In keinem anderen Bundesland werden fachliche Anforderungen im Hinblick auf die Ernennung von Ministern gestellt. Es gibt also weder in den Verfassungen, noch in den Ministergesetzen Regelungen zur fachlichen Eignung. Hamburg normiert aber eine persönliche Voraussetzung zum Wohnsitz in Art. 34 Abs. 3 seiner Verfassung: *„Mitglied des Senats kann werden, wer zur Bürgerschaft wählbar ist. Mitglied kann auch werden, wer bei Antritt seines Amtes keine Wohnung in der Freien und Hansestadt Hamburg innehat; es muss sie in angemessener Zeit dort nehmen.“* Einige Bundesländer haben zudem Regelungen zur Leistung eines Amtseides.

**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?**

Zwar wird das ursprünglich rein politische Ermessen eingeschränkt, jedoch würde - wie oben bereits erwähnt - auch eine gleichlautende Grundgesetzänderung nicht das Prinzip der Gewaltenteilung verletzen.



**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? Wo sehen Sie Gefahren?**

s.o.

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

Die angestrebten gesetzlichen Änderungen sind mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Änderung der Landesverfassung stellt eine Annäherung an Art. 33 Abs. 5 GG dar.

**12. Welche Kompetenzen sollten Ministerinnen und Minister Ihrer Meinung nach mitbringen und inwieweit sollten diese Anforderungen in der Verfassung des Freistaats Thüringen und im Thüringer Ministergesetz geregelt werden?**

Kiel, den 1. November 2023

Vorstandsmitglied

gf. wissenschaftliche Mitarbeiterin