

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 3/24) zur Normierung fachlicher und persönlicher Voraussetzungen für das Amt eines Ministers -Teil 2

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Normierung fachlicher und persönlicher Voraussetzungen für das Amt eines Ministers – Teil 2 wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 3/24 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/6746).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Pommer
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeberin verteilt. Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachenummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdokumentation unter der Internetadresse www.parldok.thueringer-landtag.de zur Verfügung. Die Fraktionen, die Parlamentarische Gruppe, die fraktionslosen Abgeordneten und die Landtagsbibliothek erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung.

Wissenschaftlicher Dienst

WD 3/24

Gutachtliche Stellungnahme

Zur Normierung fachlicher und persönlicher Voraussetzungen für das Amt eines Ministers – Teil 2

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederungsübersicht

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....	4
B. Würdigung	5
I. Unterschiede zwischen Ministern und Lebenszeitbeamten hinsichtlich ihrer tatsächlichen und rechtlichen Stellung, Funktion und ihrer Aufgaben, insbesondere hinsichtlich fachlicher und persönlicher Eignungsanforderungen.....	6
1. Überblick und Begutachtungsgegenstand	6
2. Staatsorganisatorische Zuordnung.....	7
a) Minister.....	7
b) Lebenszeitbeamte	7
3. Amtsbegründung: Ernennung und Ernennungsvoraussetzungen	7
a) Minister.....	7
b) Lebenszeitbeamte	8
aa) Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	8
bb) Einfachgesetzliche Vorgaben	10
c) Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick.....	11
4. Amtsbeendigung	11
a) Minister.....	11
b) Lebenszeitbeamte	11
aa) Entlassung	12
bb) Verlust der Beamtenrechte.....	13
cc) Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach den Disziplinargesetzen	14
dd) Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand	14
c) Unterschiede im Überblick	14
5. Funktionsbereich und Aufgaben: Recht- und Pflichtenstellung	15
a) Minister.....	15
aa) Spitzenstellung in der Administrative.....	16
bb) Verantwortlichkeit.....	16
cc) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und neutrale Ausübung von Staatsgewalt.....	17
dd) Hauptberuflichkeit, Besoldung und Versorgung.....	17
b) Lebenszeitbeamte	18
aa) Funktionsbereich.....	18
bb) Rechts- und Pflichtenstellung	18
(1) Alimentation.....	19
(2) Unkündbarkeit und Lebenszeitprinzip	19
(3) Treuepflicht, unparteiische Amtsführung und Weisungsabhängigkeit	20
(4) Fürsorgepflicht.....	21

c) Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick.....	21
II. Übersicht über die rechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene zur fachlichen und persönlichen Eignung von Ministern.....	21
C. Ergebnisse.....	24

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Der Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz berät zwei von der Fraktion der CDU eingebrachte Gesetzentwürfe, die auf die Normierung fachlicher und persönlicher Voraussetzungen für das Amt eines Ministers zielen.

Hierzu soll zum einen – im Fall der Drs. 7/7785 Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers – die Verfassung des Freistaats Thüringen geändert werden und deren Art. 70 Abs. 4 die Fassung erhalten:

„(4) Der Ministerpräsident ernennt und entlässt die Minister. Er bestimmt einen Minister zu seiner Stellvertretung. Minister müssen über bestimmte fachliche und persönliche Voraussetzungen verfügen. Das Nähere regelt das Gesetz.“

Ergänzend soll zum anderen – im Fall der Drs. 7/7786 korrigierte Fassung - Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes - Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers – das Thüringer Ministergesetz vom 14. April 1998 (GVBl. S. 104), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 4. Oktober 2021 (GVBl. S. 508), wie folgt geändert werden:

1. Nach § 1 wird folgender § 1 a eingefügt:

"§ 1 a Fachliche und persönliche Voraussetzungen für das Amt eines Ministers

Minister kann nur werden, wer

1. ein mit einem Mastergrad oder einem gleichwertigen Abschluss abgeschlossenes Hochschulstudium oder
2. ein mit einem Bachelor oder einem gleichwertigen Abschluss abgeschlossenes Hochschulstudium und eine mindestens zweijährige hauptberufliche Tätigkeit oder
3. eine abgeschlossene Berufsausbildung und eine mindestens zweijährige hauptberufliche Tätigkeit

nachweisen kann und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaats Thüringen bekennt."

2. In § 18 wird nach Absatz 1 folgender Absatz 1 a eingefügt:

„(1 a) Die Rechtsverhältnisse der sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes im Amt befindlichen Mitglieder der Landesregierung regeln sich nach dem vor Inkrafttreten des Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ministergesetzes geltenden Recht.“

Zu beiden Gesetzentwürfen führte der Ausschuss eine Anhörung durch, in deren Zuge insbesondere Politikwissenschaftler sowie Verfassungsrechtler Position bezogen. Soweit diese auf verfassungsrechtliche Problemstellungen hinsichtlich der verfolgten Gesetzentwürfe hingewiesen haben, hat der Ausschuss mit Beschluss in seiner 56. Sitzung am 26. Januar 2024 den Wissenschaftlichen Dienst um eine Prüfung dieser Anmerkungen zur Verfassungskonformität beider Gesetzentwürfe gebeten. Die daraufhin erstattete Gutachtliche Stellungnahme zum Aktenzeichen WD 2/24 liegt nunmehr in der Drs. 7/10039 vor. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass

der in der Drs. 7/7785 beabsichtigen Verfassungsänderung die in Art. 83 Abs. 3 Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) normierte Ewigkeitsgarantie nicht entgegensteht, da die in den Art. 1, 44 Abs. 1, Art. 45 und 47 Abs. 4 ThürVerf niedergelegten Grundsätze nicht berührt werden. Daran gemessen greifen die in der Anhörung vereinzelt vorgetragenen Bedenken nicht durch. Der Verfassungsänderung steht insbesondere der Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 45 Satz 2 ThürVerf nicht entgegen. Auch hinsichtlich der Umsetzung des verfassungsrechtlich neu zu installierenden Gesetzesvorbehalts durch die in Drs. 7/7786 k.F. vorgesehene Änderung des Thüringer Ministergesetzes – Statuierung persönlicher und fachlicher Voraussetzung für die Übernahme des Ministeramts – sind verfassungsrechtliche Bedenken nicht ersichtlich.

In seiner Sitzung am 19. April 2024 bat der Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz den Wissenschaftlichen Dienst abermals um Begutachtung im Zusammenhang mit den Gesetzentwürfen stehender Fragen. Das neue Gutachten soll Ausführungen enthalten zu:

- „1. Tatsächliche und rechtliche – auch verfassungsrechtlichen – Stellung, Funktion und Aufgabenstellungen eines Ministers bzw. einer Ministerin in Thüringen im Vergleich zu einer Lebenszeitbeamtin bzw. einem Lebenszeitbeamten in Thüringen. Dabei soll auch auf den Gesichtspunkt der fachlichen und persönlichen Eignung eingegangen werden.
2. Verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich beider Gesetzentwürfe, insbesondere zu den Fragen, die in der Sitzung des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz am 26.01.2024 aufgeworfen wurden.
3. Überblick über rechtliche Regelungen in Deutschland auf Bundes- und Landesebene zur fachlichen und persönlichen Eignung von Ministerinnen bzw. Ministern.“

B. Würdigung

Die gutachtliche Stellungnahme erläutert der Prüfbitte des Ausschusses entsprechend die Unterschiede zwischen Ministern und Lebenszeitbeamten hinsichtlich ihrer tatsächlichen und rechtlichen Stellung, Funktion und ihrer Aufgaben ebenso wie hinsichtlich fachlicher und persönlicher Eignungsanforderungen – und zwar nach geltendem Thüringer Recht (I.). Im Folgenden werden die rechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene zur fachlichen und persönlichen Eignung von Ministern skizziert (II.). Zu der unter 2. erbetenen Erörterung verfassungsrechtlicher Bedenken kann der Wissenschaftliche Dienst lediglich auf die oben zusammengefassten Ergebnisse der ausführlichen Darlegungen im bereits vorliegenden Gutachten (WD 2/24) verweisen. Darüber hinausgehende Bedenken *rechtlicher* Natur wurden nicht vorgetragen und sind auch nicht ersichtlich. Das Gutachten (WD 2/24) hat darauf hingewiesen, dass etwaige, aktuell bestehende *rechtspolitische* Bedenken keiner Begutachtung durch den Wissenschaftlichen Dienst unterliegen (a.a.O., S. 4). Im politischen Bereich zu verortende Ableitungen aus der dargestellten Rechtslage obliegen den gewählten Abgeordneten als gesetzgebende Instanz selbst.

I. Unterschiede zwischen Ministern und Lebenszeitbeamten hinsichtlich ihrer tatsächlichen und rechtlichen Stellung, Funktion und ihrer Aufgaben, insbesondere hinsichtlich fachlicher und persönlicher Eignungsanforderungen

1. Überblick und Begutachtungsgegenstand

Die Betrachtung stellt den Ministern die Lebenszeitbeamten¹ gegenüber, denn: Die statusrechtliche Stellung der Minister in Thüringen wird durch das Thüringer Ministergesetz geregelt. Nach dessen § 1 und Art. 72 Abs. 1 ThürVerf stehen sie in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land. Sie sind nicht Beamte im Sinne des Beamtenrechts (§ 1 BeamStG).²

Der im Sinne des Gutachtauftrags erbetene Vergleich hinsichtlich tatsächlicher und rechtlicher Stellung, Funktion und Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung der fachlichen und persönlichen Eignung skizziert im Folgenden ausgehend von der staatsorganisatorischen Verortung des Ministeramts sowie des Beamtenverhältnisses (im Folgenden 2.) Statusunterschiede und -gemeinsamkeiten, insbesondere Amts begründungs- und Amtsbeendigungsvoraussetzungen und implizit personen- und fachbezogene Eignungsanforderungen (im Folgenden 3. und 4.). Ebenso ist auf gleiche und unterschiedliche staatsrechtliche Stellung, Funktionsbereiche und Aufgaben von Lebenszeitbeamten und Ministern, ihre hierbei relevanten Rechte sowie Pflichten und hiervon abgeleitet ebenfalls auf Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung der Amtsträger einzugehen (im Folgenden 5.).

¹ Deshalb bleiben in der Betrachtung Wahlbeamte und andere, nicht auf Lebenszeit verbeamtete Angestellte im öffentlichen Dienst, ausgeklammert.

² BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999 - 2 VR 1/99 -, NJW 2000, 160, 161; Dressel, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 72 Rn. 2; Horn, § 39 Die Regierung – die Bundesregierung, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 19. S.a. Lecheler, § 110 Der öffentliche Dienst, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, Rn. 3. Vgl. ferner Leisner-Egensperger, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 72 Rn. 4.

2. Staatsorganisatorische Zuordnung

a) Minister

Minister sind nach Art. 70 Abs. 2 ThürVerf Teil der Landesregierung und gehören damit exklusiv der Exekutive an.

b) Lebenszeitbeamte

Lebenszeitbeamte finden sich hingegen nicht nur im Organisationsbereich der Exekutive, sondern auch in Funktionseinheiten der Judikative sowie der Legislative wieder – namentlich in der Gerichts- und Parlamentsverwaltung, mithin überall, wo zum einen auf Grund des verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 GG die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (Beamtenverhältnis, s. § 3 Abs. 1 BeamtStG). Hoheitsrechtliche Befugnisse sind in den Bereichen angesiedelt, in denen der Staat anordnend und regelnd (obrigkeitlich) den Bürgern gegenübertritt. Zum anderen soll die rechtsstaatliche Institution des Berufsbeamtentums insgesamt überall dort, wo Leistungen für das tägliche Leben und das Funktionieren der staatlichen Einrichtungen notwendig sowie verlässlich, kontinuierlich und qualifiziert zu garantieren sind, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts „gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden“³. Parallel bestimmt § 3 Abs. 2 BeamtStG: Die Berufung in das Beamtenverhältnis ist nur zulässig zur Wahrnehmung

1. hoheitsrechtlicher Aufgaben oder
2. solcher Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.

3. Amtsbegründung: Ernennung und Ernennungsvoraussetzungen

a) Minister

Nach Art. 70 Abs. 4 Satz 1 ThürVerf ernennt und entlässt der Ministerpräsident die Minister. Dabei kommt – wie unter der Geltung des Grundgesetzes, vgl. Art. 64 Abs. 1 GG – auch nach Thüringer Verfassungsrechtslage dem Regierungschef die sog. Personalkompetenz (oder Personalgewalt)⁴, respektive das materielle Kabinettsbildungsrecht zu, nach dem ihm die exklusive Entscheidungsmacht darüber zufällt, Amtswalter für die Ministerämter zu bestimmen.⁵

³ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 260 f.; BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 - 2 BvL 6/17, 2 BvL 7/17, 2 BvL 8/17 -, BVerfGE 155, 77 Rn. 28. S.a. zum Funktionsvorbehalt *Wolff*, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 41.

⁴ *Epping*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. Aug. 2023, Art. 64 Rn. 2.

⁵ Vgl. *Brinktrine*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 64 Rn. 3; *Epping*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. Aug. 2023, Art. 64 vor Rn. 1; *Hermes*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 64 Rn. 5; Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags, Qualifikation der Bundesminister, WD 3 - 3000 - 262/20, S. 3.

Zur Ausübung dieser ungeteilten Kompetenz räumt die Thüringer Verfassung dem Ministerpräsidenten ein weites politisches Ermessen ein.⁶ Anforderungen werden durch Art. 72 Abs. 2 ThürVerf insoweit normiert, als die Mitglieder der Landesregierung kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und ohne Zustimmung des Landtags weder der Leitung noch dem Aufsichtsgremium eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören dürfen. Im Übrigen ist allgemein anerkannt, dass der Kandidat für ein Ministeramt die deutsche Staatsbürgerschaft innehaben⁷ und die Gewähr für seine Verfassungstreue bieten muss.⁸ Ein nach den Kriterien Eignung, Befähigung oder fachliche Leistung bestimmbares Anforderungsprofil (zu Art. 33 Abs. 2 GG sogleich unter b)) für den Minister zeigt die Thüringer Verfassung – nach derzeitiger Rechtslage – nicht auf.⁹ Zu erwägen wäre allenfalls, ob die Bestimmung des Art. 96 Abs. 2 ThürVerf, wonach die Eignung zur Einstellung und zur Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst grundsätzlich jeder Person fehlt, die mit dem früheren Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit zusammengearbeitet hat oder für dieses tätig war, die Ernennung einschlägig vorbelasteter Personen zu Ministern verbieten könnte.

b) Lebenszeitbeamte

aa) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Voraussetzungen des Zugangs zum öffentlichen Dienst – und damit auch für die Verbeamtung auf Lebenszeit, § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 10 BeamtStG – werden ganz wesentlich durch das Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG bestimmt. Danach hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Die Bestimmung normiert hierin den – nach den Kriterien von Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung ausdifferenzierten – Grundsatz der Bestenauslese,¹⁰ der das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität des öffentlichen Diensts gewährleisten,¹¹ Ämterpatronage und Günstlingswirtschaft auf Staatskosten vermeiden¹² sowie subjektiv-rechtlich wirkend jedem Bewerber um ein öffentliches Amt eine faire Chance auf berufliches Fortkommen vermitteln soll.¹³

⁶ Dressel, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 70 Rn. 37; Linck, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 1994, Art. 70 Rn. 17. Vgl. Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. El. Aug 2023, Art. 64 Rn. 4, 9 sowie die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags, Qualifikation der Bundesminister, WD 3 - 3000 - 262/20, S. 3.

⁷ Linck, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 1994, Art. 70 Rn. 12, 20. Vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. Aug. 2023, Art. 64 Rn. 1; Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 64 Rn. 25; Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 64 Rn. 15; Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. El. Aug 2023, Art. 64 Rn. 13; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 64 Rn. 26.

⁸ Vgl. Brinktrine, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 64 Rn. 4; Epping, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. Aug. 2023, Art. 64 Rn. 1; Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 64 Rn. 25; Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags, Qualifikation der Bundesminister, WD 3 - 3000 - 262/20, S. 3.

⁹ Vgl. auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags, Qualifikation der Bundesminister, WD 3 - 3000 - 262/20, S. 4.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 28.5.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfGE 121, 205, 226; Kaiser, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 12.

¹¹ Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. El. Jan 2024, Art. 33 Rn. 26; Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 75.

¹² Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 75.

¹³ Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 75.

Eignung erfasst insbesondere Persönlichkeit und charakterliche Eigenschaften, die für ein bestimmtes Amt von Bedeutung sind, s.a. § 2 Abs. 2 Bundeslaufbahnverordnung und § 2 Abs. 2 ThürLaufbG. Der Eignung zugehörig ist insbesondere der hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG der Verfassungstreue (s.a. § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG und unter I. 5. b) bb) (3)), die dem Beamten abverlangt, jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten,¹⁴ das heißt „sich mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren.“¹⁵ Insbesondere bestimmt Art. 96 Abs. 2 ThürVerf, dass die Eignung zur Einstellung und zur Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst grundsätzlich jeder Person fehlt, die mit dem früheren Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit zusammengearbeitet hat oder für dieses tätig war. Darüber hinaus ist die politische Haltung oder parteipolitische Zuverlässigkeit des Bewerbers – sie kann sich in der Kundgabe seiner politischen Überzeugung oder auch in seiner Parteizugehörigkeit manifestieren – im Grundsatz nicht eignungsrelevant.¹⁶ Allerdings kann ihr Bedeutung für die Eignung des Bewerbers zukommen, wenn das zu besetzende Amt politisch zu gestaltende Aufgaben beinhaltet.¹⁷ Insoweit ist das Institut des – jederzeit aus politischen Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzbaren – politischen Beamten im Sinne von § 30 Abs. 1 BeamStG mit dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar.¹⁸

Befähigung umfasst die Fähigkeiten, Kenntnisse, Fertigkeiten und sonstigen Eigenschaften, die für die dienstliche Verwendung wesentlich sind, s.a. § 2 Abs. 3 Bundeslaufbahnverordnung und § 2 Abs. 3 ThürLaufbG.

Die fachliche Leistung ist insbesondere nach den Arbeitsergebnissen, der praktischen Arbeitsweise, dem Arbeitsverhalten und für Beamte, die bereits Vorgesetzte sind, nach dem Führungsverhalten zu beurteilen, s.a. § 2 Abs. 4 Bundeslaufbahnverordnung und § 2 Abs. 4 ThürLaufbG.

Diese Kriterien führen effektiv auf die beschriebene Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums zurück, „gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung [zu] sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den

¹⁴ *Domgörgen*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 2022, Art. 33 Rn. 6; *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 47; *Lindner/Hinkel*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 96 Rn. 8.

¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 22.5.1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334, 347 f.

¹⁶ *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 19; *Lecheler*, § 110 Der öffentliche Dienst, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, Rn. 80 ff.

¹⁷ *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 19.

¹⁸ § 30 BeamStG bestimmt: Beamtinnen auf Lebenszeit und Beamte auf Lebenszeit können jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn sie ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen. Die Bestimmung der Ämter nach Satz 1 ist dem Landesrecht vorbehalten. So sind nach Thüringer Regelung (§ 27 Abs. 1 ThürBG) jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzbar: Staatssekretäre, der Präsident des Landesverwaltungsamtes, der Präsident des Amtes für Verfassungsschutz, der Präsident der Landespolizeidirektion, die Beauftragte für die Gleichstellung von Frau und Mann beim Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, der Ausländerbeauftragte beim Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit und der Regierungssprecher; ebenso der Direktor beim Landtag nach § 98 Abs. 2 Satz 1 ThürBG. Zur Charakterisierung des Instituts des politischen Beamten BVerfG, Beschl. v. 28.5.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfGE 121, 205, 223 sowie *Austermann*, Änderungsbedarf im Recht des politischen Beamten in Thüringen – Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Bestimmungen für politische Beamtinnen und Beamte (LT-Drs. 7/8656), ThürVBl. 2024, 128, 128 f.

das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften [zu] bilden“¹⁹. Insbesondere sollen die Einstellungs Voraussetzungen die Gewähr dafür bieten, dass der Beamte die unter 5. b) bb) skizzierten an das Berufsbeamtentum gestellten Anforderungen erfüllt.

bb) Einfachgesetzliche Vorgaben

Auch einfachgesetzlich werden die vorgenannten, verfassungsrechtlich zwingenden Grundsätze aufgegriffen. So bestimmen:

§ 7 BeamtStG: Voraussetzungen des Beamtenverhältnisses

(1) In das Beamtenverhältnis darf nur berufen werden, wer

1. Deutsche oder Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit
 - a) eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder
 - b) eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder
 - c) eines Drittstaates, dem die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung von Berufsqualifikationen eingeräumt haben, besitzt,
2. die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, und
3. die nach Landesrecht vorgeschriebene Befähigung besitzt.

In das Beamtenverhältnis darf nicht berufen werden, wer unveränderliche Merkmale des Erscheinungsbilds aufweist, die mit der Erfüllung der Pflichten nach § 34 Absatz 2 nicht vereinbar sind.

(2) Wenn die Aufgaben es erfordern, darf nur eine Deutsche oder ein Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes in ein Beamtenverhältnis berufen werden.

(3) Ausnahmen von Absatz 1 Nr. 1 und Absatz 2 können nur zugelassen werden, wenn

1. für die Gewinnung der Beamtin oder des Beamten ein dringendes dienstliches Interesse besteht oder
2. bei der Berufung von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern und anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals in das Beamtenverhältnis andere wichtige Gründe vorliegen.

§ 9 BeamtStG: Kriterien der Ernennung

Ernennungen sind nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 260 f. S.a. zum Funktionsvorbehalt *Wolff*, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 41.

oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität vorzunehmen.

c) Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick

Ministern und Lebenszeitbeamten gemein ist die Ernennungsvoraussetzung der Gewähr ihrer Verfassungstreue; ebenfalls ist für die Begründung beider Ämter die Aushändigung einer Urkunde konstitutiv, § 2 Abs. 2 ThürMinG und § 8 Abs. 2 BeamtStG; Minister und Beamte haben beide einen Amtseid zu leisten, Art. 71 Abs. 1 ThürVerf und § 2 Abs. 2 ThürMinG sowie § 36 Thüringer Beamtengesetz (ThürBG). Darüber hinaus sind die Zugangsvoraussetzung für den nicht ministeriellen öffentlichen Dienst entpolitisiert und detailliert verrechtlicht: Auswahlentscheidungen folgen hier wesentlich dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG, unter dessen Geltung parteipolitische Einstellungen des Bewerbers zum Schutz des Vertrauens in den Rechtsstaat grundsätzlich irrelevant sind. Dieses allgemeine, im Grunde für jedes öffentliche Dienstverhältnis anwendbare Prinzip gilt jedoch insbesondere für Wahlämter im Bereich der obersten Staats- oder Kommunalverfassungsorgane deshalb nicht, da es durch speziellere Bestimmungen – wie 70 Abs. 4 ThürVerf – überformt wird.²⁰ Die Organisationsgewalt des Regierungschefs lässt die Amtsvergabe nach parteipolitischen Gesichtspunkten zu; als „Bester“ kann derjenige Kandidat ausgelesen werden, der nach dem Dafürhalten des Ministerpräsidenten die Gewähr dafür bietet, zum Erfolg der Regierung beizutragen und bereit ist, seine politische Agenda umzusetzen.

4. Amtsbeendigung

a) Minister

Das Amt der Minister endet – neben dem Rücktritt des einzelnen Ministers, Art. 75 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf – mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags (Periodizitätsprinzip)²¹, nachdem der Landtag einen Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten abgelehnt hat, zudem mit dem Rücktritt oder jeder anderen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten, Art. 75 Abs. 2 ThürVerf. Zudem kann der Minister vom Ministerpräsidenten jederzeit, allein nach dem Willen des Ministerpräsidenten – ohne dass es hierzu eines gerichtlich überprüfbaren Grundes bedürfte – entlassen werden, Art. 70 Abs. 4 Satz 1 ThürVerf.²² Nicht eigens verfassungsrechtlich geregelt sind die Fälle von Tod (s. aber § 3 Abs. 2 ThürMinG) und Verlust der Amtsfähigkeit.

b) Lebenszeitbeamte

Gänzlich anders – wiederum entpolitisiert und dem Grundanliegen verpflichtet, eine Kontinuität, Verlässlichkeit, insgesamt Rechtsstaatlichkeit gewährleistende Verwaltung sicherzustellen – ist das „reguläre“ Beamtenverhältnis vom Lebenszeitprinzip geprägt. „Das Lebenszeitprinzip hat – im Zusammenspiel mit dem die amtsangemessene Besoldung sichernden Alimentationsprinzip – die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Erst rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern,

²⁰ *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 15.

²¹ *Horn*, § 39 Die Regierung – die Bundesregierung, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 32.

²² *Dressel*, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 70 Rn. 39; *Leisner-Egensperger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaates Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 9, 21.

beitragen kann [...]. Dazu gehört auch und vor allem, dass der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann, denn damit entfielen die Grundlage für seine Unabhängigkeit [...]. Die lebenslange Anstellung sichert dem Beamten persönliche Unabhängigkeit. Das Bewusstsein seiner gesicherten Rechtsstellung soll die Bereitschaft des Beamten zu einer an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung fördern und ihn zu unparteiischem Dienst für die Gesamtheit befähigen [...]. Die mit dem Lebenszeitprinzip angestrebte Unabhängigkeit der Amtsführung ist dabei nicht etwa ein persönliches Privileg des Beamten, das seiner Disposition unterliegen könnte, sondern soll dem Gemeinwohl dienen. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist, kann realistisch erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte [...]. Das Berufsbeamtentum wird so zu einem Element des Rechtsstaates.²³ Der Grundsatz der Unkündbarkeit soll demnach den Beamten möglichst unabhängig stellen und so gegen unsachliche Einflussnahmen immunisieren.²⁴

Vor diesem Hintergrund ist das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit in seinem Bestand nicht vom Ermessen des Ministerpräsidenten oder eines sonstigen Vorgesetzten abhängig. Es endet nur auf Grund spezieller, gesetzlich dezidiert festgelegter Bestimmungen. Hierzu sieht das Beamtenstatusgesetz verschiedene Modi vor:

Nach § 21 BeamtStG endet das Beamtenverhältnis durch

1. Entlassung (dazu im Folgenden aa)),
2. Verlust der Beamtenrechte (dazu im Folgenden bb)),
3. Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach den Disziplinar Gesetzen (dazu im Folgenden cc)) oder
4. Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand (dazu im Folgenden dd)).

aa) Entlassung

Die Entlassung betrifft – anders als die disziplinarrechtliche Entfernung aus dem Dienst – Fälle, in denen nicht zwingend eine Verfehlung des Beamten vorliegt. Die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis erfolgt entweder durch Gesetz (§ 22 BeamtStG) oder durch Verwaltungsakt (§ 23 BeamtStG):

§ 22 BeamtStG: Entlassung kraft Gesetzes

(1) Beamtinnen und Beamte sind entlassen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 nicht mehr vorliegen und eine Ausnahme nach § 7 Absatz 3 auch nachträglich nicht zugelassen wird oder
2. sie die Altersgrenze erreichen und das Beamtenverhältnis nicht durch Eintritt in den Ruhestand endet.

²³ BVerfG, Beschl. v. 28.5.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfGE 121, 205, 221. S.a. BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 - 2 BvL 6/17, 2 BvL 7/17, 2 BvL 8/17 -, BVerfGE 155, 77 Rn. 28.

²⁴ Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 13.

(2) Die Beamtin oder der Beamte ist entlassen, wenn ein öffentlich-rechtliches Dienst- oder Amtsverhältnis zu einem anderen Dienstherrn oder zu einer Einrichtung ohne Dienstherrneigenschaft begründet wird, sofern nicht im Einvernehmen mit dem neuen Dienstherrn oder der Einrichtung die Fortdauer des Beamtenverhältnisses neben dem neuen Dienst- oder Amtsverhältnis angeordnet oder durch Landesrecht etwas anderes bestimmt wird. Dies gilt nicht für den Eintritt in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf oder als Ehrenbeamtin oder Ehrenbeamter.

[...]

§ 23 BeamtStG: Entlassung durch Verwaltungsakt

(1) Beamtinnen und Beamte sind zu entlassen, wenn sie

1. den Diensteid oder ein an dessen Stelle vorgeschriebenes Gelöbnis verweigern,
2. nicht in den Ruhestand oder einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, weil eine versorgungsrechtliche Wartezeit nicht erfüllt ist,
3. dauernd dienstunfähig sind und das Beamtenverhältnis nicht durch Versetzung in den Ruhestand endet,
4. die Entlassung in schriftlicher Form verlangen oder
5. nach Erreichen der Altersgrenze berufen worden sind.

Im Fall des Satzes 1 Nr. 3 ist § 26 Abs. 2 entsprechend anzuwenden.

(2) Beamtinnen und Beamte können entlassen werden, wenn sie in Fällen des § 7 Abs. 2 die Eigenschaft als Deutsche oder Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes verlieren.

[...]

bb) Verlust der Beamtenrechte

§ 24 BeamtStG: Verlust der Beamtenrechte

(1) Wenn eine Beamtin oder ein Beamter im ordentlichen Strafverfahren durch das Urteil eines deutschen Gerichts

1. wegen einer vorsätzlichen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr oder
2. wegen einer vorsätzlichen Tat, die nach den Vorschriften über Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates, Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit, Volksverhetzung oder, soweit sich die Tat auf eine Diensthandlung im Hauptamt bezieht, Bestechlichkeit, strafbar ist, zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten

verurteilt wird, endet das Beamtenverhältnis mit der Rechtskraft des Urteils. Entsprechendes gilt, wenn die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter aberkannt wird oder wenn die Beamtin oder der Beamte aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 18 des Grundgesetzes ein Grundrecht verwirkt hat.

[...]

cc) Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach den Disziplinargesetzen

Begehen Beamte Dienstvergehen, das heißt, verletzen sie schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten, § 47 BeamStG, können sie aus dem Beamtenverhältnis entfernt werden (Disziplinarmaßnahme), vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 5 und § 8 Thüringer Disziplinargesetz (ThürDG).

Über die Verhängung der Disziplinarmaßnahme entscheiden die zuständigen Disziplinarorgane nach pflichtgemäßem Ermessen, § 11 Abs. 1 Satz 1 ThürDG. Die Disziplinarmaßnahme soll vorrangig danach bemessen werden, in welchem Umfang der Beamte seine Pflichten verletzt und das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit beeinträchtigt hat; das Persönlichkeitsbild des Beamten ist angemessen zu berücksichtigen, § 11 Abs. 1 Satz 2 ThürDG. Ein Beamter, der durch ein Dienstvergehen das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit endgültig verloren hat, soll aus dem Beamtenverhältnis entfernt werden, § 11 Abs. 2 Satz 1 ThürDG.

dd) Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand

Gemäß § 25 BeamStG treten Beamte auf Lebenszeit nach Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand. Zudem sind Beamte auf Lebenszeit in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) sind, § 26 Abs. 1 Satz 1 BeamStG. In den besonderen Fällen des politischen Beamten (vgl. bereits unter I. 3. b) aa)) kann die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand jederzeit erfolgen, § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG.²⁵

c) Unterschiede im Überblick

Die Unterschiede zwischen Lebenszeitbeamten und Ministern insbesondere mit Blick auf ihr Amtsende liegen auf der Hand: Das Ministeramt ist in seinem Bestand auf Grund der zeitlich beschränkten demokratischen Legitimation der Landesregierung durchweg vom Schicksal der Landesregierung selbst und vom Willen des Ministerpräsidenten abhängig. Das auf Kontinuität, Verlässlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ausgerichtete Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ist

²⁵ Vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 28.5.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfGE 121, 205, 223: „Eine weitere Ausnahme vom Lebenszeitprinzip stellen traditionell die so genannten politischen Beamten dar [...]. Sie sind zwar Beamte auf Lebenszeit, können jedoch ohne Angabe von Gründen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden [...], wobei die Versorgung jedoch günstiger gestaltet ist als bei einem endgültigen Ruhestand. Der Institution des politischen Beamten kommt gegenüber dem Regelfall des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit jedoch ein eng zu bestimmender Ausnahmeharakter zu. Die mit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip ist nur zulässig, solange der Kreis der politischen Beamten eng begrenzt ist. Begründet wird diese Ausnahme damit, dass die politischen Beamten nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen [...]. Es handelt sich insoweit um „Transformationsämter“, zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln. Die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates ist konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses.“

unter engen, gesetzlich speziell festgelegten, gerichtlich überprüfbaren Voraussetzungen auflösbar. Minister hingegen dürfen auf Grund ihrer engen politischen Bindung an den Regierungschef jederzeit entlassen werden – erst recht aus den Gründen, die zur Beendigung des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit führen würden. Aus diesem Grund erübrigt sich auch ein gesondertes, zur Entfernung aus dem Amt führendes Disziplinarverfahren gegen Minister (so explizit auch § 8 Abs. 2 des Landesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Rheinland-Pfalz).²⁶ Eine Altersgrenze für Minister besteht nicht.

5. Funktionsbereich und Aufgaben: Recht- und Pflichtenstellung

Unterschiede und Gemeinsamkeiten der staatsrechtlichen Stellung, Funktionsbereiche und Aufgaben von Lebenszeitbeamten und Ministern, ihrer hierbei relevanten Rechte sowie Pflichten und hiervon abgeleitet bestehender Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung ergeben sich im Ausgangspunkt daraus, dass beide einerseits (grundsätzlich hauptberuflich) ein öffentliches Amt bekleiden, das Ministeramt allerdings von einer politischen Prägung gekennzeichnet ist, die dem (nicht politischen) Beamten im Grundsatz fremd ist. Dessen Funktionen und Stellung sind insbesondere durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Art. 33 Abs. 5 GG, determiniert und auf Grund der Zielsetzung des Berufsbeamtentums, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Effektivität der Gewaltenteilung abzusichern, stark verrechtlicht.²⁷ In der Konsequenz liegt es, dass das Berufsbeamtentum – auch anders als das Ministeramt – einem umfassenden Gesetzesvorbehalt unterworfen ist: Die wesentlichen Inhalte des Beamtenverhältnisses sind durch den Gesetzgeber festzulegen.²⁸ Dieser hat sich bei der Ausgestaltung an den beschriebenen Grundsätzen einer rechtsstaatlich effektiven Verwaltung auszurichten.²⁹

a) Minister

Im Ausgangspunkt bestimmt der Ministerpräsident die Richtlinien der Regierungspolitik und trägt dafür gegenüber dem Landtag die Verantwortung, Art. 76 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. Innerhalb dieser Richtlinien wiederum leiten und verantworten die Minister ihren Geschäftsbereich selbständig, Art. 76 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf (Prinzip der Ressortselbständigkeit),³⁰ s.a. § 1 Abs. 3 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen (ThürGGÖ). Dies beinhaltet die Wahrnehmung sämtlicher dem Ministerium insbesondere verfassungsrechtlich, einfachgesetzlich sowie geschäftsordnungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben wie zum Beispiel die Vorbereitung von Entscheidungen der Landesregierung (exemplarisch von Gesetzentwürfen, die Ausarbeitung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften), die Überwachung der dem Ressort

²⁶ Auf Minister ist folgerichtig das ThürDG nicht anwendbar, vgl. dessen § 1.

²⁷ *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 43.

²⁸ Zum Gesetzesvorbehalt ausf. BVerfG, Beschl. v. 21.4.2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 -, BVerfGE 139, 19 Rn. 52 ff., insb. 57. S.a. BVerwG, Urt. v. 17.11.2017 - 2 C 25/17 -, NJW 2018, 1185 Rn. 37; Urt. v. 11.10.2016 - 2 C 11/15 -, NVwZ 2017, 48, 482; *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 44 sowie *Summer*, Gedanken zum Gesetzesvorbehalt im Beamtenrecht, DÖV 2006, 249 ff.: „Der Gesetzesvorbehalt des Beamtenrechts ist ein allgemeiner, nicht auf Besoldung und Versorgung begrenzter Gesetzesvorbehalt und ergibt sich unmittelbar aus dem Regelungsauftrag des Art. 33 Abs. 5 GG; er ist nicht auf Regelungsgegenstände beschränkt, die durch hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums inhaltlich bestimmt sind.“ Vgl. auch *Lecheler*, § 110 Der öffentliche Dienst, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, Rn. 67 ff.

²⁹ *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 45.

³⁰ *Horn*, § 39 Die Regierung – die Bundesregierung, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 49.

nachgeordneten Behörden und ihnen zugewiesenen Beamten und Angestellten sowie die Aufsicht der ihm unterworfenen sonstigen Einrichtungen.

Der Minister hat in der Administrative eine Spitzenstellung inne (aa)). Darüber hinaus sind die mit dem Ministeramt verbundenen Arbeitsweisen, Rechte- und Pflichtenstellungen insbesondere von der Verantwortlichkeit gegenüber dem Regierungschef sowie dem Parlament (bb)), der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der neutralen Ausübung hoheitlicher Befugnisse (cc)) sowie einer hauptberuflichen, besoldeten und Versorgungsansprüche begründenden Amtsführung (dd)) gekennzeichnet.

aa) Spitzenstellung in der Administrative

Dem Minister kommt die Spitzenstellung in der Administrative nach dem Ressortprinzip zu; er ist Leiter seines Ministeriums, damit Leiter einer obersten Landesbehörde,³¹ s.a. § 1 Abs. 3 Satz 2 ThürGGO, wonach die Minister den Freistaat Thüringen im Rahmen ihrer Geschäftsbereiche vertreten. Seine Ressortkompetenz beinhaltet die Organisations- und Personalgewalt, haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnisse und die sich auf den gesamten nachgeordneten Bereich erstreckende Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht.³² Diese versetzt ihn in die Lage, seinen ihm unterstehenden Beamten die Ausführung dienstlicher Anordnungen und die Befolgung allgemeiner Richtlinien abzuverlangen (§ 35 BeamtStG³³) sowie korrigierend in ihre Arbeitsergebnisse einzugreifen.³⁴ Entsprechend sind Weisungen gekennzeichnet als konkrete Verhaltenserwartungen, die in einem bestimmten Fall mit Anspruch auf Verbindlichkeit von einer übergeordneten Einheit gegenüber einer untergeordneten erhoben werden.³⁵ Dabei ist geklärt, dass das Weisungsrecht der höheren Instanz ungeachtet einer möglichen fachlich besseren Kompetenz der weisungsgebundenen Instanz besteht.³⁶

bb) Verantwortlichkeit

Die ressortbezogene Selbständigkeit und Stellung als Spitze in der (Fach-)Verwaltungshierarchie des Ministers dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem Ministerpräsidenten auf Grund seiner Richtlinienkompetenz auch die Definitionsmacht über den Umfang der (fachlichen) Ressortkompetenz zufällt und er letztlich ganz konkrete, bereichsspezifische Vorgaben

³¹ *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, Rn. 27; *Leisner-Egensperger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 70 Rn. 20.

³² *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, Rn. 28 ff.; *Horn*, § 39 Die Regierung – die Bundesregierung, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 51.

³³ Nach § 35 BeamtStG haben Beamtinnen und Beamte ihre Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen. Sie sind verpflichtet, deren dienstliche Anordnungen auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen. Dies gilt nicht, soweit die Beamtinnen und Beamten nach besonderen gesetzlichen Vorschriften an Weisungen nicht gebunden und nur dem Gesetz unterworfen sind.

³⁴ S.a. *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, Rn. 29 f.

³⁵ Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung, ThürLTag-Drs. 6/4040, S. 37 ff.; *Traumann*, Organisationsgewalt im Bereich bundeseigener Verwaltung, 1998, S. 73.

³⁶ Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung, ThürLTag-Drs. 6/4040, S. 40; *Traumann*, Organisationsgewalt im Bereich bundeseigener Verwaltung, 1998, S. 80 f.

statuieren kann,³⁷ denen sich der Minister beugen wird, wenn er nicht seine Mitgliedschaft in der Landesregierung riskieren will.³⁸ Diese Verantwortung für den gesamten, ihm unterstellten Bereich gegenüber dem Ministerpräsidenten wird ergänzt um seine gebündelte politische und rechtliche Verantwortung gegenüber dem Parlament,³⁹ s.a. § 1 Abs. 1 Satz 2 ThürGGO. Sie kommt im Zitierrecht des Landtags zum Ausdruck, s. Art. 66 Abs. 1 ThürVerf, wonach der Landtag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung verlangen können, im Untersuchungsrecht, Art. 64 ThürVerf, in den geschäftsordnungsrechtlichen Interpellationsrechten und zudem in der Praxis, dass Anfragen an die Landesregierung, Art. 67 Abs. 1 ThürVerf, von den in ihrem Geschäftsbereich betroffenen Ministern beantwortet werden, vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 ThürGGO.⁴⁰

cc) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und neutrale Ausübung von Staatsgewalt

Die Regierungsarbeit der Minister als Ausübung von Staatsgewalt ist auf Grund des Rechtsstaatsprinzips an Gesetz und Recht gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 44 Abs. 1 ThürVerf. Insbesondere ist sie den Grundrechten verpflichtet, Art. 1 Abs. 3 GG. Regierungsarbeit der Minister als Ausübung von Staatsgewalt muss insbesondere (partei-)politisch neutral erfolgen.⁴¹ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat herausgestellt, dass Regierungsmitglieder auf Grund der ihnen verliehenen Autorität und ihrer Verfügung über staatliche Ressourcen, die sie in die Lage versetzen, erheblich auf die Willensbildung des Volkes einzuwirken, untersagt ist, in ihrer Amtsstellung zu Gunsten oder zu Lasten am politischen Wettbewerb Beteiligter Partei zu ergreifen.⁴² Jenseits des – exemplarisch die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung begrenzenden – Schutzes des demokratischen Wettbewerbs unterliegen die Minister auch in ihrer Funktion als ressortspezifische Spitze des Gesetzesvollzugs sowie der Rechts- und Fachaufsicht nach allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen dem Prinzip parteipolitischer Neutralität. Für die bloße Rechtsanwendung sind parteipolitische Gesichtspunkte irrelevant. Nur sachbezogene Erwägungen dürfen den Ausschlag für die zu treffenden Entscheidungen geben, was parallel im Aufgabenbereich eines jeden Beamten der Leistungsgrundsatz als Kriterium für die Einstellung in den öffentlichen Dienst gewährleisten soll.⁴³ Anderes gilt freilich für die Erfüllung ministerieller Gestaltungsaufgaben (etwa der Verordnungs-, Richtlinien- oder die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen), die das Programm der regierungstragenden Parteien zu spiegeln und echtem politischem Ermessen Raum zu verschaffen bestimmt sind.⁴⁴

dd) Hauptberuflichkeit, Besoldung und Versorgung

Im Dienst der Vermeidung persönlicher Interessenverflechtungen und Pflichtenkollisionen einerseits, andererseits aber auch zur Sicherstellung, dass der Ministeramtswalter seine ganze

³⁷ *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, Rn. 15, 32; *Leisner-Egensperger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 76 Rn. 6.

³⁸ Ausf. zur Sanktion der Gehorsamsverweigerung *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, Rn. 23.

³⁹ Vgl. auch *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, Rn. 43.

⁴⁰ Zur unmittelbaren parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit für jeden Vorgang innerhalb seines Geschäftsbereichs *Horn*, § 39 Die Regierung – die Bundesregierung, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 72.

⁴¹ *Dressel*, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 72 Rn. 8 ff. Vgl. hierzu auch *Busse*, Bundesministergesetz, 3. Aufl. 2018, § 1 Rn. 25 ff.

⁴² BVerfG, Urt. v. 16.12.2014 - 2 BvE 2/14 -, NVwZ 2015, 209 Rn. 45.

⁴³ Vgl. dazu unter I. 3. b) aa).

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 16.12.2014 - 2 BvE 2/14 -, NVwZ 2015, 209 Rn. 45.

Arbeitskraft dem Regierungsamt widmet,⁴⁵ bestimmt die Inkompatibilitätsvorschrift des Art. 72 Abs. 2 ThürVerf, dass Minister kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben dürfen; sie dürfen ohne Zustimmung des Landtags weder der Leitung noch dem Aufsichtsgremium eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören; vgl. auch §§ 5 ff. ThürMinG.

Zur Kompensation gewährt § 8 ThürMinG den Mitgliedern Amtsbezüge, deren Höhe sich nach dem Thüringer Besoldungsgesetz richtet. Zudem erhalten Minister und ihre Hinterbliebenen eine Versorgung, für die im Grundsatz ebenfalls die für Thüringer Beamte geltenden Vorschriften anzuwenden sind, §§ 9 ff. ThürMinG.⁴⁶

b) Lebenszeitbeamte

Die „Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll“⁴⁷ (im Folgenden aa)), wirkt auf die Stellung des Beamten zurück (im Folgenden bb)).

aa) Funktionsbereich

Insbesondere ist es Aufgabe des Beamten, „Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten“,⁴⁸ ohne eigenes politisches Mandat und unter Wahrung parteipolitischer Neutralität Gesetz und Recht zu verwirklichen.⁴⁹ Während die der Regierung vermittelte, politisch nutzbare Staatsgewalt Herrschaft auf Zeit ist, muss die durch die Verwaltung neutral zu gewährleistende Erfüllung von Staatsaufgaben kontinuierlich geschehen:⁵⁰ vorhersehbar, durch die organisatorische Einordnung unter die Leitungsgewalt – etwa des verantwortlichen Ministers, Parlamentspräsidenten oder Gerichtspräsidenten – steuerbar und letztlich kontrollierbar.

bb) Rechts- und Pflichtenstellung

Die Rechts- und Pflichtenstellung der Beamten ist nicht Selbstzweck –⁵¹ auf sie wirkt die unter aa) beschriebene Funktionsbestimmung des Beamtentums unmittelbar ein, die im Dienst ihrer Effektivität besondere „Verlässlichkeits-, Stetigkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Beamtentums erfordert“⁵². Diese funktionswesentlichen, institutionsbewahrenden⁵³ Garantien sind die hergebrachten – auf Minister nach geltendem Recht unanwendbaren –⁵⁴ Grundsätze

⁴⁵ Zum Telos statt vieler *Dressel*, in: *Dressel/Poschmann*, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2024, Art. 72 Rn. 13.

⁴⁶ Vgl. aber auch BVerfG, Beschl. v. 30.9.1987 - 2 BvR 933/82 -, BVerfGE 76, 256, 344.

⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 260 f.

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 260.

⁴⁹ *Lecheler*, § 110 Der öffentliche Dienst, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, Rn. 5.

⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 261.

⁵¹ Vgl. zur dienenden Funktion *Wolff*, § 47 Öffentlicher Dienst, in: *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 49.

⁵² BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 261.

⁵³ Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zur Absicherung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Effektivität der Gewaltenteilung *Kaiser*, in: *Huber/Voßkuhle*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 43.

⁵⁴ *Brosius-Gersdorf*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 173; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 51; *Kaiser*, in: *Huber/Voßkuhle*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 42; *Leisner-Egensperger*, in:

des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG, insbesondere der Alimentationsgrundsatz ((1)), das Lebenszeitprinzip ((2)), die Treuepflicht, die unparteiische Amtsführung und die Weisungsabhängigkeit ((3)) sowie die Fürsorgepflicht des Staates ((4)).

(1) Alimentation

Schon früh hob das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz amtsangemessener Besoldung als einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG hervor, der den Dienstherrn und den Besoldungsgesetzgeber verpflichtet, nicht nur den Beamten, sondern auch ihren Familien und Hinterbliebenen lebenslang Fürsorge und Schutz zu gewähren und sie insbesondere angemessen zu alimentieren.⁵⁵ Dabei hat der Staat dem Beamten, seiner Familie und den Hinterbliebenen lebenslang einen angemessenen Unterhalt zu gewähren sowie den Beamten eine Versorgung auf der Grundlage angemessener ruhegehaltsfähiger Dienstbezüge sicherzustellen.⁵⁶ Die amtsangemessene Besoldung und Versorgung der Beamten, von deren Familien und Hinterbliebenen haben ihre gemeinsame Wurzel im Beamtenverhältnis und stehen im Zusammenhang mit der Dienstverpflichtung und der Dienstleistung des Beamten.⁵⁷ Denn die amtsangemessene Alimentation dient nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten; sie dient zugleich dem Allgemeininteresse an einer fachlich leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und unparteiischen Rechtspflege und öffentlichen Verwaltung, hat also zugleich eine qualitätssichernde Funktion. Sie ist das Korrelat für den vollen persönlichen Einsatz des Beamten, seine Neutralität und Treue:⁵⁸ „Seine Aufgabe kann das Berufsbeamtentum nur erfüllen, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist [...]. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist und Widerspruch nicht das Risiko einer Bedrohung der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich birgt, kann realistisch erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (parti-)politisch unerwünscht sein sollte.“⁵⁹

(2) Unkündbarkeit und Lebenszeitprinzip

Dem nur dem Gesetz und Recht verpflichteten Gesetzesvollzug dienen zudem die Unkündbarkeit und das Lebenszeitprinzip als Grundsätze des Berufsbeamtentums, die den Beamten möglichst unabhängig stellen und gegen unsachliche Einflussnahmen immunisieren sollen.⁶⁰ Das Lebenszeitprinzip verbürgt die lebenszeitige Anstellung und die lebenslange Übertragung aller einer Laufbahn zugeordneten Ämter.⁶¹

Zum Lebenszeitprinzip gehört ebenso die Anforderung an den Beamten, dem Dienstherrn seine gesamte Arbeitskraft zu widmen (mit vollem persönlichem Einsatz, § 34 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG),⁶² insbesondere die ihm übertragenen Aufgaben im Grundsatz hauptberuflich zu

Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 72 Rn. 4.

⁵⁵ BVerfG, Beschl. v. 30.3.1977 - 2 BvR 1039/75, 2 BvR 1045/75 -, BVerfGE 44, 249, 264.

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 14.2.2012 - 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263, 292 ff.

⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 12.3.1975 - 2 BvL 10/74 -, BVerfGE 39, 196, 200.

⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 - 2 BvL 6/17, 2 BvL 7/17, 2 BvL 8/17 -, BVerfGE 155, 77 Rn. 28.

⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 - 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, 261.

⁶⁰ Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 13.

⁶¹ Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 57. Vgl. zu den Ausnahmen BVerfG, Beschl. v. 28.5.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfGE 121, 205, 222 f., 232. Vgl. ferner unter I. 4. b) dd).

⁶² BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 - 2 BvL 6/17, 2 BvL 7/17, 2 BvL 8/17 -, BVerfGE 155, 77 Rn. 27; Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 57.

erfüllen.⁶³ Nebentätigkeiten (§ 40 BeamtStG) sind weitgehend unter Genehmigungsvorbehalt gestellt, §§ 49 ff. ThürBG.

(3) Treuepflicht, unparteiische Amtsführung und Weisungsabhängigkeit

Prägend für das Berufsbeamtentum ist die – in Art. 33 Abs. 4 GG (s.a. Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG) wörtlich niederlegte und Art. 33 Abs. 5 GG ebenfalls als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums immanente –⁶⁴ Treuepflicht des Beamten, der seinem Dienstherrn insbesondere eine gesetzestreue und uneigennützige Amtsführung schuldet (Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben uneigennützig nach bestem Gewissen, § 34 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG, vgl. auch bereits unter I. 3. b) aa)).⁶⁵ Die Treuepflicht wird durch die Weisungsunterworfenheit des Beamten ergänzt, die wiederum in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip steht, welches einen Verantwortungszusammenhang über eine ununterbrochene Legitimationskette zwischen dem Träger der Staatsgewalt und jedem Akt der öffentlichen Gewalt einfordert, Art. 20 Abs. 1, 2 GG und Art. 45 ThürVerf.⁶⁶

Zudem gehören zu den Treuepflichten des Beamten eine unparteiische Amtsausführung sowie die Pflicht zur Mäßigung, welche insbesondere bis zum Verbot politischer und religiöser Bekundungen während und außerhalb der Amtsausführung führen kann.⁶⁷ Der Beamte nimmt als Teil der (unabhängigen) Verwaltung sein Amt im Interesse des ganzen Volkes unparteiisch und gerecht wahr, § 33 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BeamtStG, Art. 96 Abs. 1 ThürVerf. Als Teil der Exekutive ist er grundrechtsverpflichtet, Art. 1 Abs. 3 GG; gleichwohl ist der Beamte auch als Privatperson grundrechtsberechtigt.⁶⁸ Im privaten Rahmen kann sich der Beamte (partei-)politisch engagieren – auch im Widerspruch zur jeweiligen Regierung.⁶⁹ Soweit kein Bezug zu dienstlichen Aufgaben besteht und die Verfassungstreue nicht in Frage steht, ist die politische Betätigung des Beamten keinen weitergehenden als den allgemeinen, für alle Bürger geltenden Grenzen unterworfen. Allerdings gebietet das Mäßigungsgebot, dass bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren ist, die sich aus der Stellung des Beamten gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt, §§ 33 Abs. 2, 34 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 BeamtStG. Der Beamte muss sich also auch im privaten Bereich so verhalten, dass das Vertrauen der Allgemeinheit auf strikte Sachlichkeit und Objektivität seiner Amtsführung nicht gefährdet wird, sein privates Engagement mit anderen Worten nicht den Eindruck der Parteilichkeit seiner Amtsführung erweckt (vgl. auch § 47 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG).⁷⁰

⁶³ *Lecheler*, § 110 Der öffentliche Dienst, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, Rn. 40; *von der Weiden*, Das deutsche Berufsbeamtentum – ein alter Zopf oder wertvoller denn je?, ThürVBl. 2018, 121, 122.

⁶⁴ BVerfG, Beschl. v. 22.5.1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334, 346 f.

⁶⁵ *Wolff*, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 58.

⁶⁶ S. insb. den Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung, ThüRLTag-Drs. 6/4040, S. 38.

⁶⁷ *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 186. Vgl. auch *Lindner/Hinkel*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 96 Rn. 8.

⁶⁸ Ausf. *Lecheler*, § 110 Der öffentliche Dienst, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, Rn. 76 ff.

⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 29.10.1987 - 2 C 73/86 -, NJW 1988, 1747.

⁷⁰ *Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 47.

(4) Fürsorgepflicht

Der Treuepflicht des Beamten steht die ihm zugute kommende Fürsorgepflicht des Staates gegenüber. Diese verpflichtet den Dienstherrn, „den Beamten gegen unberechtigte Anwürfe in Schutz zu nehmen, ihn entsprechend seiner Eignung und Leistung zu fördern und bei seinen Entscheidungen die wohlverstandenen Interessen des Beamten in gebührender Weise zu berücksichtigen“⁷¹.

c) Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick

Während Ministern – als Leitern oberster Landesbehörden – die umfassende Ressortkompetenz zukommt, die die Organisations- und Personalgewalt und die sich auf den gesamten nachgeordneten Bereich erstreckende Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht beinhaltet, sind die Beamten in Abhängigkeit ihrer Einbindung in die Verwaltungshierarchie weisungsgebunden ihrem Dienstherrn zur gesetzestreuen, uneigennütigen Amtsführung verpflichtet – ohne hierbei mit einem eigenständigen politischen Mandat ausgestattet zu sein.

Von Ministern darf erwartet werden, dass sie sich im tieferen Sinne mit der Regierungspolitik identifizieren; sie sind in ihrer Stellung – vor allem auch politisch – vom Regierungschef abhängig. Beamte wiederum haben den Eindruck parteilicher Voreingenommenheit zu vermeiden. Im Dienste des dem Gesetz und Recht verpflichteten Gesetzesvollzugs ist das Berufsbeamtenamt von den Grundsätzen der Unkündbarkeit und des Lebenszeitprinzips geprägt, die den Beamten gegen unsachliche Einflussnahmen immunisieren sollen. Bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse ohne politisches Ermessen sind Minister und Beamte allerdings beide zu parteipolitisch neutraler, gesetzeskonformer Amtsführung verpflichtet.

Minister sind unmittelbar dem Regierungschef sowie dem Landtag Rechenschaft schuldig. Beamte müssen sich in aller Regel unmittelbar gegenüber ihren Vorgesetzten verantworten.

Minister und Beamte sollen ihr Amt hauptberuflich ausüben. Beide werden im Grundsatz nach den gleichen rechtlichen Vorgaben, namentlich nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen besoldet und versorgt.

II. Übersicht über die rechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene zur fachlichen und persönlichen Eignung von Ministern

Die Durchsicht einschlägiger Verfassungsbestimmungen zur Ministerinvestitur ergibt folgendes Bild:

	Landesverfassungsrechtliche Regelung
Baden-Württemberg	Art. 46 Abs. 2 Der Ministerpräsident beruft und entlässt die Minister, Staatssekretäre und Staatsräte.

⁷¹ Wolff, § 47 Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 59.

Bayern	<p>Art. 45</p> <p>Der Ministerpräsident beruft und entlässt mit Zustimmung des Landtags die Staatsminister und die Staatssekretäre.</p>
Berlin	<p>Art. 56 Abs. 2</p> <p>Die Senatoren werden vom Regierenden Bürgermeister ernannt und entlassen.</p>
Brandenburg	<p>Art. 84</p> <p>Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident ernennt und entlässt die Ministerinnen und Minister</p>
Bremen	<p>Art. 107</p> <p>Abs. 2: Die Senatsmitglieder werden von der Bürgerschaft mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft gewählt.</p> <p>Abs. 4: Gewählt werden kann, wer in die Bürgerschaft wählbar ist. Er braucht weder seine Wohnung noch seinen Aufenthalt in der Freien Hansestadt Bremen gehabt zu haben.</p>
Hamburg	<p>Art. 34</p> <p>Abs. 2: Die Erste Bürgermeisterin oder der Erste Bürgermeister beruft und entlässt die Stellvertreterin (Zweite Bürgermeisterin) oder den Stellvertreter (Zweiter Bürgermeister) und die übrigen Senatorinnen und Senatoren.</p> <p>Abs. 4: 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 inne hat; es muss sie in angemessener Zeit dort nehmen.</p>
Hessen	<p>Art. 101</p> <p>Abs. 2 Satz 1: Der Ministerpräsident ernennt die Minister.</p> <p>Abs. 3: Angehörige der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Lande regiert haben oder in einem anderen Land regieren, können nicht Mitglieder der Landesregierung werden.</p>

Mecklenburg-Vorpommern	<p>Art. 43</p> <p>Der Ministerpräsident ernennt und entlässt die Minister.</p>
Niedersachsen	<p>Art. 29</p> <p>Abs. 2: Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident beruft die übrigen Mitglieder der Landesregierung und bestimmt ein Mitglied, das sie oder ihn vertritt.</p> <p>Abs. 3: Die Landesregierung bedarf zur Amtsübernahme der Bestätigung durch den Landtag.</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>Art. 52 Abs. 3 Satz 1</p> <p>Der Ministerpräsident ernennt und entlässt die Minister.</p>
Rheinland-Pfalz	<p>Art. 98 Abs. 2</p> <p>Satz 2: Der Ministerpräsident ernennt und entlässt die Minister.</p> <p>Satz 3: Die Regierung bedarf zur Übernahme der Geschäfte der ausdrücklichen Bestätigung des Landtags.</p>
Saarland	<p>Art. 87 Abs. 1 Satz 2</p> <p>Er [der Ministerpräsident] ernennt und entlässt mit Zustimmung des Landtages die Minister und die weiteren Mitglieder der Landesregierung.</p>
Sachsen	<p>Art. 60 Abs. 4 Satz 1</p> <p>Der Ministerpräsident beruft und entlässt die Staatsminister und Staatssekretäre.</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Art. 65 Abs. 3</p> <p>Der Ministerpräsident ernennt und entlässt die Minister und bestimmt seinen Stellvertreter.</p>
Schleswig-Holstein	<p>Art. 33 Abs. 2 Satz 2</p> <p>Sie oder er beruft [der Ministerpräsident] und entlässt die Landesministerinnen und Landesminister und bestellt aus diesem Kreis für sich eine Vertreterin oder einen Vertreter.</p>

Bund	<p>Art. 64 Abs. 1</p> <p>Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.</p>
-------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zeigen – mit Ausnahme der Bestimmung des Art. 101 Abs. 3 HessVerf – Kriterien der fachlichen oder persönlichen Eignung zur Übernahme eines Ministeramts nicht auf. Besonderheiten ergeben sich lediglich formal bei der Ministerernennung in Bremen, wo sämtliche Regierungsmitglieder vom Parlament gewählt werden, Art. 107 Abs. 2 BremVerf. In Niedersachsen werden die Minister zwar vom Ministerpräsidenten berufen, Art. 29 Abs. 2 NdsVerf, gleichwohl bedarf die gesamte Landesregierung zur Amtsübernahme der Bestätigung durch den Landtag, Art. 29 Abs. 3 NdsVerf (ebenso Art. 98 Abs. 2 Sätze 2 und 3 RhPfVerf). Im Bund erfolgt die Ernennung durch den Bundespräsidenten.

Die Mehrzahl der Minister- bzw. Senatsgesetze geben die verfassungsrechtlichen Regelungen wieder und regeln die konkrete Ausgestaltung der Amtsverhältnisse, insbesondere Inkompatibilitäten, Nebentätigkeitsbeschränkungen, Besoldung und Versorgung. Eignungskriterien fachlicher Art statuieren sie nicht; ein persönliches Eignungskriterium kennt § 1 Abs. 3 Sächs-MinG: Danach darf nicht Mitglied der Staatsregierung sein, wer für das Ministerium für Staatssicherheit oder für das Amt für nationale Sicherheit der DDR tätig war.

C. Ergebnisse

I. Die Betrachtung stellt den Ministern die Lebenszeitbeamten gegenüber. Minister sind keine Beamten im Sinne des Beamtenrechts.

Minister sind Teil der Landesregierung und gehören damit exklusiv der Exekutive an. Lebenszeitbeamte finden sich im Organisationsbereich der Exekutive sowie in Funktionseinheiten der Judikative sowie der Legislative wieder.

Ministern und Lebenszeitbeamten gemein ist die Ernennungsvoraussetzung der Gewähr ihrer Verfassungstreue. Darüber hinaus ernennt und entlässt der Ministerpräsident die Minister. Ihm kommt die exklusive Entscheidungsmacht zu, Amtswalter für die Ministerämter zu bestimmen. Zur Ausübung dieser Kompetenz räumt die Thüringer Verfassung dem Ministerpräsidenten ein weites politisches Ermessen ein. Die Zugangsvoraussetzungen für den nicht ministeriellen öffentlichen Dienst hingegen sind entpolitisiert und detailliert verrechtlicht: Auswahlentscheidungen folgen wesentlich dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG, unter dessen Geltung parteipolitische Einstellungen des Bewerbers grundsätzlich irrelevant sind. Entscheidend sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung.

In seinem Bestand ist das Ministeramt auf Grund der zeitlich beschränkten demokratischen Legitimation der Landesregierung durchweg vom Schicksal der Landesregierung selbst und vom Willen des Ministerpräsidenten abhängig. Minister dürfen jederzeit entlassen werden. Das auf Kontinuität, Verlässlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ausgerichtete Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ist wiederum nur unter engen, gesetzlich speziell festgelegten Voraussetzungen auflösbar.

Im Ausgangspunkt bestimmt der Ministerpräsident die Richtlinien der Regierungspolitik. Innerhalb dieser Richtlinien leiten und verantworten die Minister ihren Geschäftsbereich selbständig (Prinzip der Ressortselbständigkeit). Der Minister hat in der Administrative eine Spitzenstellung inne. Die mit dem Ministeramt verbundenen Arbeitsweisen, Rechte- und Pflichtenstellungen sind insbesondere durch die Verantwortlichkeit gegenüber dem Regierungschef sowie dem Parlament, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die neutrale Ausübung hoheitlicher Befugnisse sowie eine hauptberufliche, besoldete und Versorgungsansprüche begründende Amtsführung gekennzeichnet.

Aufgabe des Beamten ist es, auf Sachwissen gegründet Gesetze im Interesse des Bürgers im Extremfall auch gegen die Staatsspitze zu behaupten, ohne eigenes politisches Mandat und unter Wahrung parteipolitischer Neutralität Gesetz und Recht zu verwirklichen. Während die der Regierung vermittelte, politisch nutzbare Staatsgewalt Herrschaft auf Zeit ist, muss die durch die Verwaltung neutral zu gewährleistende Erfüllung von Staatsaufgaben kontinuierlich geschehen: vorhersehbar, durch die organisatorische Einordnung unter die Leitungsgewalt – etwa des verantwortlichen Ministers, Parlamentspräsidenten oder Gerichtspräsidenten – steuerbar und letztlich kontrollierbar. Die Rechts- und Pflichtenstellung der Beamten ist nicht Selbstzweck – sie steht im Dienst der Verlässlichkeit, Stetigkeit und Rechtsstaatlichkeit des Beamtentums und wird geprägt durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG.

II. Weder auf Landes- noch auf Bundesebene ist die fachliche oder persönliche Eignung von Ministern verfassungs- oder einfachgesetzlich normiert. Ausnahmen bilden lediglich Bestim-

mungen, die die Mitgliedschaft in der Landesregierung für früher im Ministerium für Staatssicherheit oder im Amt für nationale Sicherheit der DDR Tätige und Angehörige der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Lande regiert haben oder in einem anderen Land regieren, verbieten.