



THÜR. LANDTAG POST
14.11.2023 10:32

29000/2023

RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM

RUB

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany
Juristische Fakultät | Prof. Dr. Julian Krüper

Juristische Fakultät

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

PROF. DR. JULIAN KRÜPER
GlÜG, Institut für Glücksspiel und Gesellschaft
Gebäude GD E1/455
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

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

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/3053

zu Drs. 7/7785/7786kF

(per Mail an poststelle@thueringer-landtag.de)

13.11.2023

Sachverständige Stellungnahme zum

Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Drs. 7/7785

sowie zum

Vierten Gesetz zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes – Drs. 7/7786 kF

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zu einer sachverständigen Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen darf ich mich freundlich bedanken. Bitte finden Sie nachstehend meine Überlegungen, aufgegliedert anhand des Fragenkatalogs, der mir vorgelegen hat. Leider ist es mir aus zwingenden terminlichen Gründen nicht möglich, an der Anhörung am 1. Dezember d.J. persönlich teilzunehmen.

Zu Frage 1:

Die Frage ist keine, die auf meine Expertise als Rechtswissenschaftler zielt, sondern auf meine politische Einschätzung als Privatperson. Verfassungsrechtlich ist die Übernahme von Ministerverantwortung praktisch nicht determiniert, weil die Entscheidung über die Besetzung von Ministerämtern als eine politische verstanden wird, nicht als eine beschäftigungsrechtliche. Dass bundesweit die allermeisten Minister die Anforderungen des hier vorliegenden Entwurfs eines Änderungsgesetzes

zum Ministergesetz Thüringen erfüllen, zeigt, dass das durch den Entwurf aufgeworfene Problem nur von geringer praktischer Bedeutung ist (s. Tabelle in der Anlage).

Zu Frage 2:

Frage 2 zielt durch ihren Wortlaut darauf, die Besetzung eines Ministeramtes als eine Variation einer dienstrechtlichen Stellenbesetzungsentscheidung zu präsentieren. Das mag man für wünschenswert halten oder nicht. *Es unterschlägt allerdings, dass über den politischen Erfolg von Ministern regelmäßig jedenfalls auch andere Fähigkeiten entscheiden als fachliche Qualifikationen.* Die Befähigung zum Ministeramt wird regelmäßig politisch durch die Inhabung anderer Ämter und Mandate erworben. Wiewohl es immer wieder politisch erfolgreiche und zugleich sogar für ihren konkreten Sachbereich hoch qualifizierte Minister gegeben hat, verlangt die Leitung eines Ministeriums vor allem politische, charakterliche und kommunikative Fähigkeiten, die mit fachlicher Kompetenz einhergehen können, aber nicht müssen. Dass dienstrechtliche Befähigung und politische Qualifikation nicht identisch sind, kann man etwa auch der Wertung des § 30 I BeamtStG entnehmen.

Zu Frage 3:

Die gestellte Frage ist nur durch empirische Untersuchungen zu beantworten, über die ich nicht verfüge. Allgemein wird der Ministerialverwaltung indes gerne eine Haltung des „Mir ist es egal, wer unter mir Minister ist“ zugeschrieben, worin neben einem typischerweise robusten Selbstbewusstsein auch der Anspruch einer hohen institutionellen Intelligenz eines Ministeriums zum Ausdruck kommt, das – ähnlich wie das Orchester mit dem Dirigenten – nötigenfalls auch ohne monokratische Spitze viele seiner Aufgaben erledigen kann. Benötigt wird die politische Leitung wohl viel weniger für die Arbeit an den konkreten Sachfragen als für das politische Agenda-Setting, Aushandlungsprozesse in der Regierung selbst sowie der Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

Zu Frage 4:

Auch zu dieser Frage kann ich mit meiner juristischen Expertise wissenschaftlich nichts beitragen. Sagen lässt sich wohl, dass nicht selten fachlich einschlägig ausgewiesene Minister (Ärzte im Gesundheitsministerium, Wissenschaftler in Forschungs- und Wissenschaftsministerien usw.) keineswegs die erfolgreicher (akzeptierteren) Politiker waren. Dass eine gewisse, wie auch immer fachlich gelagerte Grundqualifikation, eine hilfreiche Voraussetzung sein kann für Akzeptanz in der Bevölkerung, wird man vermuten dürfen. Ob diese Qualifikation aber zwingend in Berufsabschlüssen zum Ausdruck kommen muss, ist fraglich. Wenn auch politische Karrieren ohne breite akademische und berufliche Bildung zunehmend seltener zu werden scheinen, spricht nichts gegen die Annahme, dass auch durch ein „training on the job“ Qualifikationen erworben werden können, die für eine politische Tätigkeit nützlich sein können.

Zu Frage 5:

Dazu kann ich als Rechtswissenschaftler keine Aussage treffen.

Zu Frage 6:

Die Auswahl von Ministern unterliegt bekanntlich einer politisch vielfältig geprägten Logik. In Koalitionsregierungen geht es etwa um die jeweilige Parteimitgliedschaft, daneben um Regionalproporz, Geschlechterquoten, persönliche Bekanntschaft und Vertrautheit, Üblichkeiten (Juristen als Justizminister), gegebenenfalls Vorbefassung mit der jeweiligen Materie, um „Hausmacht“ in Partei und Fraktion und sicher nicht zuletzt um politische Bewährung. Diese Logiken, die wesentlich solche des modernen Parteienstaats sind, mag man beklagen, sie sind aber Ausdruck eines Selbstands des Systems Politik, das eigene Kriterien der Bewährung voraussetzt, die fachliche Qualifikationen oder einen gewissen Bildungsstand berühren können, aber nicht müssen. Der Wunsch, das System Politik ließe sich nach einer anderen Systemlogik als der eigenen organisieren, ist wenig erfolgversprechend.

Zu Frage 7 a und b

Ein Anspruch auf Übernahme eines Ministeramts besteht offenkundig nicht. Dass die Innehabung öffentlicher Ämter von persönlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden soll, ist kein Novum, man denke etwa an Art. 54 I 2 GG oder an § 3 I BVerfGG, indes auch nicht Regel. Selbst Art. 33 II GG, den man durch seine Referenz auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung unbedacht als Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Ämtern lesen könnte, hat seine Pointe gerade darin, dass er ein Jedermannrecht formuliert und also einen privilegienfreien Zugang zum öffentlichen Dienst voraussetzt.

Vor diesem Hintergrund scheint es angemessen, bei der Errichtung von Zugangshürden zu öffentlichen Ämtern, gerade auch solchen die wie die Ministerämter außerhalb der beamtenrechtlichen Laufbahnwege stehen, zurückhaltend zu sein. Anforderungen wie ein gewisses Mindestalter und – auch wenn hier schon Grenzen erreicht werden – eine gewisse ‚staatsbürgerliche Bewährung‘ (etwa keine erheblichen Vorstrafen) mögen angängig sein.

Im Hinblick auf die potentiell zu definierenden Voraussetzungen sollte sich der Gesetzgeber meines Erachtens allerdings von der Überlegung leiten lassen, dass die Definition (und möglicherweise Kumulation) von Amtsübernahmevoraussetzungen exkludierenden Charakter hat. Das wird dem Art. 44 I 2 ThürVerf, der Entscheidung für die Demokratie, zwar nicht offen *wider*-, seinem Geist allerdings auch nicht *entsprechen*. Die Teilhabe an politischer Herrschaft ist in der Demokratie nicht voraussetzungslos, wie man etwa an den Regelungen zum Wahlalter sieht, vgl. etwa Art. 46 II ThürVerf. Allerdings sind regelmäßig nur Mindestvoraussetzungen formuliert, um die Durchlässigkeit zwischen gesellschaftlicher und politischer Sphäre nicht unnötig zu beschränken. Insofern scheinen mir die in der Frage 7a in Erwägung gezogenen „Anforderungen an den bisherigen Werdegang“ von Ministeraspiranten nicht nur überzogen, sondern bereits grundrechtlich problematisch.

Der aktuelle Wortlaut des Entwurfs zu Art. 70 Abs. 4 ThürVerf formuliert einen Gesetzgebungsauftrag an den Landtag. Diesem ist vollständig nachzukommen, also sowohl im Hinblick auf die Definition fachlicher wie persönlicher Voraussetzungen. Welche Voraussetzungen dann aber im einzelnen definiert werden, bleibt dem Gesetzgeber überlassen. Will man den Spielraum des Gesetzgebers begrenzen, müssten etwaige Vorgaben verfassungsunmittelbar getroffen werden.

Zu Frage 8:

Das deutsche Landesrecht sowie das Ministergesetz des Bundes enthalten, nach kursorischer Durchsicht, keine entsprechenden Regelungen.

Ob Thüringen eine solche Regelung benötigt, ist eine politische, keine rechtswissenschaftliche Frage. Ich halte sie, als Staatsbürger angesprochen, nicht für sinnvoll, weil das Problem, das die geplante Regelung adressiert, praktisch nicht besteht. Normsetzung, die keinen aktuellen Problembezug hat, sollte meines Erachtens regelmäßig unterbleiben. Anhaltspunkte, von diesem Prinzip hier eine Ausnahme zu machen, sehe ich nicht.

Zu Frage 9:

Gewaltenteilung ist keine gegebene, sondern eine zu gestaltende Verfassungsstruktur, die je nach Verfassungsordnung nicht nur unterschiedlich ausfallen kann, sondern auch unterschiedlich ausfällt, wie ein Blick auf die Verfassungsordnungen westlicher Staaten zeigt. Dass die geplante Regelung die politische Gestaltungsbefugnis des Ministerpräsidenten beschränken würde, ist zweifellos richtig, verstößt aber nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Ob eine Regelung wie die geplante sinnvoll und zweckmäßig ist, ist eine andere Frage, die allerdings keine gewaltenteilungsspezifischen Fragen aufwirft.

Zu Frage 10:

Ich halte die Regelung – wiederum als Staatsbürger sprechend – weder für zweckmäßig noch für geboten. Sie adressiert ein Scheinproblem und steht meines Erachtens in keinem konditionellen Zusammenhang mit etwaig zu beobachtenden Vertrauensverlusten in Demokratie und Parlamentarismus. Durch Zugangsbeschränkungen zum politischen System werden diese Vertrauensverluste ebenso wenig behoben wie durch Absenkung bestehender Zugangsbeschränkungen.

Zu Frage 11:

Vereinbarkeitsprobleme mit dem Grundgesetz sehe ich nicht. Die Organisationsverfassung der Länder ist, jenseits des Homogenitätsprinzips des Art. 28 I GG, in das Belieben der verfassungsgebenden bzw. der verfassungsändernden Gewalt in den Ländern gestellt. Dass hier die durch Art. 28 I GG geschützten Grundzüge der grundgesetzlichen Verfassungsordnung in Frage gestellt wären, ist unter keinem denkbaren Aspekt erkennbar.

Zu Frage 12:

Minister müssen gute Politiker sein. Dazu können berufliche Qualifikationen beitragen, müssen es aber nicht. Vorrangig ist die Fähigkeit, die Verhandlungs-, Kommunikations- und Kompromissfindungstechniken des politischen Systems zu beherrschen. Der Versuch der Juridifizierung von Voraussetzungen für die Übernahme eines Ministeramtes scheint mir weder sinnvoll und schon gar nicht erfolgversprechend.

Mit freundlichen Grüßen

~~P~~rof. Dr. Julian Krüper

Anlage: Ministerqualifikationen in Bund und Ländern (eigene Erhebung – LS Krüper/Charlotte Haas).

Anlage: Ministerqualifikationen in Bund und Ländern (eigene Erhebung – LS Krüper/Charlotte Haas).

	§ 1a Nr. 1: Master- grad / gleichwertiger Abschluss	§ 1a Nr. 2: Bachelor / gleichwer- tiger Abschluss und zweijährige hauptbe- rufliche Tätigkeit	§ 1a Nr. 3: Abgeschlossene Be- rufsausbildung und zweijährige hauptbe- rufliche Tätigkeit	Anforderungen nach Nr. 1-3 nicht erfüllt
Bundesregierung	15	2		
Baden-Württemberg	11	1		
Bayern	10	3	2	
Berlin	9		2	
Brandenburg	10		1	
Bremen	8		1	1
Hamburg	12			
Hessen	10	1	1	
Mecklenburg-Vor- pommern	8	1		
Niedersachsen	8	2		1
Nordrhein-Westfalen	10	1	2	1
Rheinland-Pfalz	8	2		
Saarland	5	1	1	
Sachsen	10	1		
Sachsen-Anhalt	9			
Schleswig-Holstein	5	1	2	1
Thüringen	6	1	1	2