

Ministerkarrieren: Überzeugende Analyse mit theoretischer Anleitung

Vogel, Lars: Der Weg ins Kabinett – Karrieren von Ministern in Deutschland. Eine empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rekrutierungsfunktion der Parlamente, Peter Lang, Frankfurt am Main u.a. 2009, 178 Seiten, € 29,80.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von groß angelegten Studien zu Eliten in Deutschland durchgeführt worden sind, ist immer noch wenig darüber bekannt, welche Determinanten bei der Auswahl und dem Austausch von Personal für die wichtigsten Regierungsämter relevant sind. Diese Lücke besteht nicht nur für Deutschland, sondern gilt auch für die meisten anderen etablierten Demokratien. Der Hauptgrund dafür dürfte die stillschweigende Annahme sein, dass das Regieren von Parteien bestimmt wird, während die für sie verantwortlich handelnden Individuen austauschbar sind. Entsprechend hat sich die Politikwissenschaft mit der Entwicklung von immer komplexeren koalitionstheoretischen Modellen und ihrer empirischen Prüfung beschäftigt, kann aber nur wenig dazu sagen, welche Politiker warum Kabinettsrang erlangen, wieso sie welches Ministerium erhalten, weshalb sie in manchen Ländern nach kurzer Verweildauer das Ressort wechseln oder aus der Regierung ausscheiden, während sie in anderen Ländern deutlich länger in einem Ministerium verbleiben oder warum die Berufung von Ministern ohne Parlamentserfahrung im internationalen Vergleich stark variiert. Ein erster Anfang ist mit der Einrichtung der internationalen Forschergruppe „Selection and Deselection of Political Elites Research Network“ (<http://sedepe.net/>) gemacht.

Lars Vogels aus einer Magisterarbeit hervorgegangene Untersuchung zu den Karrierewegen deutscher Minister auf Bundes- und Landesebene entstand im Zusammenhang mit dem DFG-Sonderforschungsbereich „Delegationseliten nach dem Systemumbruch“ in Jena und nutzt die dort gesammelten reichhaltigen Daten zu den Karrieren der deutschen Abgeordneten, die seit 1990 ein Mandat im Europäischen Parlament, im Bundestag oder in einem Landesparlament innehatten. Vogel konzentriert sich dabei auf alle Abgeordneten, die im Untersuchungszeitraum 1990 bis 2005 einer Regierungsfraktion auf Bundes- oder Landesebene angehörten und ergänzt diese Informationen durch einen gesondert erstellten Datensatz zu allen Personen, die im selben Zeitraum einer Regierung auf Bundes- oder Landesebene als Kabinettsminister oder Regierungschef angehörten. So ergibt sich eine Untersuchungsgruppe von 382 Personen, die 1990 oder danach erstmals in ein Regierungsamt gelangt sind. Auf dieser Grundlage werden vier Vergleichsgruppen gebildet: Minister, die aus dem Parlament rekrutiert wurden; solche, die von außerhalb des Parlaments rekrutiert wurden, aber anderweitige Parlamentserfahrung mitbrachten; solche, die niemals einem Parlament angehörten; schließlich – und zur Kontrastierung – solche Abgeordneten, die im Untersuchungszeitraum nicht in ein Ministeramt gelangt sind. Natürlich sind die Fallgruppen unterschiedlich groß, aber Vogel beherrscht das Arsenal statistischer Instrumente vorzüglich und prüft daher auf der Grundlage von repräsentativen Stichproben, ob seine Befunde robust sind. Einen besonderen Reiz gewinnt die Untersuchung daraus, dass die Bundesebene mit der Landesebene und Ost- mit Westdeutschland verglichen werden kann.

Theoretisch angeleitet wird die Untersuchung einerseits von der in der Elitenforschung gebräuchlichen Karrieretheorie, die besagt, dass die Rekrutierung in Führungspositionen von Persönlichkeits- und sozialen Merkmalen sowie einer Abfolge von Selektionsprozessen abhängt; andererseits wird den Besonderheiten von Karrieren in der Politik dadurch Rech-

nung getragen, dass die institutionelle Gelegenheitsstruktur in der parlamentarischen Demokratie berücksichtigt wird. Dabei werden zwei Ansätze unterschieden: Der Verlinkungsansatz geht davon aus, dass die funktionale Logik der parlamentarischen Demokratie erfordert, dass Minister zugleich Abgeordnete sein müssen, weil nur so die Fusion von Exekutive und Legislative in der Regierungsmehrheit erreicht wird. Der Qualifikationsansatz dagegen hebt stärker auf das spezifische politische Anforderungsprofil des Regierungsamts ab, das von parlamentarischer Erfahrung profitiert.

Aus diesen theoretischen Perspektiven werden Hypothesen abgeleitet, die in bivariaten und multivariaten Analysen geprüft werden. Die zentrale Frage ist dabei, in welchem Ausmaß die ministerielle Karriere aus den vorherigen Stationen innerhalb und außerhalb des Parlaments erklärt werden kann. *Vogel* zeigt, dass zunehmend Minister von außerhalb der Regierungsfractionen rekrutiert werden und damit ihre parlamentarische Verankerung abnimmt. Er führt dies zum einen darauf zurück, dass durch Kompetenztransfers auf höhere Ebenen neuartige, nicht mehr parlamentarisch erlernbare Anforderungen auf das politische Führungspersonal zukommen; zum anderen geht er davon aus, dass die Personalisierung der Politik bei gleichzeitigem Bedeutungsrückgang der Parteien deren Rolle als Rekrutierungspool schwächt. Zu prüfen wäre allerdings, ob solche Trends nicht auch durch vermehrte Regierungswechsel erklärt werden können, die zur Folge haben, dass neue Regierungen auf Externe zurückgreifen müssen, die auf anderen Ebenen bereits Regierungserfahrung vorweisen können. Tatsächlich sind auf Bundesebene zunehmend Minister anzutreffen, die zuvor auf der Landesebene in exekutiven Funktionen tätig waren. *Vogels* Befunde sprechen auch dafür, dass nicht so sehr die Verlinkung zwischen Regierung und Regierungsfractionen, sondern das Erlernen von spezifischen Techniken des Kompromissmanagements in politischen Positionen bei der Ministerauswahl relevant ist. Gerade der Vergleich mit der Gruppe der Abgeordneten ohne Ministeramt zeigt, dass Minister überdurchschnittlich häufig zuvor in den jeweiligen Fraktionsführungen tätig gewesen sind. Dass aber der parlamentarische Rückhalt auch weiter eine wichtige Ressource bleibt, wird daran deutlich, dass sich Minister ohne Mandat in der Regel nachholend um ein solches bemühen. Auch für Seiteneinsteiger gilt, dass es nicht so sehr ihre ressortspezifischen fachlichen Qualifikationen, sondern Äquivalente zu politischen Führungspositionen sind, in denen man Mehrheiten organisiert, die für ihre Rekrutierung sprechen.

Der Ost-West-Gegensatz, der in den ersten Jahren nach 1990 noch in den Karrieredaten sichtbar ist, hat sich schnell eingeebnet. Allerdings müssen ostdeutsche Politiker, weil sie in ihren Parteien vor Ort kaum mit Konkurrenz zu rechnen haben, auf der Bundesebene in Führungspositionen gelangen, um ihre Eignung für ministerielle Karrieren nachzuweisen. *Vogels* auch im Detail überzeugende Analyse endet mit Hinweisen darauf, was noch zu leisten ist. Im Vordergrund stehen dabei zwei Themen: erstens die Frage, ob es systematische Unterschiede zwischen den Parteien und den Ländern gibt, was eine Mehrebenenanalyse erforderlich macht; zweitens, ob dieselben Kriterien, die sich bei der Ministerrekrutierung auswirken, auch Einfluss auf den weiteren Karriereverlauf – also die Amtsführung sowie die Überlebenswahrscheinlichkeit im Amt – prägen.

André Kaiser