

THÜR. LANDTAG POST
13.11.2023 07:00

28816 | 2023

An den

THÜRINGER LANDTAG

Ausschuss für Migration, Justiz & Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
D-99096 Erfurt

- per E-Mail: poststelle@thueringer-landtag.de -

**Den Mitgliedern des
AfMJV**

PD Dr.

Karsten Mause

Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststr. 100
D-48151 Münster

Thüringer Landtag

Zuschrift

7/3054

zu Drs. 7/7785/7786kF

Münster, den 10. November 2023

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen „Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers“ (Drucksachen 7/7785 & 7/7786 kF)

Auf den ersten Blick handelt es sich bei den vorliegenden Gesetzentwürfen um sinnvolle Reformvorschläge. Denn Medienberichten und den sozialen Medien ist zu entnehmen, dass sich einige Bürgerinnen und Bürger darüber wundern, wenn Personen ein relativ hoch dotiertes Ministeramt bekleiden, die weder (a) eine Berufsausbildung noch (b) ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Im ‚normalen‘ Berufsleben (d.h. außerhalb des Politikbetriebs) ist es nämlich heutzutage sehr schwierig bzw. in der Regel unmöglich ohne (a) und (b) eine Leitungs-/Führungsposition zu bekommen. Zudem kommen bei Bürgern Zweifel auf, ob Ministerinnen und Minister ohne (a) und (b) überhaupt die Fachkompetenz besitzen, um in ihrem jeweiligen Politikressort sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Aber nicht nur Bürger, sondern auch die Ministeriumskollegen von Ministern ohne (a) und (b) dürften letzteren mit Skepsis begegnen und sich u.a. fragen: Wie kann es sein, dass jemand als Vorgesetzter an der Ministeriumsspitze steht, der selbst nicht die formalen Qualifikationskriterien erfüllt, die seine ‚Untergebenen‘ mitbringen? Denn auch in Ministerien dürfte es heute eher die Ausnahme darstellen, dass jemand ohne Berufsabschluss und/oder Studienabschluss eine Anstellung im Verwaltungsapparat bekommt.

Hinzu kommt, dass vermutlich viele Ministeriumsmitarbeiter jemanden als Minister bzw. Chef nicht ernstnehmen, der offensichtlich nicht fachlich für das jeweilige Ressort qualifiziert ist bzw. nicht fachlich einschlägig für das betreffende Politikfeld ist (z.B. ein Arzt als Wirtschaftsminister, eine Nicht-Juristin als Justizministerin usw.). Und es mag auch Ministeriumsmitarbeiter geben, die sich darüber ärgern, dass ein offenkundig fachlich ungeeigneter Minister ohne Berufs-/Studienabschluss auch noch an der Spitze der Gehaltshierarchie steht, während die anderen, besser qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einige Besoldungsstufen darunter rangieren. Hingegen erhält ein Minister ohne (a) und (b) ein Gehalt, das er/sie auch in dem betreffenden Ministerium normalerweise

niemals erhalten würde, da er/sie die ministeriumsinterne Berufslaufbahn ohne einen Berufs- und/oder Studienabschluss überhaupt nicht hätte beginnen können. Kurz: Minister ohne Berufs-/Studienabschluss werden in der Öffentlichkeit und innerhalb des Behördenapparats mit Skepsis betrachtet; aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Forschung zum Themenkomplex „Politische Führung/Political Leadership“ haben sie ein Akzeptanz- bzw. Legitimationsproblem (siehe zu diesem Aspekt allgemein Glaab/Koch 2018). Die Umsetzung der vorliegenden Gesetzentwürfe wäre ein geeignetes Mittel, um das **Vertrauen** der Bürgerinnen und Bürger in den Politikbetrieb zu stärken und dem Phänomen der **Politik(er)verdrossenheit** entgegenzuwirken.

Gleichwohl lassen sich **Argumente** anführen, die **gegen die Gesetzentwürfe** sprechen:

(1) Im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich bei dem Ministeramt um ein **politisches Amt auf Zeit**. Wir reden hier also nicht über eine Anstellung als Lebenszeitbeamter oder einen herkömmlichen zeitlich unbefristeten Arbeitsvertrag im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft. Der Ministerpräsident ernennt ‚seine‘ Ministerinnen und Minister und bildet auf diese Weise ein Regierungsteam, mit dem er/sie in der kommenden Legislaturperiode Politik betreiben/gestalten möchte (Stichwort: **politische Gestaltungsfreiheit**). Falls der Ministerpräsident bzw. Regierungschef der Auffassung ist, dass ein Minister ohne Berufs-/Studienabschluss sein Minister-Team verstärkt, kann er/sie dies auf Basis der derzeit geltenden Rechtslage tun – muss aber dann auch mit den möglichen negativen Konsequenzen dieser Personalauswahl rechnen und umgehen (siehe Punkt 4 unten).

(2) Zudem ist zu berücksichtigen, dass es Ministerpräsidenten gemäß geltender Rechtslage zwar gegenwärtig freisteht, einen Minister ohne Berufs-/Studienabschluss zu ernennen. Allerdings existieren **Korrektive**. Der Ministerpräsident muss die Auswahlentscheidung gegenüber der **Öffentlichkeit** rechtfertigen. Der Ministerauswahl-Prozess wird in Politik und Öffentlichkeit sehr genau beobachtet und begleitend kommentiert. Dies geschieht nicht nur in Parlament und Ministerialverwaltung, sondern auch in den **Medien**. Heutzutage findet die (kritische) Beobachtung und Kommentierung nicht nur in den traditionellen Medien (Zeitung, Radio, Fernsehen), sondern auch 24/7 in den sog. Social Media statt (siehe dazu z.B. Mause 2020, 2021). Angesichts dieser politischen, öffentlichen und medialen Dauerbeobachtung/-kritik wird sich ein Ministerpräsident also sehr genau überlegen müssen, wie er/sie die unkonventionelle Auswahlentscheidung (d.h. Minister ohne Berufs-/Studienabschluss) öffentlich begründet bzw. rechtfertigt.

Die oben skizzierten Korrektive machen es einem Ministerpräsidenten sehr schwer, einen offensichtlich fachlich ungeeigneten Minister zu berufen. Mit anderen Worten, eine derartige Personalauswahl mag zwar einerseits politisch opportun/nützlich erscheinen, kann aber andererseits mit politischen Kosten einhergehen (siehe Punkt 4 unten). Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Politik werden wiederwahlinteressierte Ministerpräsidenten derartige Kosten-Nutzen-Kalküle anstellen (Müller/Strøm 1999; Kirchgässner 2019), was – wie oben argumentiert – in vielen Fällen als Korrektiv wirken dürfte, überhaupt eine Person ohne abgeschlossene Berufsausbildung und/oder ohne erfolgreich absolviertes Hochschulstudium an die Ministeriumsspitze zu stellen.

(3) Darüber hinaus könnte ein Ministerpräsident zur Verteidigung des hier in Rede stehenden Ministertypus anführen, dass Minister X zwar über keinen Berufs-/Studienabschluss verfüge, sich aber in den vergangenen Jahren durch berufliche Tätigkeiten und seine politische Arbeit (z.B. als Landtags-/Kreistagsabgeordneter, Stadtrat etc.) Fachkenntnisse und Erfahrungen in dem betreffenden Ressort bzw. Politikfeld erworben habe. Und auch mag es Fälle geben, in denen der künftige Minister gerade erst die Schule verlassen hat (mit oder ohne Abschluss), aber trotz mangelnder Berufs-/Hochschulausbildung als gute Wahl erscheint, weil von ihm erwartet wird, dass er „frischen Wind“ in das betreffende Ministerium bzw. Politikgebiet bringt – und im Übrigen bereits während seiner Schulzeit politisch aktiv gewesen ist und insofern mit der Arbeitsweise des Politikbetriebs vertraut ist. Anders gewendet: in der Vergangenheit gesammelte **berufliche und politische Erfahrungen**, sich im Selbststudium bzw. im politischen ‚Job‘ angeeignete Fachkenntnisse (sog. **Training on the Job & Learning by Doing**) sowie persönliche Eigenschaften (Charisma, Eloquenz, Führungsstärke etc.) könnten im Einzelfall dazu führen, dass jemand als geeignet für ein Ministeramt eingestuft wird, obwohl die betreffende Person keinen Berufs-/Studienabschluss besitzt. Die Frage, ob die gerade aufgezählten Faktoren mangelnde formale Bildungsabschlüsse kompensieren können, wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Politiker-Kompetenz diskutiert (siehe z.B. Kaltenpoth/Mause 2012).

(4) Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Politik (Downs 1957; Sunken/Schubert 2018; Geys/Mause 2019) erscheint mir nach wie vor der eleganteste Weg zu sein, es dem **politischen Wettbewerb** zu überlassen, zu bewerten, wer ein „guter“, „schlechter“ etc. Minister ist. Wer einen Minister ohne Berufs-/Studienabschluss ernennt, muss nämlich – wie oben unter (2) erläutert – damit rechnen, dass es massive Kritik an der fachlichen Eignung dieses Ministers von Oppositionspolitikern, Journalisten und Bürgern geben wird. Die Berufung eines solchen Ministers kann also Wählerstimmen kosten und Popularitätswerte nach unten treiben (Kirchgässner 2019). Es liegt also im Eigeninteresse eines wiederwahlinteressierten Ministerpräsidenten, keine ‚Fehlbesetzungen‘ vorzunehmen. Und anschließend würde ich es – wie bisher – den Wählerinnen und Wählern überlassen, Minister zu bewerten und beim nächsten Wahlgang zu entscheiden, ob sie der Regierungspartei wieder ihre Stimme geben möchten. So kann sich mitunter herausstellen, dass ein Minister ohne Berufs-/Studienabschluss in der abgelaufenen Wahlperiode einen sehr guten Job gemacht hat, und sich somit auch als Ministerkandidat in der nun anstehenden Legislaturperiode aufdrängt.

Insgesamt stehe ich als Politik- und Wirtschaftswissenschaftler den vorgelegten Gesetzentwürfen aus den oben unter (1) bis (4) erläuterten Gründen **ablehnend** gegenüber. Aus Transparenzgründen sollte abschließend erwähnt werden, dass ich parteilos bin, also keiner politischen Partei angehöre.

Mit freundlichen Grüßen

Karsten Mause

Zitierte Literatur:

- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Geys, Benny/Mause, Karsten (2019): Politicians. In: Marciano, Alain/Ramello, Giovanni B. (Eds.): *Encyclopedia of Law and Economics*. New York: Springer, 1607-1610.
- Glaab, Manuela/Koch, Jochen (2018): Der Faktor „Führung“: Unternehmerische vs. politische Führung. In: Mause, Karsten/Müller, Christian/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium*. Wiesbaden: Springer, 247-264.
- Kaltenpoth, Christina/Mause, Karsten (2012): Fachkräftemangel im Politikbetrieb? Zur Sachkompetenz deutscher Wirtschaftspolitiker. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43(4): 753-765.
- Kirchgässner, Gebhard (2019): Voting and Popularity. In: Congleton, Roger D./Grofman, Bernard N./Voigt, Stefan (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Choice*. Vol. 2, Oxford: Oxford University Press, 853-879.
- Mause, Karsten (2020): Watchdog-Organisationen: Der Staat unter Beobachtung. In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS, 449-459.
- Mause, Karsten (2021): Staatsdiener, Parteienwettbewerb und Social Media: Anything goes? In: *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 27(2), 179-187.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Eds.) (1999): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunken, Jochen/Schubert, Klaus (2018): *Ökonomische Theorien der Politik. Eine Einführung*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.