

ten des Bundestages hat sich „ein fester Parlamentsbrauch entwickelt: Widerspricht die Fraktion, die die Anfrage eingebracht hat ... nicht, so gilt die Fristverlängerung als stillschweigend gewährt“⁷⁹. Auch wenn diese Verfahren unkompliziert ausgestaltet sind, binden Sie bei allen Beteiligten in Anbetracht der damit verbundenen Fallzahlen erhebliche Ressourcen. Schon in der „Kleinen Parlamentsreform“ war eine erste Fristverlängerung für die Großen Anfragen auf drei Wochen vorgenommen worden⁸⁰. Realistisch erscheint es, für Kleine und Große Anfragen gleichermaßen eine Beantwortungsdauer von sechs Wochen vorzusehen. Dringende Spezialthemen können auch weiterhin in Schriftlichen und Mündlichen Fragen behandelt werden.

Es lässt sich schon jetzt mit großer Wahrscheinlichkeit vorhersagen, dass die Frageverfahren in der nun beginnenden 17. Wahlperiode massiv eingesetzt werden und insbesondere die Kleinen Anfragen einen neuen Rekord aufstellen werden, denn im Parlament sind nun drei sehr fragefreudige Oppositionsparteien vertreten: SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Linkspartei. In Verbindung mit laufenden Stelleneinsparungen in der Ministerialverwaltung und den jüngst formulierten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts kann das Verfahren im Fragewesen schnell auf die Tagesordnung kommen und eine „Budgetierung“ von zu stellenden Fragen unausweichlich werden.

Die politischen Akteure im Parlament müssen sich daher künftig genau überlegen, wie sie ihre Fragerechte effektiv und effizient einsetzen können und sie nicht durch übermäßigen Gebrauch gefährden. Ohne es weiter auszuführen, hat der Bundestagspräsident dies schon angedeutet: „Besonders ärgerlich finde ich die Art und Weise, wie wir das Fragerrecht gegenüber der Bundesregierung verschenken. Das bleibt so weit hinter den parlamentarischen Möglichkeiten zurück, dass mich das persönlich frustriert.“⁸¹

79 Sven Hölscheidt, a.a.O. (Fn. 19), S. 56, 58.

80 Vgl. Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972, S. 124.

81 Vgl. Heribert Prantl im Interview mit Norbert Lammert, a.a.O. (Fn. 11), S. 7.

Der Bundestag: Sprungbrett oder Auffangbecken? Ministerkarrieren zwischen Parlament und Exekutive

Jörn Fischer und André Kaiser

Für die Laufbahn von Bundesministern erfüllt der Bundestag grundverschiedene Funktionen, abhängig vom Zeitpunkt der Ministerkarriere. Vor einer Berufung ins Kabinett fungiert das Parlament einerseits für den Minister in spe als Sozialisationsraum und politische Bühne und andererseits für das Selektorat, die Ausählenden, als Rekrutierungspool. Während der Amtszeit ist die Parlamentsmitgliedschaft ein Ausdruck der Gewaltenverschrän-

kung zwischen Exekutive und Legislative und kann dem Minister als politische Machtbasis dienen. Nach dem Ausscheiden aus dem Kabinett bietet es Ex-Ministern eine Fortsetzung ihrer politischen Tätigkeit auf Bundesebene und nicht zuletzt eine Versorgungsmöglichkeit bis zum Beginn ihres Anspruchs auf Ruhegehalt.

Wir zeigen die Muster der parlamentarischen Abschnitte in den Karrieren von Bundesministern anhand eines Datensatzes, der sämtliche berufenen Minister von 1949 bis zum Ende des Kabinetts *Merkel I* (Oktober 2009) umfasst.

Frank Armbruster beklagt in seiner Analyse der frühen deutschen Regierungen noch einen Mangel an Generalisten im Kabinett.¹ Doch seitdem ist eine Entwicklung weg vom Expertentum hin zum politischen Generalisten erkennbar. Selbst die frühere Expertendomäne Landwirtschaftsministerium kann heutzutage unschwer von einer staatlich geprüften Elektrotechnikerin (*Ilse Aigner*, CSU) oder einer Juristin (*Renate Künast*, Bündnis 90/ Die Grünen) geleitet werden. Auch wenn es vermutlich noch etwas dauern wird, bis ein Landwirt das Justizministerium übernimmt, wirft dies ein Licht auf die vergleichsweise geringe Bedeutung fachlicher Expertise für die Ausübung des Amtes als Bundesminister. Der *Helmut Schmidt* zugeschriebene Ausspruch: „Mit etwas überdurchschnittlicher Intelligenz kann man das“² unterstreicht dies. Es sind also andere Qualifikationen, die einen Minister zu seinem Amt befähigen. Solche Fähigkeiten, etwa die richtige Mischung aus Durchsetzungsvermögen und Kompromissbereitschaft, das Aufbauen und Pflegen von Netzwerken, der souveräne Umgang mit den Medien, das Gespür für Positionen von heute und Themen von morgen, die Kenntnis über formelle und informelle Entscheidungsprozesse zwischen Parlament und Regierung lernt man im politischen Alltagsgeschäft: „General political skills are learned in parties and legislatures.“³ Auf nationaler Ebene ist der Bundestag der Einstieg für Nachwuchspolitiker. Nach der Sozialisationstheorie⁴ fungieren Parlamente als Sozialisations- und Lernraum für Politiker mit Ambitionen auf das Ministeramt. Sie eignen sich politische Fähigkeiten an und können sich ein fachliches Profil in einem spezifischen Politikfeld erarbeiten. Ähnlich, jedoch aus der Perspektive des Selektorats, argumentiert die Prinzipal-Agenten-Theorie. Demnach wählen parlamentarische Selektorate solche Politiker als Minister aus, die sie über längere Zeiträume direkt beobachten konnten. Der Bundestag ist also eine Arena, in der Minister in spe erstens ihr politisches Talent beweisen können und in der zweitens ihre politischen Positionen zu Tage treten. Beides sind wichtige Informationen für die Spitzengruppen ihrer Partei beziehungsweise Fraktion, die im Kabinettbildungsprozess als Selektorat fungieren. Das Screening, die Beobachtung im Bundestag wirkt als „Qualitätskontrolle“ und verhindert die Berufung von ungeeigneten Ministern, die nur unter hohen Kosten wieder aus dem Kabinett abberufen werden könnten.

1 Vgl. *Frank Armbruster*, Ressort-Rotationen in Großbritannien und in der Bundesrepublik. Minister: Fachmann oder Politiker?, in: ZParl, 4. Jg. (1973), H. 1, S. 95 – 110.

2 *Egon Bahr*, Zu meiner Zeit, München 1996, S. 464.

3 *André Kaiser / Jörn Fischer*, Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949–2008. The Bundestag as Recruitment Pool, in: German Politics, 18. Jg. (2009), H. 2, S. 140 – 154, S. 143.

4 Vgl. *Lieven de Winter*, Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet, in: *Jean Blondel / Jean-Louis Thébault* (Hrsg.), The Profession of Government Minister in Western Europe, Basingstoke 1991, S. 44 – 69, S. 44.

Der Blick in die Empirie zeigt, dass von den 192 von 1949 bis Oktober 2009 berufenen Bundesministern⁵ 123 (64 Prozent) bei Ersternennung Mitglied des Bundestags waren oder in der Vergangenheit gewesen sind (13 beziehungsweise 7 Prozent). Sämtliche 123 Minister, die zum Zeitpunkt ihrer Ersternennung bereits im Bundestag waren, blieben dies auch nach ihrem Eintritt ins Kabinett; der Übergang von der Legislative in die Exekutive verlief also nahtlos. Immerhin 56 Minister (29 Prozent) hatten vor ihrer Ernennung keinen Sitz im Bundestag, ihre politische Sozialisation verlief entweder auf anderen Ebenen, oder sie gehörten zu der seltenen Gruppe der politischen Seiteneinsteiger.

Tabelle 1 zeigt, dass innerhalb des Bundestags als Rekrutierungsstätte besonders solche Abgeordneten für eine Ministerkarriere in Frage kommen, die in ihren Fraktionen hervorgehobene Funktionen, namentlich im Fraktionsvorstand, ausgefüllt haben. Besonders deutlich wurde die Selektions- und Sozialisationsfunktion der Fraktionen in den 1960er und 1980er Jahren beim Wechsel von der Oppositions- in die Regierungsrolle.⁶ Die Funktion als Parlamentarischer Staatssekretär ist dabei jedoch, anders als von vielen bei ihrer Einführung 1967 angenommen, keine wesentliche Sprosse auf der Karriereleiter. Während ein Drittel der bis 1977 ernannten Parlamentarischen Staatssekretäre später zu Bundesministern ernannt wurde⁷, brach dieser Trend danach abrupt ab.⁸ Parlamentarische Anciennität ist durchaus ein Kriterium. Etwa 70 Prozent derer, die vor ihrer Ernennung zum Minister ein Bundestagsmandat innehatten, waren bereits acht Jahre oder länger Mitglied des Parlaments. Im europäischen Vergleich errechnete *Lieven de Winter* für deutsche Minister eine eher kurze durchschnittliche „Wartezeit“ im Parlament von 7,7 Jahren.⁹

Neben dem Bundestag sind die Landesregierungen ein weiterer Rekrutierungspool. Immerhin 41 Minister (21 Prozent) waren vorher Mitglied einer Landesregierung, entweder als Ministerpräsident (beziehungsweise Bürgermeister in den Stadtstaaten) oder als Minister (Senator). In Anbetracht des Verbundcharakters des deutschen Föderalismus ist dies keine Überraschung, schließlich sind die Ministerpräsidenten der Länder konstant in die auf der Bundesebene laufenden Politikprozesse eingebunden. Viele von ihnen erwerben dabei deutschlandweit ein Profil und üben auch als Chef einer Landesregierung vor allem über den Bundesrat erheblichen Einfluss auf die Bundespolitik aus. Auffallend ist, dass die Bedeutung der Landesregierungen als Rekrutierungsstätte in den letzten Jahren zugenommen, während jene der Bundestagsfraktionen eher abgenommen hat: Von den 37 Ersternennungen seit dem Regierungswechsel 1998 hatten 19 Minister bereits Regierungserfahrung auf Landesebene. Die europäische Ebene hingegen ist zu vernachlässigen. Nur zwei Ressortchefs waren seit 1979, dem Jahr der Einführung der Direktwahl, vor ihrem Ministeramt Mitglied des Europäischen Parlaments.

5 Die Untersuchungseinheit sind Ersternennungen (und damit Personen). Die letzte berücksichtigte Ersternennung war die von *Karl-Theodor zu Guttenberg* (CSU) zum Wirtschaftsminister.

6 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Wiesbaden 1998, S. 238.

7 Vgl. *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999, Bd. 1, Baden-Baden 1999, S. 1114.

8 Vgl. *Philip Manow*, „Will Junior Ever Grow Up?“ or, Where and When Do Junior Ministers Become Senior Ministers? An Empirical Investigation for 23 OECD Countries, 1949–2003, unveröffentlichtes Manuskript, ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada 2005, S. 18.

9 Vgl. *Lieven de Winter*, a.a.O. (Fn. 4), S. 48.

Tabelle 1: Karrieremuster der Bundesminister 1949 bis 2009*

Position im Deutschen Bundestag	Mitglied in einer Landesregierung	nie vorher Mitglied einer Landesregierung	vorher Mitglied einer Landesregierung
Abgeordneter und Parlamentarischer Staatssekretär	23 ¹	0	
Abgeordneter und Mitglied des Fraktionsvorstands	68	10	
nur Abgeordneter	31	4	
nie vorher Abgeordneter	29	27	

* Stand: Ende Kabinett Merkel I (Oktober 2009); letzte Änderung: Karl-Theodor zu Guttenberg.
¹ Davon waren elf Minister auch im Fraktionsvorstand.
Quelle: Eigene Recherchen.

Für die meisten Minister beginnt also der Weg zu einem Regierungsamt mit einem Sitz im Bundestag, doch auch die Mitgliedschaft in einer Landesregierung kann als Sprungbrett dienen. Dabei schließen sich diese beiden Karrierepfade keineswegs gegenseitig aus: 14 Personen (7 Prozent) hatten vor dem Ministeramt auf Bundesebene sogar sowohl dem Bundestag als auch einer Landesregierung angehört. Umgekehrt haben immerhin 29 (15 Prozent) weder eine Vergangenheit im Bundestag noch in einer Landesregierung.

Die gleichzeitige Ausübung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat ist ein Merkmal parlamentarischer Regierungssysteme. In der Tradition von *Walter Bagehot* argumentierend ist die parlamentarische Demokratie durch eine Fusion von exekutiven und legislativen Kompetenzen gekennzeichnet. Demnach ist es nur logisch, dass Kabinettsmitglieder auch im Parlament den Fraktionen angehören, die die Regierung stützen.¹⁰ „Die Personalunion beider Ämter erscheint hierbei als natürliche Konsequenz einer engen politischen Verbindung von Regierung und Parlamentsmehrheit unter Betonung der Scheidelinie zwischen ihr und der Opposition.“¹¹ Dabei ist diese Personalunion jedoch keineswegs eine konstitutive Voraussetzung der parlamentarischen Demokratie; eine gleichzeitige Mitgliedschaft in Kabinett und Parlament ist in Deutschland in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg, in Europa unter anderem in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Schweden untersagt.¹²

Aus Sicht von Bundesministern ist eine Mitgliedschaft im Bundestag durchaus erstrebenswert: „Minister ohne steten Rückhalt in der Fraktion bzw. Partei geraten (...) leichter in einseitige Abhängigkeit vom Regierungschef. Ihre Stellung ist insgesamt prekärer.“¹³ Die Mitgliedschaft im Parlament hat jedoch auch eine Kehrseite: Minister, die in der Fraktion

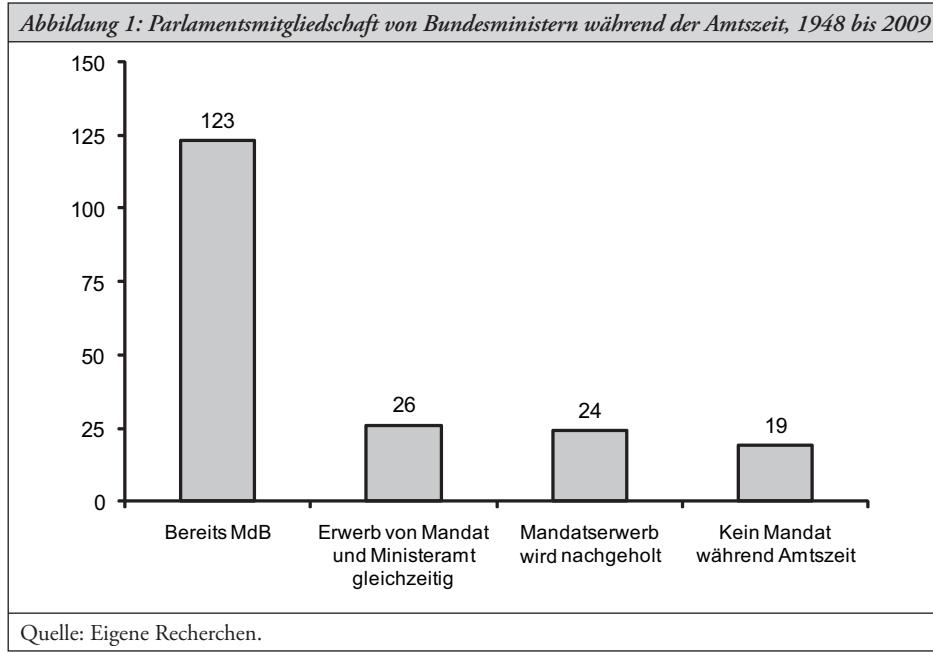
10 Vgl. *Walter Bagehot*, *The English Constitution*. With an Introduction by Richard Crossman, London 1993, S. 67.

11 *Adalbert Hess*, Zur Parlamentsmitgliedschaft der Minister in Bund und Ländern (1946–1971), in: ZParl, 2. Jg. (1971), H. 3, S. 262 – 276, S. 262.

12 Vgl. *Torbjörn Bergman* / *Wolfgang C. Müller* / *Kaare Strøm* / *Magnus Blomgren*, Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns, in: *Kaare Strøm* / *Wolfgang C. Müller* / *Torbjörn Bergman* (Hrsg.), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford 2003, S. 107 – 218, S. 150 f.

13 *Adalbert Hess*, a.a.O. (Fn. 11), S. 276.

verwurzelt sind, haben eine geringere Unabhängigkeit als Minister ohne Abgeordnetenmandat. *Adalbert Hess* unterscheidet in „typische“ (Charakteristikum einer nicht spezifisch politischen Karriere) und „situationsbedingte“ Nichtmitgliedschaft im Parlament (Zeitpunkt oder sonstige Umstände gestatten keine rechtzeitige parlamentarische Kandidatur, etwa bei Ebenenwechseln).¹⁴



Insgesamt 173 (90 Prozent) der 192 Bundesminister hatten während ihrer Amtszeit auch einen Sitz im Bundestag.¹⁵ Bei 123 (64 Prozent) davon verlief der Übergang nahtlos: Sie wurden direkt aus dem Bundestag ins Kabinett berufen und behielten ihren Sitz im Parlament. Bei 26 Ministern (14 Prozent) erfolgte der Eintritt in die Regierung gleich in ihrer ersten Wahlperiode im Bundestag; 24 (13 Prozent) holten den Eintritt in den Bundestag erst im Verlauf ihrer Ministerschaft nach. Dies war überwiegend der Fall bei „situationsbedingten“ Nichtmitgliedschaften, während „typische“ Nichtmitgliedschaften daher rührten, dass die Minister häufig gar kein Mandat im Bundestag anstrebten. Lediglich 19

14 Vgl. ebenda, S. 265 f.

15 Untersuchungseinheit ist hier die Kabinettsmitgliedschaft, die auf die Ersternennung folgte. Als Kabinettsmitgliedschaft wird eine zeitlich kontinuierliche Mitgliedschaft im Kabinett verstanden, auch wenn der Minister das Ressort wechselte oder nach Wahlen formal neu ernannt wurde. Die Aufnahme der zweiten Kabinettsmitgliedschaft von Comeback-Ministern, also solchen, deren Mitgliedschaft im Kabinett unterbrochen war, würde das Ergebnis nur minimal verändern. In dem folgenden Abschnitt ist die bei der Bundestagswahl 2009 erfolgreich angestrebte nachgeholtene Bundestagsmitgliedschaft von *Thomas de Maizière* und *Ursula von der Leyen* ebenso berücksichtigt wie das erst nach dem Ausscheiden aus dem Ministeramt erstmalig erlangte Parlamentsmandat von *Frank-Walter Steinmeier*, *Peer Steinbrück* und *Wolfgang Tiefensee*.

(10 Prozent) der Minister hatten nie einen Sitz im Parlament während ihrer Amtszeit im Kabinett. Darauf, dass Minister ohne Abgeordnetenmandat einen schweren Stand haben, deutet deren kurze Verweildauer im Kabinett hin: Sie blieben im Schnitt lediglich 2,7 Jahre im Amt (N = 19), während alle anderen eine durchschnittliche Amtszeit von 5,2 Jahren aufweisen (N = 167) (vgl. Abbildung 1).¹⁶

Die meisten Minister blieben auch nach dem Ausscheiden aus der Bundesregierung im Parlament¹⁷: 138 von 185 (75 Prozent) wählten den nahtlosen Übergang von der Doppelrolle Minister / Abgeordneter zu einem reinen Abgeordnetendasein. Zehn (5 Prozent) begannen ihre parlamentarische Karriere erst nach dem Ende der Ministerschaft oder nahmen sie nach langen Jahren der parlamentarischen Abstinenz wieder auf. Für diese Gruppierungen hat der Bundestag nicht zuletzt eine Versorgungsfunktion. Immerhin 37 Minister (20 Prozent) blieben nach dem Ende der Ministerkarriere nicht im Bundestag. Manche davon beendeten ihre politische Karriere, andere wechselten von der Bundespolitik auf die Landes- oder europäische Ebene.

In der Gesamtschau auf die Rolle des Bundestags in den Karrieren von Bundesministern ergibt sich als häufigstes Muster eine „Sandwich-Konstellation“: Die Mehrheit der Bundesminister nutzt den Bundestag nicht nur als Sprungbrett ins Amt, sondern sichert sich auch im Kabinett ab durch eine Mitgliedschaft in einer die Regierung (mit)tragenden Fraktion. Darüber hinaus dient der Bundestag vielen nicht zuletzt als Auffangbecken, um die politische Karriere ausklingen zu lassen, oder als Übergangslösung, um sich Tätigkeitsfeldern auf anderen Ebenen zu widmen. Der intertemporale Vergleich der Nicht-Bundestagsmitgliedschaften vor, während und nach der Kabinettszugehörigkeit zeigt, dass das Parlament vor allem während der Amtszeit eine wichtige Funktion hat. Die Zahl von lediglich 19 Nicht-Parlamentariern unter 192 Ministern während ihrer Amtszeit und nur zehn Ministern, die zu keinem Zeitpunkt im Bundestag waren, unterstreicht die für das parlamentarische System charakteristische Gewaltenverschränkung. Weiterhin zeigt sich, dass der Bundestag eher noch als Auffangbecken genutzt wird denn als Sprungbrett. Offensichtlich gibt es vor dem Ministeramt eine größere Auswahl alternativer Karrierepfade (zum Beispiel Landesregierungen) als nach dem Ausscheiden aus dem Kabinett. Abgedankten Ministern, die den Zenit ihrer Karriere erreicht haben, steht, häufig aus Altersgründen, lediglich noch die Tür zum Bundestag offen. Nur eine Minderheit startet eine zweite Karriere, etwa als Ministerpräsident eines Bundeslandes.¹⁸

16 Bei dieser Berechnung wurden die Mitglieder des aktuellen Kabinetts *Merkel II* ausgelassen; es gelten nur Kabinettsmitgliedschaften, die im Anschluss nach Ersternennung erfolgten.

17 Hier wird eine Änderung der Untersuchungseinheit vorgenommen: Es wird der Zeitraum nach der letztmalig erfolgten Ernennung ins Kabinett betrachtet. Da der Verbleib der aktuell im Kabinett *Merkel II* amtierenden Minister unklar ist, wurden diese nicht mit einbezogen. Eine Bundestagsmitgliedschaft muss nach Austritt aus dem Kabinett mindestens vier Monate gedauert haben, um als solche codiert zu werden.

18 Vgl. Jörn Fischer / Klaus Stoltz, Patterns of Ministerial Careers Across Territorial Levels in Germany, unveröffentlichtes Manuskript, vorzustellen auf der Canadian Political Science Association Annual Conference, Montreal 2010.