

Das personelle Profil der Ampel-Regierung

Zwischen Repräsentation, politischer Loyalität und Führungskompetenz

Florian Grotz/Wolfgang Schroeder

Die im Dezember 2021 ins Amt gekommene Ampel-Regierung hat mit ihrem Koalitionsvertrag ein ambitioniertes Programm formuliert. Im Zentrum steht die Idee der Modernisierung des Staates (»Mehr Fortschritt«), die als Basis für den Kampf gegen den Klimawandel sowie für eine sozial-ökologische Marktwirtschaft und eine respektvollere Gesellschaft dienen soll. Für das Gelingen eines solchen Aufbruchs kommt dem Regierungspersonal eine zentrale Bedeutung zu. Folgt man den Erkenntnissen der politischen Elitenforschung, müssen die Mitglieder der exekutiven Führung eine Vielzahl unterschiedlicher Kriterien erfüllen, um dem Anspruch eines inklusiven und effektiven Regierens gerecht zu werden. Dementsprechend zog sich die Personalrekrutierung in der Ampel-Koalition über längere Zeit hin, zeichnete sich durch deutliche Unterschiede zwischen den Parteien aus, war durch einige Konflikte und »Überraschungen« gekennzeichnet und wurde schließlich, als sie dann vorlag, von verschiedenen Seiten gelobt und kritisiert.

Jede Regierung besitzt ein eigenes Personalprofil, das nicht zufällig zusammengewürfelt ist. So lässt eine systematische Auswertung der Forschungsliteratur den Schluss zu, dass sich die Selektion des Regierungspersonals in parlamentarischen Demokratien maßgeblich an den Prinzipien der Repräsentation, politischen Loyalität und Führungskompetenz orientiert (Müller-Rommel et al. 2020; Vogel 2021). In unserem Fall wird die Repräsentationsdimension exemplarisch anhand der Kriterien Geschlechterparität und Regionalproporz analysiert. Politische Loyalität lässt sich über verschiedene Funktionen und Positionen in der Partei und im Parlament erschließen. Exekutive Führungskompetenz manifestiert sich insbesondere anhand früherer Regierungserfahrung, aber auch einer ressortspezifischen Fachexper-

tise. Bezogen auf diese Grundkategorien variiert die jeweilige Rekrutierung des Regierungspersonals nach der politischen Machtkonstellation sowie nach institutionellen Arrangements und informellen Regeln.

In diesem Beitrag fragen wir danach, wie das exekutive Spitzenpersonal der Ampel-Regierung entlang der Dimensionen Repräsentation, politische Loyalität und Führungskompetenz zusammengesetzt ist. Unsere zentrale Annahme lautet, dass es kein einheitliches Rekrutierungsmuster gibt, sondern die Profile der ausgewählten Personen entsprechend den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Koalitionsparteien variieren. Dazu sehen wir uns zunächst die numerische Verteilung der exekutiven Spitzenämter zwischen SPD, Grünen und FDP an. Neben den Bundesminister:innen (BM) werden auch die Parlamentarischen Staatssekretär:innen (PStS) bzw. Staatsminister:innen (StM) sowie die beamteten Staatssekretär:innen (StS) einbezogen (1.).¹ Daraufhin wird untersucht, welche Bedeutung den Repräsentationskriterien Geschlechterparität und Länderproporz bei der Besetzung dieser Ämter zukommt (2.). Die Relevanz der Selektionskriterien politische Loyalität und Führungskompetenz sind Gegenstand der Abschnitte 3. und 4. Abschließend wird resümiert, durch welche Merkmale sich das Personalprofil der Ampel-Regierung auszeichnet – sowohl insgesamt als auch auf Ebene der einzelnen Parteien (5.).

1. Die Aufteilung der Regierungsämter zwischen den Ampel-Parteien

Nach der Bundestagswahl 2021 ist erstmals eine Dreierkoalition auf Bundesebene gebildet worden. Mit SPD, Grünen und FDP sind nun drei Parteien in einer Regierung vereint, die nicht nur eine unterschiedliche elektorale Stärke haben, sondern auch signifikante Differenzen in ihrem ideenpolitischen Profil, den Wähler- und Mitgliederpräferenzen sowie den innerparteilichen Kulturen und Machtverhältnissen aufweisen. Hinzu kommt, dass die SPD als wähler- und mitgliederstärkste Partei bereits als Juniorpartnerin an den Vorgängerregierungen beteiligt war und somit auf erfahrenes Personal aus

1 Auch wenn im vorliegenden Band in allen anderen Beiträgen auf den Gebrauch des Gender-Doppelpunktes verzichtet wird, ist es hier der Kürze, Leserlichkeit und der Materie wegen geboten, ihn zu verwenden.

den eigenen Reihen zurückgreifen konnte, während Grüne und FDP ihre exekutiven Spitzenpositionen völlig neu besetzen konnten bzw. mussten.

Bevor wir die Rekrutierungsmuster des Regierungspersonals in der Ampel-Koalition untersuchen, werfen wir einen Blick auf die exekutiven Leitungspositionen, die die drei Koalitionsparteien zu besetzen hatten. Dazu beziehen wir mehrere Kategorien von Regierungsämtern ein, die unterschiedliche Funktionen haben und deren Vergabe grundsätzlich im Koalitionsvertrag geregelt ist. An der Spitze stehen die Mitglieder des Bundeskabinetts, die die Bundesregierung im engeren Sinn bilden: der Bundeskanzler und die Bundesminister (Art. 62 GG; Grotz und Schroeder 2021, S. 270-275). Laut Koalitionsvertrag (2021, S. 176f.) stellt die SPD neben dem Bundeskanzler sieben Bundesminister:innen (BM), die Grünen fünf und die FDP drei.² Eine zweite Kategorie umfasst die Parlamentarischen Staatssekretär:innen (PStS), die ein Bundestagsmandat innehaben, ihre jeweiligen BM bei offiziellen Terminen vertreten und vor allem als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament fungieren. Gemäß Koalitionsvertrag werden die PStS von ihren jeweiligen Minister:innen vorgeschlagen. Im Auswärtigen Amt werden sie als Staatsminister:innen (StM) bezeichnet, um ihrem politisch herausgehobenen Status auf internationaler Ebene besser Ausdruck zu verleihen. Außerdem gibt es auch im Kanzleramt vier StM, von denen die SPD drei und die Grünen eine stellen und die jeweils für bestimmte Bereiche zuständig sind.³ Aufgrund ihres ähnlichen Status werden PStS und StM im Folgenden als eine gemeinsame Kategorie behandelt. Schließlich gibt es noch die beamteten Staatssekretär:innen (StS), die als politische Beamte:innen die operative

2 Für die SPD sind dies die Ressorts Innen und Heimat (BMI), Arbeit und Soziales (BMAS), Verteidigung (BMVg), Gesundheit (BMG), Bauen (BMWSB) sowie Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Hinzu kommt der Chef des Bundeskanzleramtes (Chef BKAm) im Range eines Bundesministers. Die Grünen erhalten die Ressorts Auswärtiges Amt (AA), Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Auf die FDP entfallen die Ressorts Finanzen (BMF), Justiz (BMJ), Digitales und Verkehr (BMDV) und Bildung und Forschung (BMBF). Aus Umfangsgründen werden im weiteren Text diese Abkürzungen benutzt. Der Bundeskanzler wird aufgrund seiner Sonderstellung bei der folgenden Untersuchung nicht einbezogen.

3 Gemäß Koalitionsvertrag (2021, S. 177) stellt die SPD die StM »im Kanzleramt«, für »Migration, Flüchtlinge und Integration« sowie »für die neuen Bundesländer«. Die StM für »Kultur und Medien« stellt Bündnis 90/Die Grünen.

Leitung eines Ministeriums übernehmen. Wie die PStS werden auch sie von den zuständigen Minister:innen vorgeschlagen.

Tabelle 1: Regierungspersonal der Ampel-Koalition nach Parteien und Ämtern

	BM		PStS/StM ^a		StS	
	N	Proporz (in %) ^b	N	Ø Ressort ^c	N	Ø Ressort ^c
SPD	7	43,8/49,5	16	2,3	13	1,9
Grüne	5	31,2/28,3	13 ^d	2,6 ^d	10	2,0
FDP	4	25,0/22,1	8	2,0	10	2,5
Gesamt	16	–	37	2,3	33	2,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abkürzungen: BM = Bundesminister:innen (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretär:innen; StM = Staatsminister:innen; StS = beamtete Staatssekretär:innen.

Anmerkungen: ^a Insgesamt sieben StM im Bundeskanzleramt (4) und im Auswärtigen Amt (3), darunter drei von der SPD und vier Grüne. ^b Die erste Prozentangabe bezieht sich auf den Anteil an den BM (einschließlich Chef des Bundeskanzleramts, ohne Bundeskanzler), die zweite Prozentangabe auf den Mandatsanteil an den Regierungsfractionen im Bundestag. ^c Durchschnittliche Anzahl der Positionen pro Ressort. ^d Einschließlich der grünen StM für Kultur und Medien im SPD-geführten Bundeskanzleramt.

Tabelle 1 stellt die Anzahl und Verteilung der genannten Ämter auf die drei Regierungsparteien in relationaler Perspektive dar. Nimmt man die Größe der Bundestagsfraktionen zum Maßstab, so stellen Grüne und FDP etwas mehr Bundesminister:innen, als ihnen proportional zustehen würde. Wenn jedoch der Bundeskanzler einbezogen wird, ergibt sich im Kabinett ein nahezu perfekter Proporz entsprechend der Gamson-Regel.⁴ In den beiden anderen Ämterkategorien bestehen etwas größere Ungleichgewichte, die sich gegenläufig zueinander verhalten. Bei den PStS/StM haben die Grünen mit durchschnittlich 2,6 Positionen pro Ressort mehr Positionen besetzt als ihre Koalitionspartner, während die FDP mit 2,0 unterdurchschnittlich abschneidet. Bei den StS ist es umgekehrt: Hier weist die FDP mit 2,5 den höchsten Durchschnittswert pro Ressort auf, während SPD und Grüne mit 1,9 und 2,0 etwas schlech-

4 Die jeweiligen Relationen sind dann 47,1 %/49,5 % (SPD), 29,4 %/28,3 % (Grüne) und 23,5 %/22,1 % (FDP).

ter abschneiden. Allerdings ist dabei noch nicht die geplante Ernennung der ehemaligen Greenpeace-Chefin Jennifer Morgan zur StS im AA berücksichtigt.

Insgesamt ist also die numerische Verteilung der exekutiven Spitzenämter zwischen den Ampel-Parteien im Verhältnis zu ihrer elektoralen Stärke relativ ausgewogen. Die klare Ausrichtung an Proporzgesichtspunkten dürfte auch erklären, warum die Ampel-Koalition mit dem aus dem BMI ausgegliederten Bauministerium ein Ressort mehr hat als die letzte Merkel-Regierung. Absolut gesehen hat die FDP zwar die geringste Ämterzahl, doch selbst sie hat in jeder Kategorie noch genügend Positionen, um bestimmte Repräsentationsstandards zu realisieren.

2. Repräsentation: Geschlechterparität und Ländervertretung

Wie jedes demokratisch legitimierte Kollegialorgan sollte eine parlamentarische Regierung bestimmte Repräsentationsstandards erfüllen, um die gesellschaftliche Vielfalt abzubilden. Zwar hat deskriptive Repräsentation im Bereich der Exekutive einen etwas anderen Stellenwert als im Parlament, das idealerweise ein umfassendes »Spiegelbild der Gesellschaft« sein sollte. Ungeachtet dessen können bestimmte Repräsentationskriterien für die gesellschaftliche Akzeptanz einer demokratischen Regierung von erheblicher Bedeutung sein. Je nach Kontext zählen dazu bestimmte soziodemografische Merkmale wie Alter, Geschlecht, Konfession, Migrationshintergrund oder regionale Herkunft (Vogel 2021).

Um das Repräsentationsprofil der Ampel-Regierung zu untersuchen, erscheinen uns zwei Kriterien als besonders relevant: Geschlechterparität und Länderproporz. Zum einen hat Olaf Scholz als SPD-Kanzlerkandidat im Wahlkampf eine paritätische Besetzung eines von ihm geführten Kabinetts versprochen. Während der Koalitionsverhandlungen hat sich jedoch die FDP strikt gegen eine Frauenquote verwehrt, während die Grünen starke Unterstützung signalisiert haben. Somit ist es interessant zu sehen, wie hoch der Frauenanteil nach Ämtern und Parteien ausfällt. Zum anderen spielt die Länderrepräsentation in der deutschen Parteiendemokratie eine herausgehobene Rolle. Beim Regierungspersonal auf Bundesebene dürfte es dabei weniger um eine proportionale Vertretung der 16 Länder, sondern um eine adäquate Berücksichtigung der wichtigsten Landesverbände der beteiligten Parteien gehen.

*Tabelle 2: Repräsentationsprofil des Regierungspersonals:
Frauenanteil und Länderrepräsentation*

	BM	PStS/StM	StS ^a
Frauenanteil (in %)	50,0	48,7	42,8
SPD	57,1	56,2	38,5
Grüne	60,0	53,8	50,0
FDP	25,0	25,0	40,0
Länderrepräsentation ^c	9	13	k.A.
SPD	5	11	k.A.
Grüne	5	7	k.A.
FDP	3	5	k.A.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abkürzungen: BM = Bundesminister:innen (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretär:innen; StM = Staatsminister:innen; StS = beamtete Staatssekretär:innen; k.A. = keine Angabe.

Anmerkungen: ^a Parteizuordnung bezieht sich nicht auf die Parteizugehörigkeit der StS, sondern das von der entsprechenden Partei geführte Ministerium. ^b Zugehörigkeit zu einer der beiden christlichen Kirchen (rk/ev), soweit sie in offiziellen Lebensläufen angegeben wurde. Für die Mehrzahl der StS lag keine entsprechende Information vor, daher wurde auf eine Prozentangabe verzichtet. ^c Die Länderzugehörigkeit der BM und PStS wird aus ihrem Bundestagsmandat (Direktwahlkreis bzw. Landesliste) ermittelt. Für BM ohne Mandat wird das Bundesland ihrer letzten politischen Tätigkeit herangezogen; StS können diesbezüglich nicht eindeutig zugeordnet werden. Angegeben ist die jeweilige Anzahl der vertretenen Länder (max. 16).

Hinsichtlich des Frauenanteils hebt sich die Ampel-Regierung von ihren Vorgängerinnen positiv ab. In den ersten drei Bundesregierungen war keine einzige Ministerin vertreten. Ab 1961 änderte sich das zunächst langsam, aber stetig. Im letzten Kabinett von Angela Merkel (2017-2021) waren die Männer nur noch in einer leichten Überzahl (9 von 16). Die Koalition aus SPD, Grünen und FDP stellt nun das erste Bundeskabinett, das vollständig paritätisch zusammengesetzt ist, wenn man den Kanzler außen vor lässt (Tabelle 2). Insofern hat Olaf Scholz sein Wahlversprechen eingelöst. Nicht überraschend wurde nur einer von vier FDP-Ministerposten mit einer Frau besetzt (25 %), was Grüne und SPD durch entsprechend mehr Ministerinnen ausgleichen haben (60,0 % bzw. 57,1 %). Bei den PStS/StM bietet sich ein fast iden-

tisches Bild, wobei die Frauenanteile von SPD und Grünen knapp unter denjenigen der Minister:innen liegen. Die größten Probleme bei der Herstellung der Parität gab es bei den beamteten Staatssekretär:innen, wo mit knapp 43 Prozent das niedrigste Niveau unter allen Ämterkategorien erreicht wurde. Dieses Ergebnis relativiert sich etwas, wenn man den traditionell geringen Anteil an weiblichen Führungskräften in der Ministerialverwaltung in Rechnung stellt. Außerdem fällt der Frauenanteil in dieser Kategorie bei allen drei Parteien ähnlich aus. Prozentual gibt es sogar etwas mehr weibliche StS in den FDP-Ressorts (40,0 %) als in den SPD-Ressorts (38,5 %); die StS bei den Grünen sind exakt paritätisch besetzt. Geschlechterparität war also für SPD und Grüne ein zentrales Selektionskriterium – vor allem auf der Ebene der Minister:innen, aber auch bei den PStS/StM. Das zeigt sich auch daran, dass beide Parteien bereit waren, das strukturelle Defizit der FDP in diesem Feld zu kompensieren. Zugleich hatte diese Prioritätensetzung Konsequenzen für andere Selektionskriterien und damit verbundene Personalooptionen, die im Konfliktfall zurückgedrängt wurden.

Die personelle Repräsentation der Länder in der Bundesregierung ist sowohl für die öffentliche Wahrnehmung als auch für die innerparteiliche Akzeptanz relevant. So kritisierte CSU-Generalsekretär Blume bei der Verteidigung der Regierung Scholz, dass kein einziges Kabinettsmitglied aus Bayern komme und daher der Freistaat »nur auf der Ersatzbank« sitze (Glas et al. 2021). Tatsächlich sind unter den 16 BM nur neun Länder repräsentiert. Am stärksten vertreten sind Nordrhein-Westfalen mit vier und Hessen mit drei Minister:innen. Bei den PStS/StM ist das Bild insofern ausgewogener, als die 37 Parlamentarier:innen ihre Mandate in 13 verschiedenen Ländern erhalten haben, von denen wiederum einige nicht im Bundeskabinett vertreten sind. Nur aus Sachsen findet sich kein einziges Regierungsmitglied. Bayern ist dagegen unter den PStS/StM mit sieben Personen überrepräsentiert, selbst wenn man die Bevölkerungsgröße des Freistaats in Rechnung stellt. Gleiches gilt für Baden-Württemberg mit sieben PStS, während nur fünf aus NRW kommen. Diese komplementären Rekrutierungsmuster verweisen darauf, dass die regionale Herkunft auch bei der Personalauswahl der Ampel-Regierung eine wichtige Rolle gespielt hat: Große Länder bzw. mächtige Landesverbände, die nicht im Kabinett vertreten sind, werden umso mehr bei der Besetzung der PStS berücksichtigt. Am deutlichsten zeigt sich diese Selektionslogik bei der FDP, die vier ihrer acht PStS mit Bundestagsabgeordneten aus Baden-Württemberg besetzt hat, wo ein wichtiger Landesverband

der Liberalen sitzt. Auch bei den Grünen ist die regionale Herkunft der PStS/StM stark konzentriert: Acht der 13 Positionen wurden mit Personen aus den drei mitgliederstärksten Landesverbänden besetzt (NRW, Bayern, Baden-Württemberg). Bei der SPD sind die regionalen Rekrutierungsmuster am wenigsten konzentriert. Schließlich fällt auf, dass Ostdeutschland unter den PStS/StM mit 3 von 37 Positionen deutlich unterrepräsentiert ist; allerdings sind zwei davon StM im Kanzleramt.⁵

3. Politische Loyalität: Parteimitgliedschaft und Parlamentsmandat

Folgt man dem Delegationsmodell parlamentarischer Demokratie (Strøm 2000), sind sowohl die Mehrheitsfraktionen im Bundestag als auch die Koalitionsparteien die »Prinzipale« des exekutiven Spitzenpersonals, das als deren »Agenten« die Regierungsgeschäfte führt. Dabei muss gewährleistet sein, dass sich die Regierenden auch nach Amtsantritt an die programmatischen Vorgaben der Prinzipale halten. Um diese politische Loyalität möglichst sicherzustellen, werden Regierungsämter in der Regel mit Kandidat:innen besetzt, die auch Mitglied in der jeweiligen Partei bzw. Parlamentsfraktion sind. Die Bundesrepublik Deutschland zählt traditionell zu den Demokratien, in denen diese parteipolitisch-parlamentarische Loyalitätsdimension stark ausgeprägt ist (Costa Pinto et al. 2018, S. 2). Die Ampel-Koalition bildet hier keine Ausnahme: Alle BM und PStS/StM sind Mitglieder der Parteien, die sie nominiert haben. Es gibt also in der Scholz-Regierung keine »Technokraten«, die in vielen europäischen Kabinetten zunehmend häufig auftreten. Gleichzeitig haben die meisten Minister:innen ein Bundestagsmandat inne; für die PStS und StM gilt dies ohnehin. Darüber hinaus hat die überwiegende Mehrheit der beamteten StS eine Parteimitgliedschaft in ihren öffentlich zugänglichen Lebensläufen ausgewiesen, was die Bedeutung des Begriffs »politischer Beamter« unterstreicht. Im Hinblick auf diese

5 Reem Alabali-Radovan (SPD; Mecklenburg-Vorpommern) und Carsten Schneider (SPD; Thüringen). Hinzu kommt Michael Kellner (Grüne; Brandenburg) als PStS im BMWK. Im Bundeskabinett ist die Unterrepräsentation Ostdeutschlands weniger deutlich. Legt man die Bundestagsmandate bzw. die letzte politische Tätigkeit zugrunde, kommen drei von 16 BM aus ostdeutschen Ländern. Nach Bevölkerungsgröße wären diese sogar (leicht) überrepräsentiert.

grundlegenden Loyalitätskriterien gibt es allerdings auch bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Koalitionsparteien (Tabelle 3).

*Tabelle 3: Politisches Loyalitätsprofil des Regierungspersonals:
Bundestagsmandate und Parteimitgliedschaft (in %)*

	BM		PStS/StM		StS	
	MdB	DM (BM/BT)	DM (PStS+StM/ BT)	Ressort- kongruenz	Partei- mitglied	Ressort- kongruenz
SPD	42,9	28,5/58,7	43,7/58,7	100,0	76,9	69,2
Grüne	80,0	40,0/13,5	15,3/13,5	92,3 ^a	80,0	80,0
FDP	100,0	0,0/0,0	0,0/0,0	100,0	60,0	30,0
Gesamt	68,8	25,0/40,6	24,3/40,6	97,3	72,7	60,6

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abkürzungen: BM = Bundesminister:innen (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretär:innen; StM = Staatsminister:innen; StS = beamtete Staatssekretär:innen.

Anmerkungen: Alle BM und PStS/StM sind Mitglieder der Partei, die sie nominiert hat. MdB = BM mit aktuellem Bundestagsmandat; PStS sind qua Amt MdB, StS dürfen keine MdB sein. DM = Direktmandat (1. Wert: DM-Anteil an BM bzw. PStS/StM; 2. Wert: DM-Anteil in BT-Fraktion). Ressortkongruenz = gleiche Parteizugehörigkeit wie Ressortminister:in.^a Die einzige Ausnahme bildet Claudia Roth (Grüne) als StM für Kultur und Medien im SPD-geführten Kanzleramt.

Bei der FDP sind alle Bundesminister:innen auch Bundestagsabgeordnete, ebenso bei den Grünen mit Ausnahme von Familienministerin Anne Spiegel. Bei der SPD ist es dagegen nur eine Minderheit (drei von sieben). Dazu gehören Kanzleramtsminister Wolfgang Schmidt, Verteidigungsministerin Christine Lambrecht, die nicht mehr für den Bundestag kandidiert hat, sowie Innenministerin Nancy Faeser und Bauministerin Klara Geywitz, die zuvor in der Landespolitik aktiv waren. Außerdem zeigt Tabelle 3, dass der Gewinn eines Direktmandats kein prioritäres Selektionskriterium für ein Regierungsamt war. Obwohl die SPD 2021 die meisten Wahlkreise gewann und damit die mit Abstand höchste Direktmandatsquote im Bundestag hat (58,7 %), blieb dieser Anteil nicht nur bei ihren BM, sondern auch bei ihren PStS/StM deutlich darunter. Gleichwohl hat ein Wahlkreissieg in Einzelfällen eine förderliche Rolle bei der Personalauswahl gespielt. Dazu zählen etwa der innerparteiliche Außenseiter und »Medienstar« Karl Lauterbach,

der sein Direktmandat in Köln holte und zum Gesundheitsminister ernannt wurde, oder Reem Alabali-Radovan, die als »Newcomerin« überraschend den Wahlkreis Schwerin/Ludwigslust-Parchim I gewann und dann Staatsministerin für Migration und Integration wurde. In der Bundestagsfraktion der Grünen war die Direktmandatsquote weitaus geringer. Dass sie bei den grünen Kabinettsmitgliedern darüber liegt, geht auf die geringe Fallzahl zurück: Neben dem Parteivorsitzenden Robert Habeck hat auch Cem Özdemir ein Direktmandat mit großem Vorsprung gewonnen, was zweifellos ein »Plus« für seine Nominierung als Landwirtschaftsminister war.

Das parteipolitische Profil der beamteten Staatssekretär:innen lässt eine weitere Differenz zwischen den Koalitionspartnern erkennen. In den von den Grünen geführten Ressorts sind die StS nicht nur fast alle Parteimitglieder, sondern gehören auch alle den Grünen an. Insofern folgt die Besetzung der administrativen Spitzenpositionen bei den Grünen eindeutig einer parteipolitischen Logik. Anders bei der FDP: Hier haben lediglich sechs der zehn PStS eine öffentlich sichtbare Parteimitgliedschaft, von denen wiederum drei anderen Parteien angehören. Die Auswahl der letztgenannten Personen hat mit deren Kompetenzprofil zu tun: Werner Gatzert (SPD) war bereits seit 2005 (mit kurzen Unterbrechungen) Staatssekretär im BMF und wurde auch vom neuen Finanzminister Christian Lindner übernommen. Außerdem hat Lindner die Ökonomieprofessorin Luise Hölscher (CDU) aufgrund ihrer steuerrechtlichen Expertise zur StS in sein Ministerium berufen. Auch Verkehrsminister Volker Wissing (FDP) hat den bisherigen Staatssekretär Michael Güntner (CDU) im BMDV behalten. Diese »Fremdbesetzungen« zeigen, dass die FDP bei der operativen Führung ihrer zentralen Ministerien eher auf ressortspezifische Expertise als auf Parteiloyalität gesetzt hat, wobei wohl auch ihr vergleichsweise »dünner« Personalpool gegen eine Auswahl aus den eigenen Reihen gesprochen hat. Von den 13 StS der SPD sind zehn Parteimitglieder, darunter einer mit anderem Parteibuch: Thomas Steffen (CDU), der bereits in der letzten Merkel-Regierung StS im BMG war und unter Karl Lauterbach »vorerst« im Amt blieb (BMG 2021).

4. Führungskompetenz: Regierungserfahrung und Ressortexpertise

Politische Führungskompetenz ist eine weitere Schlüsseleigenschaft von Regierungsmitgliedern. Ihre Fähigkeit, ein Ministerium effektiv zu leiten, bestimmt wesentlich darüber, ob die Regierungsaufgaben im Sinne der Parteien und Parlamentsfraktionen erfüllt werden, was eine wichtige Grundlage für deren Wiederwahl darstellt. Bei der Auswahl des Regierungspersonals ist also einschlägige Führungserfahrung eine entscheidende Währung. Sie lässt sich insbesondere an früheren Leitungspositionen in einem Ministerium festmachen, wobei neben der Bundesebene auch die Länderregierungen einen möglichen Erfahrungshintergrund bieten. Darüber hinaus ist inhaltliche Expertise für das jeweilige Ressort von Relevanz, die die betreffenden Personen innerwie außerhalb des politischen Betriebes erworben haben können.

In der Bundesrepublik scheint der sicherste Weg, um Minister:in zu werden, darin zu bestehen, bereits zuvor ein Ministeramt bekleidet zu haben (Schüttemeyer 1998, S. 239). In dieser Hinsicht war die Ausgangssituation innerhalb der Ampel-Koalition ungleich, da die SPD seit 2013 durchgängig an der Bundesregierung beteiligt war und folglich auf erfahrenes eigenes Personal zurückgreifen konnte, während dies für Grüne und FDP nicht möglich war. Diese strukturelle Asymmetrie spiegelt sich in den Rekrutierungsmustern aller drei Ämterkategorien wider.

Vier der sieben SPD-Minister:innen waren bereits in der vorangegangenen Bundesregierung in Leitungspositionen tätig. Rechnet man Olaf Scholz als ehemaligen Finanzminister hinzu, so fanden sich alle sozialdemokratischen Mitglieder des letzten Merkel-Kabinetts in der neuen Regierung wieder – mit Ausnahme des ehemaligen Außenministers Heiko Maas. Hinzu kam der ehemalige Staatssekretär im BMF und Leiter des »Vizekanzleramts«, Wolfgang Schmidt, als Chef des Bundeskanzleramts. Von den bisherigen Minister:innen blieb nur Hubertus Heil in seinem Ressort (BMAS), Svenja Schulze und Christine Lambrecht übernahmen jeweils andere Ministerien (BMZ bzw. BMVg). Die übrigen Kabinettsmitglieder der SPD hatten keine Regierungserfahrung. Für ihre Auswahl spielte Fachexpertise eine entscheidende Rolle. Dies gilt vor allem für Karl Lauterbach, der im Zuge der Corona-Pandemie zu einem bundesweit bekannten und medial nachgefragten Fachpolitiker wurde und dessen Nominierung als Gesundheitsminister selbst bei der Opposition auf breite Zustimmung stieß. Aber auch Nancy

Tabelle 4: Kompetenzprofil des Regierungspersonals: Regierungserfahrung und Ressortexpertise (in %)

	BM ^a			PStS/StM			StS		
	Reg. Bund	Reg. Land	Ressort- expertise	Reg. Bund	Reg. Land	Ressort- expertise	Reg. Bund	Reg. Land	Ressort- expertise
SPD	57,1	28,6	57,1	25,0	6,3	75,0	84,6	30,8	46,2
Grüne	0,0	40,0	60,0	0,0	0,0	38,5	20,0	60,0	70,0
FDP	0,0	25,0	50,0	0,0	12,5	75,0	60,0	50,0	80,0
Gesamt	25,0	31,3	56,3	10,8	5,4	62,2	57,6	45,5	63,6

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abkürzungen: BM = Bundesminister:innen (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretär:innen; StM = Staatsminister:innen; StS = beamtete Staatssekretär:innen.

Anmerkungen: ^a Reg. = vorübergehende führende Position (Abteilungsleiter:in, StS, PStS, Minister:in) in einem Bundesministerium (Bund) bzw. Landesministerium (Land). Ressortexpertise = vorübergehende Position in der Ministerialverwaltung in dem spezifischen Ressort (Bund/Land) oder Fachpolitiker:in im Bundestag/Landesparlament oder andere Berufserfahrung von bereichsspezifischer Relevanz.

Faerer hat eine fachliche Qualifikation für die Leitung des BMI, da sie als »gelernte Innenpolitikerin« u.a. den Vorsitz der G10-Kommission zur Kontrolle der Nachrichtendienste führte. Nur Klara Geywitz hat als einzige SPD-Ministerin keine Führungskompetenz nach den hier verwendeten Kategorien vorzuweisen. Bei Grünen und FDP haben einzelne Minister:innen bereits zuvor entsprechende Ressorts in den Ländern geleitet, wie Robert Habeck als zuständiger Minister für Energiewende in Schleswig-Holstein, Anne Spiegel als Familienministerin in Rheinland-Pfalz und Volker Wissing als Verkehrsminister ebenda. Darüber hinaus haben mit Steffi Lemke (Grüne) und Marco Buschmann (FDP) zwei Kabinettsmitglieder ressortspezifische Expertise in den entsprechenden Fachausschüssen des Bundestages erworben. Auf Kabinettssebene besteht also eine relative Gleichverteilung zwischen den Parteien hinsichtlich der Regierungserfahrung auf Länder-

ebene und der Ressortexpertise; nur bei der Regierungserfahrung im Bund sind die Rekrutierungsmuster klar asymmetrisch.

Bei der Führungserfahrung der PStS/StM fallen die Unterschiede zwischen ehemaligen Regierungs- und Oppositionsparteien weniger deutlich aus. Unter den 16 PStS/StM der SPD hatten nur vier entsprechende Positionen in der Vorgängerregierung inne. Auf dieser Ebene setzten die Sozialdemokraten also stärker auf Wechsel als im Bundeskabinett. Regierungserfahrung auf Länderebene bildet in allen drei Parteien die absolute Ausnahme. Ein augenfälliges Muster ergibt sich schließlich hinsichtlich der Ressortexpertise: Bei SPD und FDP wurden die PStS in den einzelnen Ministerien überwiegend nach vorheriger Mitgliedschaft in den zuständigen Bundestagsausschüssen vergeben (jeweils 75,0 %). Bei den Grünen war dies nur eine Minderheit; hier waren offenbar andere Gesichtspunkte für die Auswahl und Ressortzuordnung ausschlaggebend.

Bei den beamteten Staatssekretär:innen zeigen sich wieder klare Differenzen zwischen SPD, Grünen und FDP. Zehn von zwölf StS in SPD-Ressorts hatten bereits entsprechende Positionen in der letzten Merkel-Regierung inne, wenn auch nur fünf im »angestammten« Ressort. Die anderen wurden entweder von ihren bisherigen Chef:innen ins neue Ressort mitgenommen oder von den neu zuständigen Minister:innen eingesetzt. Aufgrund dieses ausgeprägten Erfahrungsprofils in der Ministerialverwaltung des Bundes haben nur relativ wenige StS in SPD-Ministerien Regierungserfahrung in den Ländern bzw. spezielle Ressortexpertise vorzuweisen. Bei den grünen Ministerien verhält es sich genau umgekehrt. Andreas Michaelis ist hier der einzige StS, der schon zuvor die gleiche Position auf Bundesebene innehatte (AA). Ansonsten haben die Grünen relativ viele StS-Posten mit Personen besetzt, die in führender Position in grünen Landesministerien tätig waren. In drei Fällen handelt es sich sogar um die gleichen Ressorts. Mithin ergeben sich bei den StS der Grünen relativ hohe Anteile bei »Regierungserfahrung Land« und »Ressortexpertise«. In den letztgenannten Kategorien bietet die FDP ein ähnliches Bild. Bei der Regierungserfahrung auf Bundesebene zeigt sich jedoch ein deutlicher Unterschied zwischen Grünen und Liberalen: Während erstere ihre StS fast durchgängig aus der eigenen Partei rekrutiert haben, haben letztere mehrere Spitzenbeamt:innen aus den Ministerien der letzten Merkel-Regierung übernommen. Dazu zählen Cornelia Haugg (BMBF), Werner Gatzert und Carsten Pillath (beide BMF) sowie Michael Güntner und Stefan Schnorr (beide BMDV). Somit verfügen die meisten StS

in den FDP-Ressorts über Regierungserfahrung auf Bundesebene, obwohl die Liberalen nicht an den vorherigen Kabinetten beteiligt waren.

5. Fazit

Als erstes »echtes« Dreierbündnis auf Bundesebene wurde die Ampel-Koalition vergleichsweise schnell und geräuschlos gebildet. Das ausgehandelte Personaltableau ist nicht nur wesentlich für das Profil der neuen Regierung, sondern es ermöglicht auch Einblicke in die Personal- und Machtstrukturen der sie tragenden Parteien. In einigen Hinsichten stehen die Rekrutierungsmuster im Kabinett Scholz in Kontinuität zu früheren Regierungen. Dazu gehören das hohe Maß an »parteilichter Durchdringung« des gesamten Regierungspersonals und das Fehlen »technokratischer« Ämterbesetzungen, aber auch eine relativ ausgewogene Repräsentation wichtiger Landesverbände bei allen beteiligten Parteien. Eine herausragende Besonderheit, die sich mit der Ampel-Regierung als ganzer verbindet, ist die Gender-Balance – vor allem bei den BM und den PStS/StM, aber auch – mit leichten Abstrichen – bei den StS. Dass SPD und Grüne weit überproportional zur Frauenrepräsentation in der Regierung beigetragen haben, verweist zugleich auf unterschiedliche politische Präferenzen, die zu unterschiedlichen Rekrutierungsprofilen der Koalitionsparteien führen.

Als einzige Ampel-Partei verfügte die SPD durch ihre Beteiligung an den vorhergehenden Bundesregierungen über einen großen Pool an exekutiv erfahrenem Personal, aus dem sie auch zahlreiche Positionen im Kabinett und in den Ministerien (StS) besetzt hat. Nur bei den PStS bildeten regierungserfahrene Personen eine klare Minderheit; für deren Auswahl waren offensichtlich andere Gesichtspunkte maßgeblich. Im Vergleich mit Grünen und FDP fällt zudem auf, dass bei den Sozialdemokraten niemand aus der bisherigen Partei- und Fraktionsspitze in die Regierung eintrat. Stattdessen kam es neben der Übernahme »altgedienter« Minister:innen zu einigen Kabinettsbesetzungen »aus der zweiten Reihe« (Karl Lauterbach, Nancy Faeser und Klara Geywitz). Dieses Selektionsmuster verweist zum einen auf die besondere Rolle von Olaf Scholz, der als Kanzlerkandidat wesentlich zum Wahlsieg der SPD beigetragen hat, aber weder der Partei- noch der Fraktionsführung angehörte. Zum anderen zeigt es die Schwierigkeiten, angesichts der polyzentrischen Machtarchitektur innerhalb der SPD eine Balance

zwischen (Gender-)Repräsentation, Loyalität und Führungskompetenz zu erreichen.

den Grünen war die Besetzung der Regierungsämter am stärksten parteipolitisch geprägt. So sind die allermeisten StS in grünen Ressorts auch grüne Parteimitglieder. Außerdem wurden etliche von ihnen aus grün geführten Länderministerien rekrutiert, während nur ein einziger StS über Regierungserfahrung auf Bundesebene verfügt. Zudem spielte ressortspezifische Fachkompetenz bei der Auswahl der grünen PStS/StM eine geringere Rolle als bei den anderen Parteien. Mithin lässt sich für das Rekrutierungsprofil der Grünen – neben dem zentralen Kriterium der Frauenrepräsentation – ein deutlicher Akzent auf »politische Loyalität« konstatieren.

In der FDP war der Partei- und Fraktionsvorsitz lange vor der Bundestagswahl auf Christian Lindner vereint, der die dortigen Schlüsselpositionen mit persönlich Vertrauten besetzt hat. Folglich rekrutierten sich die vier liberalen Kabinettsmitglieder aus der engeren Partei- und Fraktionsführung. Regierungserfahrung und Ressortexpertise hatten auf dieser Ebene allenfalls sekundäre Bedeutung. Ganz anders in den weiteren Ämterkategorien: Die PStS der FDP wurden überwiegend nach ihrer ressortbezogenen Fachkenntnis besetzt, und bei der Auswahl ihrer StS spielte eine Parteimitgliedschaft eine nur untergeordnete Rolle. Stattdessen wurde relativ viel Führungspersonal aus den Bundesministerien der letzten Merkel-Regierung übernommen. Vermutlich sind diese parteiexternen Besetzungen weniger auf »ideologische Enthaltensamkeit« zurückzuführen, sondern erklären sich auch durch eingeschränkte Wahlmöglichkeiten in den eigenen Reihen. Ungeachtet dessen könnte man sagen, dass das Personalprofil der FDP durch eine spezifische Kombination von (persönlicher) Loyalität auf Kabinettssebene und Kompetenzorientierung in den anderen Regierungsämtern gekennzeichnet ist.

Die Rekrutierung des Regierungspersonals ist in aller Regel ein ebenso komplexer wie filigraner Aushandlungsprozess, bei dem divergente Interessen zu berücksichtigen sind und der in kleinem Kreis hinter verschlossenen Türen vonstattengeht. Der vorliegende Beitrag hat sich diesem Untersuchungsgegenstand angenähert, indem er unterschiedliche Rekrutierungsprofile der drei Ampel-Parteien systematisch herausgearbeitet hat, die einige Rückschlüsse auf ihre je spezifischen Selektionspräferenzen und -kapazitäten erlauben. Um die Auswahl des exekutiven Führungspersonals genauer zu rekonstruieren, müssten nicht nur weitere, differenziertere Se-

lektionskriterien berücksichtigt werden, wie z.B. die Bedeutung von Partei- und Fraktionsämtern oder die Zugehörigkeit zu ideologischen Parteiflügeln. Vielmehr wäre auch die Besetzung von Spitzenpositionen in Parlament, Fraktion und anderen Institutionen einzubeziehen, um besser zu verstehen, wie Regierungsparteien ihrer für die parlamentarische Demokratie so bedeutsamen Rekrutierungsfunktion gerecht werden.

Literatur

- BMG (2021). Amtsübergabe im Bundesministerium für Gesundheit <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/amtsuebergabe.html> (letzter Aufruf 17. März 2022)
- Costa Pinto, António, Maurizio Cotta und Pedro Tavares de Almeida (Hg.) (2018). *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham: Palgrave Macmillan
- Fleischer, Julia und Markus Seyfried (2015). Drawing from the Bargaining Pool: Determinants of Ministerial Selection in Germany. In: *Party Politics* 21 (4), S. 503-514
- Glas, Andreas, Johann Oesel und Olaf Przybilla (2021). »Bayern sitzt im Kabinett Scholz nur auf der Ersatzbank«. In: *Süddeutsche Zeitung online*, 7. Dezember 2021 <https://www.sueddeutsche.de/bayern/ampel-koalition-kabinett-scholz-spd-gruene-fdp-1.5481321> (letzter Aufruf 21. März 2022)
- Grotz, Florian, und Wolfgang Schroeder (2021). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS
- Koalitionsvertrag (2021). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP) <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (letzter Aufruf 21. März 2022)
- Miller, Bernhard und Wolfgang C. Müller (2010). Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel. In: Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer (Hg.). *Die zweite Große Koalition*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 156-179

- Müller-Rommel, Ferdinand; Corinna Kroeber und Michelangelo Vercesi (2020). Political Careers of Ministers and Prime Ministers. In: Rudy B. Andeweg; Robert Elgie; Ludger Helms; Juliet Kaarbo und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.). *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford: Oxford University Press, S. 229-250
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998). *Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Schlußfolgerungen*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Strøm, Kaare (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37 (3), S. 261-290
- Thies, Michael F. (2001). Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. In: *American Journal of Political Science* 45 (3), S. 580-598
- Vogel, Lars (2021). Rekrutierungsmuster und -mechanismen von Regierungsmitgliedern. In: Karl-Rudolf Korte und Martin Florack (Hg.). *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer VS https://doi.org/10.1007/978-3-658-30074-6_69-1

