



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

Universität der Bundeswehr Hamburg

Helmut-Schmidt-Universität Hamburg / Universität der Bundeswehr
Professor Dr. Florian Grotz, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

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

THÜR. LANDTAG POST
10.11.2023 11:42

28767/2023

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3046

zu Drs. 7/7785/7786kF

Fakultät für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
insbesondere Vergleichende
Regierungslehre
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Prof. Dr. Florian Grotz

**Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des
Thüringer Landtags, Drs. 7/7785 und 7/7786 kF; Ihr Schreiben vom
21.09.2023**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage übersende ich die erbetene Stellungnahme zu den o.a. Gesetz-
entwürfen. Gleichfalls beigefügt ist das ausgefüllte Formblatt zur Beteiligten-
transparenzdokumentation. Nach gegenwärtigem Stand plane ich, an der An-
hörung am 1. Dezember 2023 als Zuhörer teilzunehmen.

Für etwaige Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Florian Grotz

Anlagen

10. November 2023

Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr
Hamburg

Besucheranschrift:
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Postanschrift:
Postfach 700822
22008 Hamburg



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

Universität der Bundeswehr Hamburg

Helmut-Schmidt-Universität Hamburg / Universität der Bundeswehr
Professor Dr. Florian Grotz, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

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

Fakultät für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
insbesondere Vergleichende
Regierungslehre
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

**Stellungnahme
für das schriftliche Anhörungsverfahren
Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates
Thüringen sowie
Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes –
Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines
Ministers
Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU
(Drucksachen 7/7785 und 7/7786 kF)**

Die vorliegende Stellungnahme zu den o.a. Gesetzentwürfen ist aus der Perspektive der empirisch-vergleichenden Politikwissenschaft verfasst. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, welche Rolle den Qualifikationsprofilen von Ministern¹ für die Funktions- und Leistungsfähigkeit parlamentarischer Demokratien zukommt und welche Folgerungen sich daraus für eine mögliche (verfassungs-)rechtliche Normierung von fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für das Amt eines Ministers ergeben.

Der erste Abschnitt befasst sich mit den unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen, die Ministern in einer parlamentarischen Demokratie theoretisch zugeschrieben werden und die auch in der politischen Rekrutierungspraxis eine zentrale Rolle spielen. Der zweite Abschnitt geht auf die Bedeutung ministerieller Qualifikationsprofile für ihre politische Performanz ein. Grundlage dafür sind die verfügbaren Erkenntnisse der empirisch-vergleichenden Regierungsforschung. Daraufhin diskutiert der dritte Abschnitt die Frage, inwiefern normativ und funktional erwünschte Qualifikationsprofile von Ministern durch rechtliche Regelungen garantiert werden können und wie sich der entsprechende Normenbestand im nationalen und internationalen Vergleich darstellt. Auf dieser Basis erfolgt eine abschließende Einschätzung der beiden Gesetzentwürfe.²

Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr
Hamburg

Besucheranschrift:
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Postanschrift:
Postfach 700822
22008 Hamburg

¹ Aus Lesbarkeitsgründen wird im Folgenden das generische Maskulinum verwendet.

² Auf die übermittelten Fragen der Mitglieder des Ausschusses geht die folgende Darstellung an jeweils passender Stelle ein, ohne sie explizit zu nennen.

I. Qualifikationsanforderungen von Ministern in der parlamentarischen Demokratie

Als Mitglieder der Regierung stehen Minister gemeinsam mit dem Regierungschef (Ministerpräsident) an der *Spitze der Exekutive*. In der parlamentarischen Demokratie ist die Exekutive nicht nur „ausführende Staatsgewalt“, sondern hat auch bedeutsame Gestaltungsfunktionen in drei Hinsichten (Grotz/Schroeder 2021: 270): eine *politische Führungsfunktion*, indem sie Gesetzentwürfe ausarbeitet und damit die politische Agenda bestimmt; eine *administrative Führungsfunktion*, indem sie die Ministerialverwaltung anleitet und durch entsprechende Maßnahmen arbeits- und leistungsfähig erhält; sowie eine *Außenvertretungsfunktion*, indem sie einen wesentlichen Teil der Interessenrepräsentation auf internationaler bzw. übergeordneter Ebene übernimmt (im Fall der deutschen Länder vor allem auf Bundes- und EU-Ebene).

Angesichts dieser bedeutsamen Funktionen werden an Minister in der Regel *besondere Qualifikationsanforderungen* gestellt, die an bestimmten Eigenschaften festgemacht werden. Diese funktionsrelevanten Eigenschaften lassen sich grundsätzlich aus einem Modell parlamentarischer Demokratie ableiten, das die Beziehungen zwischen Wählern, Parlament und Regierung als eine Kette von politischer Beauftragung (*delegation*) und Verantwortlichkeit (*accountability*) versteht (Strøm 2000). Demnach wählen die Bürger ein Parlament, das einen Ministerpräsidenten mit der Führung der Staatsgeschäfte beauftragt. Dieser bildet dazu ein Kabinett von Ministern, die die einzelnen Ressorts leiten. Ergänzt wird die formal-institutionelle Delegationskette durch die politischen Parteien, die sich bei Wahlen um Parlamentsmandate bewerben und im Erfolgsfall an der Regierung beteiligt werden, die wiederum häufig aus mehreren Koalitionspartnern besteht. Für die Regierungsmitglieder ist dabei nicht nur entscheidend, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Sinne des „arbeitenden Staates“ (Lorenz von Stein) effizient und effektiv erfüllen. Vielmehr müssen sie diese Agenda auch im Sinne ihrer politischen „Auftraggeber“ – der Parlamentsmehrheit bzw. der sie tragenden Parteien – erledigen, da nur so die Aussicht besteht, dass die Bürger als „demokratische Letztinstanz“ die Regierung bei der nächsten Wahl bestätigen. Durch das „Damoklesschwert der Wiederwahl“ wird zugleich sichergestellt, dass die demokratische Repräsentationsbeziehung zwischen Wählern und Gewählten funktioniert und somit „die Gesetze von denen ‚gemacht‘ werden, auf die sie angewendet werden (Merkel 2013: 214).

Da Minister *integraler Bestandteil der politischen Delegations- und Verantwortungskette in der parlamentarischen Demokratie* sind, können ihre Performanz und ihr darauf bezogenes Qualifikationsprofil nicht mit dem üblichen Verständnis beamtenrechtlicher Kriterien („Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“) erfasst bzw. beurteilt werden. Vielmehr erfolgt ihre Auswahl anhand individueller Eigenschaften, die darauf schließen lassen, dass sie die geforderten Aufgaben sowohl innerhalb ihres jeweiligen Ressorts als auch im Rahmen des Kabinetts effektiv und politisch verantwortlich erfüllen. Die in diesem Zusammenhang relevanten Eigenschaften sind äußerst vielfältig und nicht abschließend bestimmbar. Idealtypisch können sie jedoch *drei Rekrutierungsdimensionen* zugeordnet werden (vgl. zum Folgenden ausführlich Grotz/Schroeder 2022: 345-349).

(1) Regierungsmitglieder benötigen eine ausgeprägte *Führungskompetenz*, um das ihnen unterstellte Ministerium erfolgreich zu leiten. Darunter fallen zwei unterschiedlich akzentuierte Qualifikationsanforderungen, die in der international-vergleichenden Regierungsforschung mit dem idealtypischen Gegensatz von „Generalisten“ und „Spezialisten“ erfasst werden (vgl. Müller-Rommel et al. 2020: 235 m.w.N.). Demnach verfügen *Generalisten* über *politisch-administrative Führungskompetenz*, die sich vor allem daran festmacht, dass die in Frage kommende Person bereits eine Leitungsposition in einer Regierung innehatte und somit über Erfahrung verfügt, wie Prozesse in einem Ministerium effizient und effektiv gesteuert werden. Diese Qualifikation ist weitgehend unabhängig vom inhaltlichen Ressortzuschnitt, weil sich die Organisationsstrukturen und Abläufe in allen Ministerialverwaltungen ähneln. Daher werden nicht selten erfahrene Minister auch mit der Führung anderer Ressorts betraut. *Spezialisten* verfügen dagegen über *fachliche Führungskompetenz*, die für eine problemadäquate Ausgestaltung politischer Maßnahmen als besonders bedeutsam gilt. Grundlage dafür ist inhaltliche Expertise, die der Denomination eines Ministeriums entspricht bzw. für das fragliche Ressort relevant ist. Entsprechend Qualifizierte können dieses Wissen in vorangegangenen politischen Positionen (z.B. als Ressortministerin in einem anderen Bundesland oder als Vorsitzender eines Fachausschusses im Parlament) oder durch berufliche Erfahrungen außerhalb des Politikbetriebs erworben haben. In letzterem Fall sind es nicht selten Personen ohne jegliche Vorerfahrung in politischen Ämtern („*Outsider*“), die in der Literatur als „*Technokraten*“ bezeichnet werden (ebd.; Vittori et al. 2023).

(2) Minister müssen in der Regel eine besondere *politische Loyalität* gegenüber ihren „Auftraggebern“ unter Beweis stellen. Dabei geht es nicht nur um allgemeine politische Berechenbarkeit, sondern vor allem auch darum, dass sie den programmatisch-inhaltlichen Kurs der Regierung verlässlich unterstützen und damit zum Funktionieren der demokratischen Verantwortlichkeitskette beitragen. Der Bezugspunkt der so verstandenen Loyalität kann variieren, da mehrere Instanzen als politische Auftraggeber in Betracht kommen: der Ministerpräsident, insbesondere wenn er – wie in Thüringen – die Minister ernennt (Art. 70 Abs. 4 Verf TH); die Regierungsfractionen, von deren Vertrauen der Ministerpräsident und sein Kabinett abhängen; und/oder die Führung der eigenen Partei, die die betreffende Person für das Ministeramt nominiert oder ihrer Nominierung zugestimmt hat. Unabhängig davon, welcher Auftraggeber sich bei der Ämterbesetzung am ehesten durchsetzt, erfolgt das „Loyalitätsscreening“ von ministrablen Personen auf der Basis früherer politischer Karrierestationen, also z.B. eines Parlamentsmandats, einer Position in der Parteiführung oder im Arbeitsumfeld des jeweiligen „Mentors“, der nicht notwendigerweise der Ministerpräsident sein muss. So kann beispielsweise eine besondere Loyalitätsbeziehung zur Fraktion zu Spannungen mit dem Ministerpräsidenten und/oder dem Parteivorstand führen. Daher lässt sich die Frage, welche vorherige Position die politische Loyalität eines Ministers am besten unter Beweis stellt und damit zum zentralen Auswahlkriterium wird, kaum allgemeingültig beantworten.

(3) Schließlich können soziodemographische Merkmale der einzelnen Minister die *Repräsentativität* des Kabinetts erhöhen und damit seine Akzeptanz sowohl bei den Regierungsfractionen bzw. -parteien als auch bei der Wähler-

schaft steigern. Dabei geht es nicht um eine perfekte proportionale Repräsentation aller gesellschaftlichen Gruppen, zumal die Möglichkeiten einer pluralistischen Besetzung der Ministerämter aufgrund ihrer geringen Zahl von vornherein begrenzt sind. Dennoch können einzelne soziodemographische Merkmale bei der personellen Zusammensetzung von Kabinetten eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt etwa für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter oder die Einbeziehung von Personen mit Migrationshintergrund. Insbesondere in föderalen Demokratien spielt außerdem eine wichtige Rolle, ob die Kabinettszusammensetzung regional ausgewogen ist bzw. die wichtigsten Regionalorganisationen der beteiligten Parteien angemessen vertreten sind.

Insgesamt gibt es also eine Vielzahl unterschiedlicher Qualifikationsanforderungen für ein Ministeramt. In der Realität finden sich jedoch kaum Personen, die alle Anforderungen gleichermaßen erfüllen. Außerdem werden die genannten Kriterien je nach Kontext unterschiedlich gewichtet. In der Summe führt dies dazu, dass die empirischen Qualifikationsprofile von Ministern erheblich variieren (Vogel 2022). So rekrutieren sich die Kabinettsmitglieder im Vereinigten Königreich aus der jeweiligen Mehrheitsfraktion im Unterhaus, während etwa ein französischer Minister vor Amtsantritt sein Abgeordnetenmandat aufgeben muss (von Beyme 2014: 93-138). In Deutschland übernehmen beamtete Staatssekretäre auf Landesebene gelegentlich ein Ministeramt; auf Bundesebene ist dies nicht der Fall (Veit 2011: 181). Sogar die Parteien, die an ein- und derselben Regierung beteiligt sind, haben unterschiedliche Ministerprofile, was sowohl auf ihren je spezifischen „Rekrutierungspool“ als auch auf politische Prioritäten zurückzuführen ist (Grotz/Schroeder 2022). Nicht zuletzt werden in Zeiten wirtschaftlicher Krisen Schlüsselministerien in vielen Ländern mit „externen“ Experten besetzt, da ihnen in dieser Situation die Durchsetzung notwendiger Reformen eher zugetraut wird als erfahrenen Politikern (Hallerberg/Wehner 2012; Alexiadou/Gunaydin 2019).

Eines der wenigen Merkmale, das viele Minister über unterschiedliche Kontexte hinweg teilen, sind eine *hohe formale Bildung* und eine anschließende *Tätigkeit in hochqualifizierten Dienstleistungsberufen* (Bovens/Wille 2017; Müller-Rommel et al. 2020: 232-233). Offensichtlich sind dies günstige Voraussetzungen, um eine politische Karriere einzuschlagen, in deren Verlauf die Übernahme eines Ministeramtes erfolgt (ebd.). Dies bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass formal Hochgebildete vor allem aufgrund dieser Eigenschaft rekrutiert werden, geschweige denn „bessere“ Minister sind.

II. Ministerprofile und politische Performanz

Die politische Leistung von Kabinettsmitgliedern lässt sich nur schwer systematisch erfassen. Dementsprechend ist die einschlägige Literatur überschaubar (Helms 2020). Für die Performanz von Premierministern liegt seit kurzem ein empirisch messbares Konzept vor, das sich auf die Erfüllung der zentralen Aufgaben eines Regierungschefs in der parlamentarischen Demokratie bezieht. Dabei zeigt sich, dass politische Karriereerfahrung von Premierministern – insbesondere als Parteivorsitzende – ihre Leistungsbilanz positiv beeinflusst (Grotz et al. 2021).

Für Minister liegt noch kein vergleichbares Performanzkonzept vor. Die meisten empirischen Studien, die sich mit den Auswirkungen persönlicher Merkmale von Ministern befassen, nehmen daher ihre *Amtsduer* in den Blick, ausgehend von der Annahme, dass ein Verbleib im Amt bis zum Ende der Wahlperiode die Stabilität und Leistungsfähigkeit der Regierung fördert.³ Dabei zeigen Berlinski et al. (2021) für Großbritannien, dass ein hoher Bildungsgrad einen längeren Verbleib im Ministeramt begünstigt. Allerdings ist dies nur ein Merkmal unter vielen (ebd.). Deutlich wichtiger scheint beispielsweise die Vorerfahrung in anderen politischen Ämtern zu sein (Bright et al. 2015; Fischer et al. 2012; Morgan-Collins/Meyer-Sahling 2021). Dies wird auch von einer international vergleichenden Studie bestätigt, die den Einfluss von Ministern auf die Sachpolitik in ihrem Ressort untersucht hat (Alexiadou 2015). Demnach sind diejenigen Minister besonders durchsetzungsstark, die eine führende Rolle in ihrer Partei innehaben oder anstreben. Das Bildungsniveau scheint dabei keine große Rolle zu spielen.

Empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen „demokratiefeindlicher“ Minister auf die Regierungs- bzw. Systemperformanz sind mir nicht bekannt.

III. Rechtliche Normierung von fachlichen und persönlichen Anforderungen für das Amt eines Ministers

Wie gezeigt, gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Merkmale, die das Qualifikationsprofil eines Ministers ausmachen, seine Rekrutierung bestimmen und auch seine Performanz beeinflussen können. Allerdings variiert die Bedeutung der einzelnen Merkmale in allen genannten Hinsichten erheblich. Es ist daher nicht möglich, auch nur die wichtigsten, geschweige denn alle für ein Ministeramt relevanten Anforderungen aufzulisten.

Obwohl also die Besetzung von Ministerämtern mit qualifizierten Personen für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Demokratie von zentraler Bedeutung ist, sind die *Möglichkeiten der rechtlichen Normierung stark begrenzt*. Grundsätzlich sollte man alle Verfassungsergänzungen besonders genau auf ihre Erforderlichkeit prüfen, da immer detailliertere Regelungen nicht nur den konstitutiven Charakter der Verfassung, sondern auch ihre funktionsnotwendige Flexibilität beeinträchtigen können (Grotz/Schroeder 2021: 48). Für den vorliegenden Fall führt diese Prüfung zu einer negativen Einschätzung: Die Qualität der Personalrekrutierung für exekutive Spitzenpositionen kann nicht durch einen rechtssicheren Katalog von Qualifikationsanforderungen sichergestellt werden, sondern nur darüber, dass die Auswahl und Amtsführung von Ministern effektiv kontrolliert werden. Dazu dienen vor allem die verfassungsrechtlich normierten Verfahren bei der Ernennung und Abberufung der entsprechenden Amtsinhaber bzw. die regelmäßige Abhaltung freier und fairer Wahlen, in denen die Bürger die Performanz der Regierung beurteilen.⁴

³ Positive Auswirkungen der zeitlichen Dauerhaftigkeit im Ministeramt auf die Performanz von Premierministern bzw. Regierungen sind durchaus empirisch belegt (vgl. u.a. Rose 1971; Grotz et al. 2022 m.w.N.). Allerdings ist ein Amtsverbleib von Ministern nicht unter allen Umständen förderlich für die Demokratie: Wenn etwa skandalbehaftete Minister nicht zurücktreten, können sie die Glaubwürdigkeit der gesamten Regierung beschädigen (Grotz 2024).

⁴ Hinzu kommen gleichsam selbstverständliche Regelungen, die eine ausschließliche berufliche Konzentration auf das Ministeramt sicherstellen und Vorteilsnahme und Bestechlichkeit ausschließen sollen (vgl. etwa § 5 und § 6 BMinG).

Dementsprechend sind mir keine demokratischen Verfassungen oder gesetzlichen Regelungen bekannt, die besondere fachliche oder persönliche Anforderungen an das Amt eines Ministers formulieren. Hinsichtlich der *politischen Kontrollmechanismen* gibt es unterschiedliche institutionelle Optionen, die sich auch im Vergleich der deutschen Länderverfassungen zeigen (Grotz/Schroeder 2021: 360f.). So folgen die Hansestädte Bremen und Hamburg der Idee einer strikten Gewaltentrennung und schließen eine gleichzeitiges Abgeordnetenmandat für Minister aus, während alle anderen Länder dies gemäß der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems zulassen. In Bremen wählt die Bürgerschaft zudem jeden Minister einzeln, was die exekutive Organisationsgewalt des Regierungschefs einschränkt (Art. 107 Abs. 2 BremLV). Umgekehrt sehen die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 56 LV BW) und Rheinland-Pfalz (Art. 99 RhPfVerf) auch die Abwahl von Landesministern vor, während die anderen Länder dem Bundesmodell der kollektiven Kabinettsverantwortlichkeit mit herausgehobener Stellung des Regierungschefs folgen.

IV. Abschließende Würdigung der Gesetzentwürfe

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen sind die beiden Gesetzentwürfe wie folgt zu bewerten:

(1) Der Grundgedanke, dass *Minister* aufgrund ihres politisch herausgehobenen und funktional bedeutsamen Amtes über *besondere fachliche und persönliche Voraussetzungen* verfügen sollten, wird durch die empirisch-vergleichende Forschung weitestgehend gestützt. Die *Vielzahl der in Betracht kommenden Merkmale und ihre kontextspezifisch unterschiedliche Relevanz* sprechen jedoch grundsätzlich *gegen eine rechtliche Normierung* solcher Anforderungen. Dies gilt auch und gerade für die hier vorgeschlagenen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen.

(2) Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes macht die *fachliche Eignung eines Ministers* an einem *formalen Bildungsgrad* fest. Danach müssen Minister entweder über ein abgeschlossenes Hochschulstudium (Master oder Bachelor mit mindestens zweijähriger hauptberuflicher Tätigkeit) oder eine abgeschlossene Berufsausbildung mit mindestens zweijähriger hauptberuflicher Tätigkeit verfügen (Art. 1, §1 a). Diese Regelung erscheint *sowohl zu unspezifisch als auch zu exklusiv*.

Auf der einen Seite gehört ein hoher Bildungsgrad zwar sowohl in Deutschland als auch im internationalen Demokratievergleich zum Standardprofil von Ministern. Insofern würde damit lediglich der praktizierte Status quo weitgehend normiert. Allerdings gehört ein (höherer) Bildungsabschluss weder zu den zentralen Qualifikations- bzw. Rekrutierungskriterien für ein Ministeramt noch hat er substantielle Auswirkungen auf die politische Performanz von Ministern. Viel wichtiger sind in der Regel andere individuelle Merkmale wie Erfahrung in vorhergehenden politischen Karrierepositionen oder für das jeweilige Ressort relevante Fachexpertise. Wenn nun das Ausführungsgesetz die fachliche Eignung für ein Ministeramt *allein* an diesem allgemeinen, rein formalen Kriterium festmacht, stellt das keine hinreichende Spezifizierung der entsprechenden

Anforderungen dar. Auch für jeden Bürger dürfte offensichtlich sein, dass ein inhaltlich nicht näher konkretisierter Bildungs- bzw. Berufsabschluss das fachliche Qualifikationsprofil für ein Ministeramt nicht annähernd erfasst. Der Legitimität der Verfassung wäre dies kaum förderlich, wenn sie einen Anspruch formuliert, den das Ausführungsgesetz nicht einlösen kann.

Auf der anderen Seite ist nicht einzusehen, warum Personen ohne entsprechenden Bildungsabschluss grundsätzlich von der Übernahme eines Ministeramtes ausgeschlossen werden sollten. Zwar verfügen die meisten Minister neben ihren weitergehenden Qualifikationen auch über einen der im Gesetzentwurf definierten Abschlüsse, doch können im Einzelfall auch andere Personen eine sehr gute oder „bessere“ Besetzung für ein bestimmtes Ressort sein. Sicherlich kann man z.B. die politische Leistungsbilanz des ehemaligen Bundesaußenministers und Vizekanzlers Joseph Fischer (Grüne; 1998-2005) unterschiedlich beurteilen, aber man wird kaum behaupten können, dass er aufgrund seiner fehlenden formalen Ausbildung eine „schwache“ Besetzung gewesen sei. Die Festlegung auf Personen mit den genannten Bildungsabschlüssen ist daher sowohl normativ als auch funktional zu exklusiv: Sie errichtet eine meritokratische Zugangshürde zu politischen Ämtern und schränkt gleichzeitig den „Rekrutierungspool“ politischer Führungstalente unnötig ein.

(3) Als *persönliche Voraussetzung* für das Amt eines Ministers nennt der Gesetzentwurf das *Bekennen zur freiheitlich demokratischen Grundordnung* „im Sinne des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaates Thüringen“ (Art. 1, §1 a), wobei in der Begründung ausgeführt wird, dass „[e]rhebliche Zweifel daran insbesondere dann [bestehen], wenn die Person im Umfeld von vom Verfassungsschutz beobachteten oder von diesem als ‚Verdachtsfall‘ eingestuft Gruppen und Organisationen aktiv ist“.

Es steht außer Frage, dass Personen mit demokratie- bzw. verfassungsfeindlichen Einstellungen kein öffentliches Amt bekleiden sollen und dürfen. Dies gilt umso mehr für Führungspositionen in der Exekutive. Aus verfassungspolitischer Sicht stellt sich jedoch die Frage, inwieweit eine solche „Fehlbesetzung“ eines Ministeramtes durch den vorliegenden Regelungsvorschlag realistisch verhindert würde. Da nach wie vor der Ministerpräsident die Minister „ernennt und entlässt“ (Art. 70 Abs. 4 Verf TH), wird er – sofern er einer demokratischen Partei angehört – einer Person mit verfassungsfeindlichen Einstellungen kein Ministeramt übertragen bzw., sollte eine solche Person „versehentlich“ ins Amt gelangt sein, sie wieder entfernen, was – anders als bei Richtern oder beamteten Hochschullehrern – unverzüglich geschehen kann. Welchen *verfassungspolitischen Sinn* sollte diese Verbotsregelung dann haben: einen Ministerpräsidenten bzw. seine Fraktion davor zu „schützen“, mit einer extremistischen Partei eine Regierungskoalition einzugehen? Eine solche Intention spräche nicht gerade für das notwendige Vertrauen in die systemloyalen Kräfte, auf dem jede demokratische Verfassungsordnung beruht.

Umgekehrt gewährleistet die vorliegende Regelung auch *keinen hinreichenden „Demokratieschutz“*, falls eine verfassungsfeindliche Partei die Mehrheit im Parlament erlangt und damit den Ministerpräsidenten stellen könnte. Da das Amt des Ministerpräsidenten von der Regelung nicht betroffen ist, dürfte ein verfassungsfeindlicher Regierungschef geeignete Mittel und Wege finden, die Exekutive mit seinen Gefolgsleuten zu besetzen. Historische und aktuelle

Fälle „schrittweiser Autokratisierung“ bieten dafür reichlich Anschauungsmaterial (Levitsky/Ziblatt 2019, 2023).

Literatur

- Alexiadou, Despina. 2015. Ideologues, Partisans, and Loyalists: Cabinet Ministers and Social Welfare Reform in Parliamentary Democracies, in: *Comparative Political Studies* 48(8), 1051–1086.
- Alexiadou, Despina/Gunaydin, Hakan. 2019. Commitment or Expertise? Technocratic Appointments as Political Responses to Economic Crises. *European Journal of Political Research* 58(3): 845–865.
- Berlinski, Samuel/Dewan, Torun/Dowding, Keith. 2012. *Accounting for Ministers. Scandal and Survival in British Government 1945–2007*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, Marten/Wille, Anchrit. 2017. *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bright, Jonathan/Döring, Holger/Little, Conor. 2015. Ministerial Importance and Survival in Government: Tough at the Top? *West European Politics* 38(3): 441–464.
- Fischer, Jörn/Dowding, Keith/Dumont, Patrick. 2012. The Duration and Durability of Cabinet Ministers. *International Political Science Review* 33(5): 505–519.
- Grotz, Florian. 2024. Politische Skandale und politische Verantwortlichkeit: Gefährdung, Normalität oder Stärkung der repräsentativen Demokratie?, in: Poguntke, Thomas/Schönberger, Sophie (Hrsg.): *Politische Skandale und politische Macht*. Baden-Baden: Nomos (i.E.).
- Grotz, Florian/Kroeber, Corinna/Kukec, Marko. 2022: Cabinet Reshuffles and Prime-Ministerial Performance in Central and Eastern Europe, in: *Government and Opposition*, online first, <https://doi.org/10.1017/gov.2022.24>
- Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand/Berz, Jan/Kroeber, Corinna/Kukec, Marko. 2021. Explaining Prime-Ministerial Performance: Evidence from Central and Eastern Europe in: *Comparative Political Studies* 54(11), 1907–1938.
- Grotz, Florian/Schroeder, Wolfgang. 2021. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Grotz, Florian/Schroeder, Wolfgang. 2022. Die Rekrutierung des Regierungspersonals in der Ampel-Koalition: Zwischen Repräsentation, Loyalität und Kompetenz. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 53(3), 344–364.
- Hallerberg, Mark/Wehner, Joachim. 2012. The Educational Competence of Economic Policymakers in the EU. *Global Policy* 3: 9–15.
- Helms, Ludger. 2020. Performance and Evaluation of Political Executives, in: Andeweg, Rudy B./Elgie, Robert/Helms, Ludger/Kaarbo, Juliet/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford: Oxford University Press, 646–670.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel. 2019. *How Democracies Die. What History Reveals About Our Future*. New York: Penguin Books.

- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel. 2023. *Tyranny of the Minority: How to Reverse an Authoritarian Turn, and Forge a Democracy for All*. New York: Random House.
- Merkel, Wolfgang. 2013. Vergleich politischer Systeme: Demokratien und Autokratien, in: Schmidt, Manfred G./Wolf, Frieder/Wurster, Stefan (Hrsg.): *Studienbuch Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 207–236.
- Morgan-Collins, Mona/Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2021. Stepping Out of the Shadow of the Past: How Career Attributes Shape Ministerial Stability in Post-Communist Democracies, in: *East European Politics* 37(2), 311–331.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Kroeber, Corinna/Vercesi, Michelangelo. 2020. Political Careers of Ministers and Prime Ministers. in: Andeweg, Rudy B./Elgie, Robert/Helms, Ludger/Kaarbo, Juliet/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford: Oxford University Press, 229–250.
- Rose, Richard. 1971. The Making of Cabinet Ministers, in: *British Journal of Political Science* 1(4), 393–414.
- Strøm, Kaare. 2000. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research* 37(3), 261–290.
- Veit, Sylvia. 2011. Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern, in: Bull, Hans Peter/Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia (Hrsg.): *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Baden-Baden: Nomos, 175-193.
- Vittori, Davide/Pilet, Jean-Benoit/Rojon, Sebastien/Paulis, Emilien. 2023. Technocratic Ministers in Office in European Countries (2000–2020): What's New?, in: *Political Studies Review* 21(4), 867–886.
- Vogel, Lars. 2022. Rekrutierungsmuster und-mechanismen von Regierungsmitgliedern, in: Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 581-598.
- von Beyme, Klaus. 2014. *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.