

Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg*

Franz Urban Pappi, Ralf Schmitt und Eric Linhart

In deutschen Koalitionsverhandlungen wird, zumindest der Öffentlichkeit gegenüber, die Ministeriumsaufteilung unter den Koalitionspartnern normalerweise als letzter Schritt der Koalitionsverhandlungen dargestellt. In der älteren Koalitionstheorie interessiert daran nur die Zahl der Ministerien, die die einzelnen Regierungsparteien bekommen. Der Anteil einer Partei an der Gesamtzahl der Ministerien wird von den rein ämterorientierten Theorien als „Beuteanteil“ interpretiert, den sich die Wahlsieger sichern können. Eine zusätzlich angenommene Motivation der Parteien, politische Inhalte zu verwirklichen, wird über ihre Idealpunkte in einem Politikraum erfasst; die Annahme für Koalitionsverhandlungen lautet, dass jede Partei versuchen wird, ein Koalitionsprogramm zu vereinbaren, das möglichst nahe an ihrem eigenen Idealpunkt liegt.

In dieser idealen Modellwelt werden die beiden Hauptmotive der Parteien getrennt. Das Ämtermotiv wird rein quantitativ als möglichst großer Ministeranteil für eine Partei erfasst und das Policy-Motiv getrennt davon als minimaler Abstand der jeweiligen Parteiposition von dem vereinbarten Koalitionsstandpunkt. Technisch spricht man von einer separablen Nutzenfunktion, deren zwei Bestandteile ohne Wechselwirkung addiert werden können¹. Dabei wird völlig davon abstrahiert, dass die Parteien Interessen für bestimmte Ministerien haben könnten, weil diese für ihre Wählerklientel oder ihre allgemeinen Politikschwerpunkte besondere Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen.

Michael Laver und Kenneth A. Shepsle² gehen mit ihrer Annahme der Policy-Diktatur des jeweiligen Ressortchefs den umgekehrten Weg. Parteien sind an bestimmten Ministerien interessiert, weil sie in der entsprechenden Policy-Dimension ihren Idealpunkt in Gesetzesform umsetzen können, wenn sie den Minister stellen. Die „privaten“ Vorteile des Amtes zählen nicht, sondern ausschließlich die aus dem Amt folgenden Policy-Implikationen. Vorausgesetzt wird eine Regierung, deren Ministeraufteilung eine Gleichgewichtslösung im Sinne des Kern-Konzepts darstellt: Keine alternative Koalitionsregierung könnte die Regierung ablösen, da mindestens eine der für die Alternativkoalition benötigten Parteien das ursprüngliche Politikergebnis gegenüber der Alternative bevorzugt.³ Die starke Annahme

* Wir danken dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung für die Finanzierung der Vorphase des Projektes und der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Finanzierung der Hauptphase.

- 1 Vgl. David Austen-Smith / Jeffrey Banks, Elections, coalitions, and legislative outcomes, in: American Political Science Review, 82. Jg. (1988), H. 2, S. 405 – 422; Itai Sened, Equilibria in weighted voting games with sidepayments, in: Journal of Theoretical Politics, 7. Jg. (1995), S. 283 – 300; Massimo Morelli, Demand competition and policy compromise in legislative bargaining, in: American Political Science Review, 93. Jg. (1999), H. 4, S. 809 – 820; David Baron / Daniel Diermeier, Elections, governments, and parliaments in proportional representation systems, in: The Quarterly Journal of Economics, 116. Jg. (2001), S. 933 – 967.
- 2 Michael Laver / Kenneth A. Shepsle, Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, New York 1996.
- 3 Vgl. aber den kritischen Einwand, dass ein solcher Kern nicht immer existiert, David Austen-

der Policy-Diktatur durch den Ressortchef macht diese Theorie für alle Länder unbrauchbar, in denen Koalitionsverträge die vereinbarte Regierungspolitik in den Politikfeldern festlegen oder die Koalitionen sich auf andere Weise auf eine gemeinsame Regierungspolitik einigen.

1. Befunde der empirischen Koalitionsforschung

Im Vergleich zur Theorie kann die empirische Koalitionsforschung vor allem mit einem Ergebnis zur Ministeriumsverteilung aufwarten, das nicht von allen Koalitionstheorien vorausgesagt wird: der proportionalen Aufteilung der Ämter auf die Koalitionäre entsprechend dem parlamentarischen Sitzanteil, den die Parteien in die Regierung einbringen⁴. *Paul V. Warwick* und *James N. Druckman*⁵ sprechen im Hinblick auf dieses so genannte *Gamson-Gesetz* sogar von einem Paradoxon, weil einerseits das unterschiedliche politische Gewicht der einzelnen Ministerien offensichtlich keine Rolle spielt und weil andererseits die Sitzverteilung im Parlament kein gutes Maß der Verhandlungsstärke der Parteien ist. *Druckman* und *Warwick*⁶ haben mit Hilfe einer Expertenbefragung Schätzwerte für „the importance of the various posts represented in post-war ... cabinets“⁷ ermittelt, und zwar jeweils separat für die einzelnen westeuropäischen Länder. Wenn man die Ministerien, die eine Partei erhält, mit diesen Maßen gewichtet, gilt *Gamsons* Gesetz immer noch, weil nämlich auch die gewichtete Verteilung mit den Sitzanteilen übereinstimmt: „Cabinet portfolios, in both number and value, are allocated in very close proportion to the seat contribution of cabinet parties ...“⁸ Die Sitzstärke im Parlament bleibt außerdem der bessere Prädiktor der Ministeranteile der Parteien als verschiedene Maße der Verhandlungsstärke. Die Autoren des vorliegenden Beitrags⁹ konnten dieses Ergebnis für alle deutschen Nachkriegsregierungen auf Bundes- und Landesebene bestätigen. Sie interpretieren die proportionale Ämteraufteilung als kooperative Norm, die sich im Laufe der Zeit etabliert habe¹⁰.

Smith / *Jeffrey Banks*, Stable governments and the allocation of policy portfolios, in: *The American Political Science Review*, 84. Jg. (1990), H. 3, S. 891 – 906; *Daniel Diermeier*, Coalition Government, in: *Barry R. Weingast* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford 2006, S. 162 – 179.

4 Vgl. *William A. Gamson*, A theory of coalition formation, in: *American Sociological Review*, 26. Jg. (1961), S. 373 – 382.

5 *Paul V. Warwick* / *James N. Druckman*, The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship, in: *European Journal of Political Research*, 45. Jg. (2006), S. 635 – 665.

6 *James N. Druckman* / *Paul V. Warwick*, The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, 44. Jg. (2005), S. 17 – 42.

7 Ebenda, S. 35 – 41.

8 *Paul V. Warwick* / *James N. Druckman*, a.a.O. (Fn. 5), S. 659.

9 *Eric Linhart* / *Franz Urban Pappi* / *Ralf Schmitt*, Die proportionale Ministeriumsaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?, in: *PVS*, 49. Jg. (2008), H. 1, im Druck.

10 Vgl. zur Norminterpretation *Eric C. Browne* / *John P. Frendreis*, Allocating coalition payoffs by conventional norm: An assessment of the evidence from cabinet coalition situations, in: *American Journal of Political Science*, 24. Jg. (1980), S. 753 – 768, und *Michael Laver* / *Norman Schofield*, *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford 1990.

Gegenüber Untersuchungen des *Gamson-Gesetzes*, angefangen von *Eric C. Browne* und *Mark N. Franklin*¹¹ bis zu *Royce Carroll* und *Gary W. Cox*¹², sind Untersuchungen über die Art der Ministerien, die bestimmte Parteien in erster Linie anstreben, seltener. Die Ministeriumsgewichte von *Druckman* und *Warwick*¹³ sollen quasi objektiv die politische Bedeutung der Ministerien allgemein erfassen; alle Parteien ziehen hier ein gewichtigeres Ministerium einem unwichtigeren vor. Das kann zum Beispiel damit erklärt werden, dass die politisch bedeutsameren Ressorts den Ministern die Chance eröffnen, beim Wähler einen nachhaltigeren und, wie man erhoffen wird, positiveren Eindruck zu hinterlassen, als dies Kollegen in unwichtigeren Ministerien möglich ist, die weniger oft Anlass zur Presseberichterstattung geben¹⁴. Doch auch hinsichtlich der Wählerresonanz konkurrieren die Parteien nicht nur in einem allgemeinen, homogenen Wählermarkt, sondern haben ihre je eigenen Unterstützerguppen. Es ist also davon auszugehen, dass nicht zuletzt aus diesem Grund die Parteien auch unterschiedliche Politikschwerpunkte entwickeln und deshalb unterschiedlich stark an bestimmten Ministerien interessiert sein werden. Dies gilt selbst unter der Voraussetzung von Koalitionsverträgen, weil natürlich die Leitung eines Ministeriums unter der Ebene der allgemeinen Richtlinien der Politik viele Möglichkeiten der Beeinflussung der Gesetzgebung und der Implementation der vereinbarten Politiken bietet. Als Beispiele für solche Politikschwerpunkte können die Grünen gelten, die in einer Regierung sicher das Umweltressort anstreben werden, oder die Sozialdemokraten, die am Arbeitsministerium interessiert sein dürften. Abgesehen von solchen offensichtlichen Interessenschwerpunkten ist das systematisch gesammelte Wissen über das Interesse der Parteien an bestimmten Ministerien aber eher spärlich.

Eric C. Browne und *Karen Ann Feste*¹⁵ vermuten in der ideologischen Orientierung einer Partei und den damit zusammenhängenden Wählerschwerpunkten ein Motiv für das Streben nach bestimmten Ressorts. Empirisch können sie zeigen, dass in den westeuropäischen Nachkriegsregierungen nur ganz wenige Ministerien als Parteihochburgen herausragen. Das sind von 15 unterschiedenen nur das Sozial-, das Landwirtschafts- und das Justizministerium.

Sehr viel systematischer haben sich *Ian Budge* und *Hans Keman*¹⁶ mit dem Einfluss der Politikschwerpunkte der Parteien auf die Ressortverteilung beschäftigt. Sie leiten für die verschiedenen ideologischen Parteifamilien Politikschwerpunkte aus der Art ihrer Anhängergruppen, ihrer Ideologie und ihrer historischen Entstehung ab. So sind die religiösen Parteien, in Deutschland nach ihrer Klassifikation durch die CDU/CSU vertreten, in den

11 *Eric C. Browne* / *Mark N. Franklin*, Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies, in: *The American Political Science Review*, 67. Jg. (1973), S. 453 – 469.

12 *Royce Carroll* / *Gary W. Cox*, The logic of Gamson's Law: Pre-election coalitions and portfolio allocations, in: *American Journal of Political Science*, 51. Jg. (2007), H. 2, S. 300 – 313.

13 *James N. Druckman* / *Paul V. Warwick*, a.a.O. (Fn. 6).

14 Vgl. zum Argument des Zusammenhangs von Wichtigkeit und Wählerresonanz *Bruce Bueno de Mesquita*, Coalition payoffs and electoral performance in European democracies, in: *Comparative Political Studies*, 12. Jg. (1979), S. 61.

15 *Eric C. Browne* / *Karen Ann Feste*, Qualitative dimensions of coalition payoffs. Evidence from European party governments, 1945–1970, in: *American Behavioral Scientist*, 18. Jg. (1975), S. 530 – 556.

16 *Ian Budge* / *Hans Keman*, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford / New York 1990.

ländlichen Wahlkreisen entstanden und würden in Abwesenheit von reinen Bauernparteien auch Agrarinteressen vertreten. Darüber hinaus interessieren sie sich für Familie und Bildung, und schließlich liegt infolge der katholischen Soziallehre ein Interessenschwerpunkt im Bereich Arbeit und Sozialordnung. An erster Stelle stehen allerdings religiöse Angelegenheiten, die *Budge* und *Keman* beim Innenministerium ressortieren lassen. Dies kann natürlich von Land zu Land variieren. So kommen in den deutschen Bundesländern klassischerweise dafür die Kultusministerien in Betracht. Für liberale Parteien wird aus der Geschichte ihrer Entstehung als Kämpfer für einen freien Welthandel und gegen nationalen Protektionismus ein Schwerpunkt für Wirtschaft und Finanzen abgeleitet sowie als zweite Priorität die Rechtspolitik¹⁷. *Budge* und *Keman* sind sich dabei des Problems der Spannung zwischen einer eher rechtsliberalen marktwirtschaftlichen Tradition und der radikalen linksliberalen Tradition bewusst. Aus letzterer heraus entstand zum Beispiel in England die Arbeiterbewegung. Dieses Beispiel zeigt die Schwierigkeit, international vergleichbare Politikschwerpunkte für Parteifamilien abzuleiten. Hinzu kommt das besondere Problem, dass nicht in jedem Land alle Parteifamilien entsprechend vertreten sind, so dass andere Parteien in die entstehenden „ideologischen Lücken“ vorstoßen können, zum Beispiel in Deutschland die CDU/CSU in die Politikschwerpunkte, die in anderen Ländern durch konservative Parteien vertreten werden.

Eines machen *Budge* und *Keman* aber ganz klar: Man muss von den Zielen der Parteien ausgehen, und diese erstrecken sich zum Teil auf Politikschwerpunkte, die von den anderen Parteien so nicht geteilt werden, so dass bei Koalitionsverhandlungen Spielraum für Tauschgeschäfte entsteht: „... different parties are likely to have different interests, or at least different orderings of interests, as a result of varying ideological traditions and programmatic concerns. Thus there will be room for bargaining as ministries ranking lower for one party are traded for others they rank higher, but which their partners may not value as much.“¹⁸ Es gibt noch keine formale Koalitionstheorie, die diesem spezielleren Verhandlungsaspekt Rechnung trägt. Ein empirischer Test einer derartigen Theorie hätte außerdem mit dem Problem fehlender Daten über die auf bestimmte Ministerien bezogenen Politikschwerpunkte der Parteien zu kämpfen. Die Vielzahl der Geschäftsbereiche, die die deutschen Landesministerien in unterschiedlichen Kombinationen abdecken, muss zu wenigen Ministeriumstypen beziehungsweise Politikfeldern zusammengefasst werden, um zu sinnvollen Durchschnittsaussagen zu kommen.

2. Anzahl und Art der erstrebten Ressorts: Vorarbeiten zu einer Theorie der Koalitionsverhandlungen

Im Folgenden sollen Vorarbeiten für eine Theorie der Koalitionsverhandlungen geleistet werden, die diesem Tauschgesichtspunkt Rechnung trägt und somit im Teilaspekt der Ätermotivation nicht nur die Anzahl, sondern auch die Art der Ämter berücksichtigt. Die erzielten deskriptiven Befunde über die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen werden die Fruchtbarkeit und Realitätsnähe dieses Ansatzes beweisen. Die folgenden Fragen müssen dazu beantwortet werden:

17 Ebenda, S. 97.

18 Ebenda, S. 90.

(1) Wie lässt sich die Vielzahl der unterschiedlich benannten Ressorts zu inhaltlich bestimmten, wenigen Ministeriumstypen zusammenfassen? (2) Welche Parteien kontrollieren abhängig von der Art der Koalition schwerpunktmäßig welche Ministerien? (3) Lassen sich aus den Wahlprogrammen der Parteien Anhaltspunkte für die Interessen der Parteien an bestimmten Ministeriumstypen ableiten? (4) Wie lässt sich eine Theorie der Koalitionsverhandlungen konzipieren, die unterschiedlichen Interessenschwerpunkten der Parteien an einzelnen Ministerien gerecht wird?

Die Fragen 1 und 2 werden am Beispiel der deutschen Landesregierungen von 1946 bis 2005 beantwortet. Gegenüber einem internationalen Vergleich haben diese den großen Vorteil, dass die beteiligten Parteien nicht in jedem Bundesland verschieden sind, sondern, von der Ausnahme reiner Landesparteien abgesehen, Landesverbände einer einheitlich organisierten Bundespartei sind. Deshalb kann bei der Antwort auf Frage 3 wenigstens vorläufig auf die Wahlprogramme der Parteien für Bundestagswahlen zurückgegriffen werden. Die Antwort auf Frage 4 wird eine erste Skizze einer entsprechenden Theorie der Koalitionsverhandlungen sein.

3. Konstruktion eines Datensatzes der Ministeriumsverteilungen

Seit 1946 waren in den westlichen Bundesländern und seit 1990 in ganz Deutschland bis zum Stichtag 31. Dezember 2005 insgesamt 273 Landesregierungen im Amt¹⁹. Für diese wurden die Ministeriumsverteilungen ermittelt und die gesammelten Daten in eine Datenbank mit mehreren Relationen aufgenommen (vgl. Anhang sowie die Homepage des Projekts²⁰). Hierbei können jeder Regierung die entsprechenden Minister zugeteilt werden. Für jeden Minister sind Parteizugehörigkeit sowie Name und Zuschnitt des von ihm geleiteten Ministeriums bekannt. Die klassischen Ressorts werden bis heute mit einem einfachen Begriff bezeichnet wie Außen-, Innen-, Finanz- oder Justizministerium. Die Zuordnung dieser Politikfelder zu Parteien (mittels des jeweiligen Ressortchefs) ist hier unproblematisch. Selbst wenn sie Aufgaben verlieren oder hinzugewinnen, wird die Bezeichnung in der Regel nicht geändert. Bei neueren Ministerien ist diese dagegen oft aussagekräftiger wie zum Beispiel in der Kombination „Arbeit und Soziales“, „Wirtschaft und Technologie“ oder gar „Familie, Senioren, Frauen und Jugend“. Angesichts solcher Kombinationen erscheint es sinnvoll, nicht jeden (kombinierten) Ministeriumsamen als eigenen Typus aufzufassen, sondern die Ministeriumsbezeichnungen in ihre Hauptbegriffe zu zerlegen, so dass zum Beispiel sowohl Arbeit als auch Soziales einen je eigenen Geschäftsbereich darstellen. Damit kann man den Ministeriumszuschnitt jeder Regierung als Relation „Ministerien versus Geschäftsbereiche“ fassen, der sich aus der Kombination der Begriffe ergibt, die empirisch in einer Landesregierung zur Bezeichnung eines Ministeriums Verwendung fanden.

83 verschiedene Bezeichnungen traten empirisch in den 273 Landesregierungen für die Geschäftsbereiche in den Ministeriumsamen auf. Aufgrund der vielen Kombinationsmöglichkeiten war die Zahl unterschiedlicher Ministeriumsbezeichnungen mit 282 weitaus größer. Die Relation zwischen Ministerien und Geschäftsbereichen kann dann so mit der

19 Vgl. zur genaueren Beschreibung *Eric Linhart / Franz Urban Pappi / Ralf Schmitt*, a.a.O. (Fn. 9).
20 http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/pro_zeit_d.php?Recno=255.

Grundrelation für die 273 Landesregierungen verkettet werden, dass im Ergebnis eine Matrix Geschäftsbereich versus Geschäftsbereich mit unterschiedlichen Häufigkeiten entsteht. Die Häufigkeit f_{ij} gibt an, in wie vielen Landesregierungen die Geschäftsbereiche i und j zur Bezeichnung desselben Ministeriums verknüpft waren. Je größer der Eintrag in der Hauptdiagonalen f_{ii} gegenüber den Häufigkeiten in den anderen Spalten der Zeile i , desto häufiger kommt i allein als Ministeriumsbezeichnung vor. Diese Matrix ist die Basis für die im nächsten Abschnitt zu schildernde empirische Klassifikation der Ministerien zu einigen wenigen Ministeriumstypen, für die die Geschäftsbereiche zu großen Politikfeldern zusammengefasst sind.

Die Ministeriumsverteilung selbst kann sinnvoll nur für einzelne Landesregierungen untersucht werden. Die Grundgesamtheit hierfür entspricht der Anzahl der in allen 273 Landesregierungen vorkommenden insgesamt 2478 Ministerien. Zusätzlich wurden 273 Staatskanzleien als Behörde des Ministerpräsidenten berücksichtigt, unabhängig davon, wie die Regierungszentrale im Einzelnen bezeichnet wird. Minister mit eigenem Aufgabenbereich, die zum Beispiel der Staatskanzlei zugewiesen sind, werden wie Leiter eines eigenen Ministeriums behandelt²¹. Von der Zahl der Ministerien ist die Gesamtzahl der Minister pro Regierung zu unterscheiden. Einschließlich der Ministerpräsidenten und 13 Minister, die Amtschef in einer Staatskanzlei sind, waren 2620 Minister in den 273 Regierungen im Amt.²² Ebenfalls darf die Zahl der Minister einschließlich der Ministerpräsidenten nicht mit der Zahl der jeweiligen Kabinettsmitglieder gleichgesetzt werden. In einzelnen Bundesländern können Staatssekretäre Kabinettsmitglieder werden, so zum Beispiel in Baden-Württemberg, oder gehören laut Verfassung der Landesregierung an wie zum Beispiel in Bayern. Sie unterscheiden sich aber von den Ministern dadurch, dass sie kein eigenes Ministerium führen, und können deshalb aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen werden, da es hier um die Ministeriumsverteilung in Koalitionsregierungen geht. In eine Untersuchung, die das Stimmenverhältnis im Kabinett einbezieht, müssten die Staatssekretäre aber einbezogen werden.

Als Ausnahme werden die Amtschefs der Staatskanzleien im Ministerrang behandelt, wenn sie nicht gleichzeitig noch ein besonderes Geschäftsfeld leiten. In dem hier ausgewerteten Datensatz sind 13 Amtschefs einer Staatskanzlei im Ministerrang enthalten. Eine weitere Besonderheit ist das vereinzelte Vorhandensein von Ministern ohne Geschäftsbereich auch auf Landesebene. Hier wurden im Interesse einer vollständigen Erfassung der Landesminister virtuelle Ministerien unter dem Titel „Sonderaufgaben“ eingeführt. Mit insgesamt 21 solcher Quasi-Ministerien schlägt diese Kategorie kaum zu Buche.

21 Das gilt nicht für die 13 Amtschefs einer Staatskanzlei mit Ministerrang und fünf weitere Fälle, in denen in derselben Regierung mehrere Minister ohne Geschäftsbereich vorkommen.

22 Tatsächlich ist die Zahl der unterschiedlichen Personen, die im Untersuchungszeitraum ein Ministeramt innehatten, nur 1247, so dass ein Minister im Durchschnitt etwas über zwei Amtszeiten Regierungsmitglied war. Allerdings ist die in die hier vorgenommene Auswertung einbezogene Ministerzahl mit 1147 geringer, da nur die Regierungszusammensetzung bei Regierungsantritt betrachtet wird. Ein Ministerwechsel oder die Schaffung eines neuen Ministeriums während einer laufenden Regierungsperiode werden in der folgenden Auswertung nicht berücksichtigt.

4. Empirische Klassifikation der Politikfelder deutscher Landesregierungen

Der Übergang von Ministerien auf Geschäftsbereiche als Analyseeinheiten verringert – wie oben erläutert – die Zahl der Untersuchungseinheiten von 282 auf 83. Diese Reduktion ist aber noch nicht ausreichend. Wenn es um die inhaltlichen Interessen einzelner Parteien an unterschiedlichen Ministerien geht, so stellt sich nicht (unmittelbar) die Frage, wie stark etwa die SPD an einzelnen Ministerien (also an den insgesamt 282 Ministeriumszuschnitten), sondern wie stark sie an den 83 Geschäftsbereichen Wirtschaft, Arbeit usw. interessiert ist²³.

Auf den ersten Blick erscheint die Zahl von 83 sehr hoch. Dies liegt zum einen daran, dass manche sehr eng zusammenhängende Geschäftsbereiche mit unterschiedlichen Namen bezeichnet werden (zum Beispiel „Umwelt“, „Natur“ und „Naturschutz“), zum anderen daran, dass hin und wieder Felder namentlich auftauchen, die direkt einem übergeordneten Geschäftsbereich zugeordnet werden können (etwa „Weinbau“ oder „Fischerei“ als Teilgebiete der „Landwirtschaft“). Hierfür lohnt sich eine Zusammenfassung der 83 Geschäftsbereiche zu Hauptpolitikfeldern.²⁴ Dies stellt eine bedeutend schwierigere Aufgabe dar, als es zum Beispiel bei den Bundesregierungen der Fall wäre, denn schließlich handelt es sich nicht um die Regierungen ein und desselben politischen Systems, sondern gleichzeitig um bis zu 16 Systeme, von denen jedes Eigenheiten der Ministeriumseinteilung aufweist. Da eine qualitative Zusammenfassung von der Perspektive des Betrachters abhängt und somit eine stark subjektive Komponente enthält²⁵, wird hier quantitativ vorgegangen: Die Zusammenfassung erfolgt nach der Häufigkeit, mit der die entsprechenden Geschäftsfeldkombinationen zur Bezeichnung eines Ministeriums verwendet werden.

Die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene 83x83-Matrix besitzt insgesamt 6889 Felder mit 4092 Einträgen. Hiervon entfallen 1664 Einträge auf die Hauptdiagonale. Die 41 Prozent der Einträge in der Hauptdiagonalen und die 59 Prozent außerhalb vermitteln eine grobe Vorstellung davon, wie beliebt Doppel-, Dreifach- und sogar Vier- und Fünffach-Verbindungen von Geschäftsfeldern zur Bezeichnung eines Ministeriums sind. Die Häufigkeit f_{ij} der Verknüpfung zweier Geschäftsbereiche ist ein Indikator dafür, für wie verwandt die Politiker diese Geschäftsbereiche hielten, so dass sie im selben Ministerium zusammengebunden werden können. Dieser Logik folgt die hier vorgenommene Zusammenfassung der Geschäftsbereiche zu Politikfeldern, bis schließlich nur 14 Politikbereiche resultieren (vgl. Tabelle 1). Auch jetzt kommen noch Einträge außerhalb der Hauptdiagonalen vor, allerdings nicht mehr 59, sondern nur noch 19 Prozent. Durch die Kombination häufig vorkommender Verbindungen wie „Arbeit“ mit, in abnehmender Häufigkeit, „Soziales“, „Gesundheit“, „Familie“, „Frauen“ etc. ist ein Politikfeld „Arbeit und Soziales“ entstanden, das

23 Es mag für spätere Arbeiten durchaus von Interesse sein, ob der Zuschnitt eines Ministeriums von einer Partei gleich, besser oder schlechter bewertet wird, als es die Summe seiner einzelnen Geschäftsbereiche vermuten ließe. Bevor Fragen dieser Art behandelt werden können, wird es hier für sinnvoll gehalten, zunächst die Grundlage, die Bewertung der einzelnen Geschäftsbereiche, zu klären.

24 Anhand der Relationstabelle unter http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/zparl08_ergaenzungstabelle.pdf kann inhaltlich nachvollzogen werden, welches Geschäftsfeld in welchem Politikfeld zu verorten ist.

25 Nicht immer lässt sich die Zusammenfassung so offensichtlich vornehmen wie in den oben angeführten Beispielen.

Tabelle 1: Die Politikfelder (Geschäftsbereiche) der Landesministerien und ihre Verknüpfung (1946 bis 2005)														
	Staats- kanzlei	ohne Geschäftsbereich, Sonderaufgaben	Finanzen	Inneres	Justiz	Kultus	Landwirtschaft	Umwelt- und Landes- planung	Wirtschaft und Verkehr	Bau	Arbeit und Soziales	Bund und Europa	Aufbau, Wiederaufbau	Kriegsfolgen
Staatskanzlei	286											2		
ohne Geschäftsbereich, Sonderaufgaben		20										1		
Finanzen			254	1			4		5			1	9	
Inneres			1	250	3	17	1	5	1		5	1	1	
Justiz				3	230	7	2				3	23		3
Kultus				17	7	371		2	6	3	60			
Landwirtschaft			4	1	2		154	47	24	7	5		1	
Umwelt und Landesplanung				5		2	47	64	22	27	17	2		
Wirtschaft und Verkehr			5	1		6	24	22	259	16	29	3	1	
Bau						3	7	27	16	66	1			
Arbeit und Soziales				5	3	60	5	17	29	1	322	1	4	11
Bund und Europa		1	1	1	23			2	3		1	127		2
Aufbau, Wiederaufbau			9	1			1		1		4		10	
Kriegsfolgen					3						11	2		20
Quelle: Eigene Erhebung.														

viele der vorherigen Verknüpfungen absorbiert hat. Wie aber ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, hat „Arbeit und Soziales“ auch als großer Makro-Geschäftsbereich immer noch die meisten Verbindungen zu anderen Politikfeldern, insbesondere zu Kultus, Wirtschaft und Verkehr sowie zu Umwelt und Landesplanung. Dagegen ist es für das breite Politikfeld, das früher allein von einem Kultusministerium verwaltet wurde, besser gelungen, ein relativ homogenes Politikfeld zu schaffen, das weniger Verbindungen nach außen hat.

Die Hauptdiagonale von Tabelle 1 gibt wieder einen Anhaltspunkt dafür, wie viele Ministerien etwa auf die einzelnen Politikfelder entfallen. Als Richtschnur kann die Zahl der 273 Landesregierungen gelten. Wenn die Häufigkeit in der Hauptdiagonalen größer als 273 ist, ist das entsprechende Politikfeld in der Regel mit mehr als einem Ministerium besetzt. Diese Aussage gilt mit Ausnahme des Wertes für die Staatskanzleien. Natürlich kann es nur 273 Staatskanzleien geben. Wenn die Zahl tatsächlich 286 beträgt, liegt dies daran, dass die 13 Amtschefs im Ministerrang hinzugezählt wurden. Für alle anderen Ministerien gilt, dass sie nur von einem Minister geleitet werden können.

Die Bedeutung des Bildungsbereichs auf Landesebene zeigt sich an der hohen Zahl der Ministerien im Politikfeld Kultus. Dies sind insgesamt 371 Ministerien, gefolgt in der Häufigkeit mit weitem Abstand von Arbeit und Soziales. Nur diese beiden Politikfelder weisen mehr Ministerien auf als die Zahl der Regierungen.

Wenn es in einem Politikfeld weniger als 273 Ministerien gibt, bedeutet dies nicht, dass in der entsprechenden Regierung dieses Geschäftsfeld ganz fehlte. Es kann mit anderen Bereichen zusammengefasst gewesen sein, ohne im Ministeriumsnamen explizit zu erscheinen. Für sehr geringe Besetzungen der Hauptdiagonale, die auch durch die Verflechtungen mit anderen Politikfeldern nicht wesentlich erhöht werden können, ist die Zeitgebundenheit bestimmter Ministerien ursächlich. Das gilt zum Beispiel für Kriegsfolgen oder Aufbau / Wiederaufbau, Geschäftsfelder, die nur in der unmittelbaren Nachkriegszeit von Bedeutung waren. Umwelt und Landesplanung hat sich dagegen erst im Laufe der Zeit als weiteres Politikfeld etablieren können, das offensichtlich aus anderen Ministerien wie zum Beispiel der Landwirtschaft herausgelöst wurde.

In Tabelle 1 sind die Politikfelder nach dem Verhältnis der Besetzung der Hauptdiagonale zu den Häufigkeiten in der jeweiligen Zeile geordnet. Man kann dies grob als Homogenitätsindex auffassen in dem Sinn, dass die Homogenität eines Politikfelds umso größer ist, je weniger Außenbeziehungen es aufweist. Die Liste beginnt mit den Staatskanzleien, gefolgt von den Sonderaufgaben beziehungsweise Ministerien ohne Geschäftsbereich. Es folgen die vier klassischen Ministerien „Finanzen“, „Inneres“, „Justiz“ und „Kultus“. Mit der Landwirtschaft beginnen die Politikfelder, für die Überschneidungen mit anderen größere Bedeutung haben. So wurde mit „Umwelt, Landesplanung“ sogar ein Politikfeld aufgenommen, das mehr Doppelnennungen (122) als Einfachzuordnungen (64) aufweist, weil es schwerpunktmäßig nach seinen Zuordnungen zwischen „Landwirtschaft“, „Wirtschaft und Verkehr“ und „Bau“ dreigeteilt ist. Das Politikfeld „Bau“ folgt unmittelbar auf „Wirtschaft, Verkehr“, weil es mit diesem relativ viele Verbindungen hat. Am Schluss finden sich drei Politikfelder, die insgesamt, sieht man von den Sonderaufgaben und vom „Bau“ ab, relativ selten zu den prominenten Geschäftsbereichen zählten, die letzteren beiden natürlich, weil sie nur in der unmittelbaren Nachkriegszeit im Namen von Ministerien vorkamen.

5. Die Kontrolle der Politikfelder durch die Minister der Koalitionsparteien

Die Leitung eines Ministeriums in einem Politikfeld impliziert dessen (Teil-)Kontrolle. Betrachtet man den Minister als Vertreter seiner Partei, lässt sich die Kontrolle der Partei zuschreiben. Die erste Aufgabe in diesem Abschnitt besteht darin, eine Zuordnung der Ministerien in der ursprünglichen Form zu den Politikfeldern herzustellen. Letzteres ist auf zwei Arten möglich: unter Berücksichtigung der Verflechtungen zwischen den Politikfeldern (vgl. Tabelle 1) und als eindeutige Zuordnung eines Ministeriums zu nur einem einzigen Politikfeld nach dem vermuteten inhaltlichen Schwerpunkt des Ressorts. Ersteres kann auf Basis der Zuordnung der Geschäftsbereiche zu den Politikfeldern so erfolgen, dass die Gesamtkontrolle eines Ministers auf 1 standardisiert wird, so dass die Teilkontrollen über die zu dem jeweiligen Ministerium gehörenden Geschäftsbereiche als gleiche Bruchteile ausgedrückt werden. Das zweite Verfahren ist zwar ungenauer, hat aber den Vorteil, dass nur Gesamtkontrollen von 1 vorkommen. Bei einer eindeutigen Zuordnung des Ministeriums zu einem einzigen Politikfeld brauchen nur die Ressorts dieses Politikfelds addiert zu werden, die Minister einer Partei innehaben, um die Teilkontrolle dieses Politikfelds als Anteil ihrer einschlägigen Ministerien zu berechnen. Lässt man wie bei ersterem Verfahren auch Teilkontrollen eines einzelnen Ministers zu, ist die Interpretation der Ergebnisse schwieriger.

Die Kontrollanteile der Parteien über die Politikfelder werden zunächst für alle Regierungen berechnet, an denen die jeweilige Partei beteiligt war. Parteien mit vielen Regierungseteiligungen werden schwerpunktmäßig betrachtet. Dabei gelten die Grünen als Grenzfall, weil sie nur 17 Beteiligungen aufweisen und ihr Koalitionspartner ohne Ausnahme stets die SPD war, während die anderen aufgeführten Parteien mit verschiedenen Partnern zusammenregierten. Unter den 273 Landesregierungen sind 175 Koalitionsregierungen vertreten, 98 Regierungen sind Einparteieregierungen, die naturgemäß jedes Politikfeld ganz kontrollieren und deswegen bei den Auswertungen in diesem Abschnitt übergangen werden können.

In deutschen Landesregierungen stellt entweder die Union oder die SPD den Ministerpräsidenten. Ausnahme sind vier Regierungen der Nachkriegszeit in Württemberg-Baden beziehungsweise im neuen Südweststaat, die von dem FDP-Politiker *Reinhold Maier* geleitet wurden. Gemessen an den beiden höchsten Kontrollanteilen erweisen sich Landwirtschaft und Kultus als Schwerpunkte von CDU und CSU, Arbeit / Soziales und Inneres als SPD-Schwerpunkte und bei der FDP, auf niedrigerem Niveau, Wirtschaft und Justiz. Bei den Grünen ragt erwartungsgemäß mit einem Kontrollanteil von 0,80 nur Umwelt und Landesplanung heraus (vgl. Tabelle 2).

Ein genaueres Bild über die Interessenschwerpunkte der Parteien entsteht, wenn man zusätzlich den jeweiligen Koalitionspartner berücksichtigt, denn je nach dessen Schwerpunkten fällt es einer Partei mehr oder weniger leicht, die präferierten Ministerien auch tatsächlich zu besetzen. Bei komplementären Interessen können sich die Partner schneller einigen, als wenn sie auf dieselben Ressorts zielen. Außerdem wird sich generell der mächtigere Koalitionspartner leichter durchsetzen können.

Für die beiden großen Parteien CDU (CSU) und SPD lässt sich diese Machtverteilung zwischen den Koalitionspartnern grob wie folgt einteilen: Am mächtigsten sind CDU (CSU) und SPD in Koalitionen mit kleineren Partnern unter Ausschluss der jeweils anderen „großen“ Partei. Dabei ist „groß“ in Anführungszeichen gesetzt, weil die Größe der zweitgrößten Partei im Landtag nicht unbedingt bedeuten muss, dass sie einen erheblichen Vorsprung vor den so genannten kleineren Parteien hat. Der häufigste kleinere Koalitions-

Tabelle 2: Durchschnittliche Kontrollanteile der Parteien mit vielen Landesregierungs-beteiligungen über die Politikfelder* (1946 bis 2005)

Politikfeld	CDU, CSU	SPD	FDP	Grüne
Staatskanzlei	.78	.75	.03	.00
Finanzen	.64	.60	.27	.00
Inneres	.57	.78	.18	.00
Justiz	.54	.48	.44	.14
Kultus	.79	.61	.16	.13
Landwirtschaft	.87	.44	.06	.36
Wirtschaft, Verkehr	.40	.32	.58	.00
Arbeit, Soziales	.45	.80	.11	.15
Bund, Europa	.70	.73	.09	.33
Umwelt, Landesplanung	.48	.52	.35	.80
Sonstiges	.49	.54	.18	.40
Zahl der Regierungen	101	120	115	17
Zahl der Ministerien	873	1039	1003	154

* Zuordnung eines Ministeriums zu nur einem Politikfeld.

Lesehilfe: Diese Tabelle (wie auch die folgenden 3 bis 5) gibt an, zu welchem Anteil eine Partei ein Politikfeld kontrolliert, wenn sie an der Regierung beteiligt ist. Besetzt sie über alle Regierungen hinweg alle Ministerien eines Politikfelds, erreicht sie den Maximalwert 1; besetzt sie nie auch nur ein einziges Ministerium eines Politikfelds, erhält sie den Minimalwert 0. Die Werte dazwischen geben den Anteil der durch eigene Minister besetzten Ministerien eines Politikfelds an.

Quelle: Eigene Erhebung.

partner ist die FDP, aber in dem langen Untersuchungszeitraum kommen naturgemäß eine Reihe weiterer „kleiner“ Parteien in Frage (Grüne, Zentrum, Bayernpartei, STAT-T-Partei, BHE etc.). Nur für die beiden großen Parteien lässt sich ein grobes Machtgefälle konstruieren, indem ihre Koalitionen mit kleinen Parteien mit den Großen Koalitionen verglichen werden. In letzteren dürften sie weniger Macht haben, und zwar insbesondere dann, wenn die andere große Partei den Ministerpräsidenten stellt. Kann die eigene Partei eine Große Koalition anführen, entspricht das einem weniger deutlichen Abfall der Macht gegenüber einer Koalition mit einer kleinen Partei als der Fall, dass man auch das Amt des Ministerpräsidenten verliert.

Die Politikschwerpunkte von CDU und SPD sollte man also daran ablesen können, dass der notwendigerweise mit dem Machtverlust einhergehende Kontrollverlust in den Schwerpunktbereichen der Partei geringer ist als in anderen Bereichen. Auch unter ungünstigen Bedingungen sollten die großen Parteien einen über 0,5 hinaus gehenden Kontrollanteil in ihren Schwerpunkten behalten.

Aus den Kontrollanteilen der CDU (CSU) in den drei Koalitionstypen (vgl. Tabelle 3) geht hervor, dass der Abfall der Kontrollanteile mit dem allgemeinen Machtverlust im Kultusbereich am geringsten ausfällt. Hinzu kommt ein immer überdurchschnittlicher Kontrollanteil für das Politikfeld Finanzen. Dass bei der Landwirtschaft ein starker Kontrollabfall auftritt, kann als Zeichen für ein geringeres Interesse interpretiert werden. Der Bereich Inneres gehört ebenfalls nicht zu den in allen Regierungstypen behaupteten Schwerpunkten. In den Großen Koalitionen ist hier der Kontrollanteil der SPD (vgl. Tabelle 4) immer größer. Der eindeutig herausragende Politikschwerpunkt der SPD ist, nicht sehr überraschend, Arbeit und Soziales, Rang zwei nimmt, wie bereits erwähnt, Inneres ein.

Tabelle 3: Kontrollanteile der CDU (CSU) über die Politikfelder in verschiedenen Koalitionsregierungen auf Landesebene* (1946 bis 2005)

Politikfeld	Koalition mit kleinen Parteien	Große Koalitionen	
		CDU-geführt	SPD-geführt
Staatskanzlei	.98	1.00	--
Finanzen	.65	.67	.55
Inneres	.86	.38	.45
Justiz	.54	.36	.67
Kultus	.88	.79	.68
Landwirtschaft	.91	1.00	.50
Wirtschaft, Verkehr	.42	.63	.50
Arbeit, Soziales	.64	.28	.22
Bund, Europa	.80	1.00	--
Umwelt, Landesplanung	.47	.50	--
Sonstiges	.68	.67	.67
Zahl der Regierungen	55	15	12
Zahl der Ministerien	482	119	103

* Zuordnung eines Ministeriums zu nur einem Politikfeld. Der Restanteil entfällt jeweils auf den oder die Koalitionspartner.
 Lesehilfe: siehe Tabelle 2.
 Quelle: Eigene Erhebung.

Tabelle 4: Kontrollanteile der SPD über die Politikfelder in verschiedenen Koalitionsregierungen auf Landesebene* (1946 bis 2005)

Politikfeld	Koalition mit kleinen Parteien	Große Koalitionen	
		SPD-geführt	CDU-geführt
Staatskanzlei	.97	1.00	--
Finanzen	.80	.45	.33
Inneres	.81	.55	.62
Justiz	.55	.33	.64
Kultus	.80	.32	.21
Landwirtschaft	.68	.50	--
Wirtschaft, Verkehr	.50	.50	.38
Arbeit, Soziales	.86	.78	.72
Bund, Europa	.91	1.00	--
Umwelt, Landesplanung	.52	--	.50
Sonstiges	.67	.33	.33
Zahl der Regierungen	74	12	15
Zahl der Ministerien	644	103	119

* Zuordnung eines Ministeriums zu nur einem Politikfeld. Der Restanteil entfällt jeweils auf den oder die Koalitionspartner.
 Lesehilfe: siehe Tabelle 2.
 Quelle: Eigene Erhebung.

Es gibt auch Ministerien, für die der Kontrollanteil zunimmt, wenn die allgemeine Macht in der Koalition abnimmt. Dazu gehört für beide Parteien das Justizministerium. Unter den weniger von den Parteien nachgefragten Ministerien dürfte es zu den wichtigeren gehören, laufen doch in der Regel alle Gesetzesvorschläge einer Landesregierung über den Schreibtisch des Justizministers. Dieser hat damit eine herausgehobene Monitoring-Funktion für seine Partei.

Als weitere Besonderheit von Tabelle 3 und 4 ist zu erwähnen, dass der Bereich „Bund, Europa“ typischerweise von der Partei des Ministerpräsidenten geleitet wird. Dieses Feld wird im Datensatz zwar als Ministerium gezählt, in vielen Regierungen ist der dafür zuständige Minister aber in die Staatskanzlei eingebunden. Die wichtigen Außenbeziehungen, sei es zum Bund über den Bundesrat oder zur Europäischen Union, will der Ministerpräsident seiner Partei und seiner Leitung vorbehalten. Ein ähnliches Ergebnis würde man wahrscheinlich erzielen, wenn man die inhaltlichen Geschäftsfelder betrachtet, die in deutschen Landesregierungen oft in der Staatskanzlei ressortieren, zum Beispiel das Medienrecht. Den Einfluss auf dieses bundespolitisch wichtige Politikfeld geben viele Ministerpräsidenten nicht aus der Hand.

Bei der FDP kann man vermuten, dass sie die ihr wichtigen Ministerien sowohl in Koalitionen mit der CDU als auch der SPD besetzen möchte. Das einzige Ministerium, das sich danach qualifiziert, ist „Wirtschaft, Verkehr“. Hier beträgt ihr Kontrollanteil 60 beziehungsweise 63 Prozent in beiden Koalitionen (vgl. Tabelle 5). Ansonsten können die in der Regel kleineren Kontrollanteile sehr verschieden ausfallen. So überlässt ihr die CDU selten das Kultusministerium (Kontrollanteil 0,09) und die SPD kaum „Arbeit, Soziales“, „Bund, Europa“ oder „Umwelt, Landesplanung“.

Tabelle 5: Kontrollanteile der FDP über die Politikfelder in Koalitionsregierungen auf Landesebene mit der Union und der SPD* (1946 bis 2005)

Politikfeld	FDP in Koalition mit der CDU, CSU	FDP in Koalition mit der SPD
Staatskanzlei	.00	.02
Finanzen	.29	.27
Inneres	.11	.28
Justiz	.37	.62
Kultus	.09	.25
Landwirtschaft	.00	.14
Wirtschaft, Verkehr	.60	.63
Arbeit, Soziales	.26	.02
Bund, Europa	.25	.00
Umwelt, Landesplanung	.53	.00
Sonstiges	.07	.18
Zahl der Regierungen	41	41
Zahl der Ministerien	360	357

* Zuordnung eines Ministeriums zu nur einem Politikfeld. Der Restanteil entfällt jeweils auf den Koalitionspartner.

Lesehilfe: siehe Tabelle 2.

Quelle: Eigene Erhebung.

Diese Befunde geben erste Anhaltspunkte für die Interessendurchsetzung der Parteien in Landesregierungen. Eine genaue Analyse verlangt natürlich einen Vergleich der direkt gemessenen Interessenschwerpunkte mit den bei der Ministeriumsvergabe erzielten Erfolgen.

6. Politikfeld-Interessen der Parteien

Um die dritte der in der Einleitung genannten Fragen zu beantworten, ob die empirisch beobachtbare Verteilung der Ämter aus den Interessengewichtungen der Parteien herleitbar ist, ist zunächst zu klären, wie man die Interessen der Parteien an einzelnen Politikfeldern so erfassen kann, dass sie als Parteiziele für Koalitionsverhandlungen und die Übertragung von ministerieller Verantwortung brauchbar sind. Da die meisten Regierungen unmittelbar nach Wahlen gebildet werden, sind die Wahlprogramme eine ideale Datenquelle. Diese steht für die deutschen Landtagswahlen leider noch nicht systematisch in der Weise aufbereitet zur Verfügung wie für Bundestagswahlen²⁶. Deshalb wird ersatzweise auf eine entsprechende Auswertung der Wahlprogramme der deutschen Parteien zu den Bundestagswahlen zurückgegriffen.

Für die Koalitionsverhandlungen kommt es natürlich darauf an, das aktuelle Interessenprofil der Parteien zu berücksichtigen, wobei hier aber nur eine Durchschnittsbetrachtung für den Zeitraum von 1990 bis 2002 vorgenommen werden kann, und zwar für die fünf Parteien, die Chancen auf Regierungsteilnahme hatten und für die Wahlprogrammanalysen vorliegen: CDU (CSU), SPD, FDP, Grüne und PDS. Zeitlich ist die Untersuchungsperiode so eingeschränkt, dass die Wahlprogramme aller Parteien denselben Zeitraum abdecken und nicht das Interessenprofil der PDS seit 1990 mit dem der CDU oder SPD seit 1946 verglichen werden muss. Die Wichtigkeit der Politikfelder variiert nicht nur nach Parteien, sondern auch nach Perioden.

Auf Basis der vom Comparative Manifesto Project verschlüsselten Wahlprogramme lassen sich Zuordnungen der Kategorien des Verschlüsselungsschemas zu den Politikfeldern festlegen. Dabei interessieren nicht die inhaltlichen Positionen der Parteien, sondern nur die Bedeutungen, das heißt das Gewicht, das die Parteien unabhängig von ihrer inhaltlichen Position einer bestimmten Politikdimension zumessen. Dieses Gewicht wird mit der Summe der Häufigkeiten der Einzelnennungen für die entsprechenden Kategorien im Wahlprogramm einer Partei erfasst und nach der Methode von *Eric Linhart* und *Susumu Shikano*²⁷ verrechnet.²⁸

26 Vgl. *Ian Budge* / *Hans-Dieter Klingemann* / *Andrea Volkens* / *Judith Bara* u.a., Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945–1998, New York 2001, und *Hans-Dieter Klingemann* / *Andrea Volkens* / *Judith Bara* / *Ian Budge* u.a., Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003, New York 2006.

27 *Eric Linhart* / *Susumu Shikano*, Die Generierung von Parteipositionen aus vorverschlüsselten Wahlprogrammen für die Bundesrepublik Deutschland (1949–2002), Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 98. Arbeitspapier (2007).

28 Die Autoren räumen ein, dass die Wahlprogramme für Bundestagswahlen für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung keine ideale Datenbasis darstellen. Das liegt in erster Linie an den systematischen Unterschieden zwischen den Zuständigkeiten des Bundes und der Länder. Für

Die in den Wahlprogrammen ermittelten durchschnittlichen Bedeutungen der Politikfelder für die Parteien kann man als Nachfrage nach Ministerien in diesen Bereichen interpretieren. Dabei zeigen sich große Ähnlichkeiten zwischen den fünf Parteien im Hinblick auf allgemein begehrte und weniger begehrte Geschäftsfelder. So heben alle Parteien Arbeit und Soziales besonders hervor; dieses Politikfeld steht bei den linken Parteien einschließlich der Grünen an oberster und bei CDU und FDP an zweiter Stelle (vgl. Tabelle 6). Bei den Grünen rangiert erwartungsgemäß die Umweltpolitik weit oben; sie folgt bei ihnen an zweiter Stelle, während für die SPD Wirtschaft und Verkehr wichtiger ist. Nach diesem neueren Interessenprofil ist die CDU die Partei, die mehr als andere das Innenressort anstrebt. Der Bereich Justiz ist für alle Parteien von geringerem Interesse, am wenigsten interessieren sich dafür CDU und SPD. Hier wird verständlich, warum dieses Ministerium gern an die schwächeren Koalitionspartner vergeben wird. Finanzen rangiert ebenfalls am unteren Ende, findet aber charakteristischerweise mehr das Interesse der SPD und vor allem der CDU als das der kleinen Parteien.

Tabelle 6: Durchschnittliche Bedeutung der Politikfelder für die Parteien auf Basis verschlüsselter Wahlprogramme* (1990 bis 2002)

Politikfeld	Parteien				
	CDU	FDP	SPD	Grüne	PDS
Finanzen	5.2	3.2	4.9	3.4	2.5
Inneres	16.0	11.8	10.1	6.4	12.1
Justiz	1.7	4.1	0.9	4.9	4.1
Kultus	9.4	12.3	6.8	8.8	10.6
Landwirtschaft	3.9	2.2	2.1	1.5	2.6
Wirtschaft, Verkehr	21.4	22.7	16.9	8.7	6.4
Arbeit, Soziales	17.9	18.9	31.5	27.4	38.4
Bund, Europa	7.7	8.2	4.7	4.9	6.3
Umwelt, Landesplanung	6.8	7.8	12.0	16.0	5.5
Sonstiges	10.0	8.8	10.0	18.1	11.5
Σ	100.1	100.0	99.9	100.1	100.0

* „Salienswerte“ in Prozent von *Susumu Shikano* und *Eric Linhart*, a.a.O. (Fn. 25), die sie auf Basis der Daten des Comparative Manifesto Projects (*Ian Budge* u.a., a.a.O. (Fn. 24), *Hans-Dieter Klingemann* u.a., a.a.O. (Fn. 24)) berechnet haben.

Quelle: Eigene Erhebung.

letztere entfällt die Außen- und Verteidigungspolitik und für den Bund ist der Bereich Kultus mangels Zuständigkeit nur von geringem Interesse. In diesem Bereich haben die Länder die entscheidenden Gestaltungsmöglichkeiten, genauso wie in der Innenpolitik mit dem Polizei- und Kommunalrecht. Andere Länderministerien sind wichtig für die Implementation von Bundesrecht, die frei von Weisungen erfolgen kann, wie zum Beispiel im Arbeits- und Sozialrecht oder im Wirtschaftsrecht mit der Gewerbeaufsicht. Da dieser Fehler jedoch ein systematischer ist, der alle Bundestagswahlprogramme betrifft, wird hier keine verzerrende Wirkung bei einem Vergleich zwischen verschiedenen Parteien erwartet, sondern nur eine allgemeine Unter- oder Überschätzung der Bedeutung einzelner Politikfelder.

Dem Stellenwert des Bereichs Kultus in den deutschen Ländern werden die Wahlprogramme auf Bundesebene sicher nicht gerecht. Insgesamt misst die FDP und danach die CDU auch in den Wahlprogrammen auf Bundesebene diesem Bereich mehr Gewicht zu als SPD oder Grüne. Die Kategorie Sonstiges enthält Felder wie die Außen- und Verteidigungspolitik, die auf Landesebene kaum Bedeutung haben.

Die in Tabelle 6 dokumentierte Nachfrage der Parteien nach bestimmten Ressorts erfasst nicht die Staatskanzlei, die keinem inhaltlichen Geschäftsbereich zugeordnet werden kann. Sie enthält aber auch nicht das allgemeine Machtpotential der Ressorts, das sich nicht in den Policy-Implicationen für die Gesetzgebung erschöpft. Hinzu kommen Kontrollmöglichkeiten anderer Ministerien, zum Beispiel bei der Aufstellung des Haushalts oder die Möglichkeiten zu distributiver Politik über die Vergabe von Subventionen. Wenn man alle diese Aspekte zum Machtpotential eines Ressorts zusammenfasst, müsste das Finanzministerium eine viel höhere Bedeutung haben.

In Wahlprogrammen werden inhaltliche Vorschläge für die Gestaltung der Politik in der nächsten Wahlperiode formuliert. Diese lassen sich nach Politikfeldern aufschlüsseln, während Querschnittsaufgaben wie politische Führung durch den Regierungschef oder durch den Finanzminister in Haushaltsfragen nicht besonders thematisiert werden. Insofern sollten die aus Wahlprogrammen ableitbaren Bedeutungswerte durch Einschätzungen der generellen Wichtigkeit der Ressorts ergänzt werden. Selbst ohne diese Korrektur sind erste Vergleiche der „Salienzen“ nach Tabelle 6 mit den beobachteten Erfolgen bei der Ministeriumsbesetzung nach Tabellen 2 bis 5 aufschlussreich. So konnten die Grünen ihr großes Interesse an Arbeit und Sozialem in Koalitionen mit der SPD offensichtlich nicht durchsetzen, während die FDP im Hinblick auf Ministerien im Politikfeld „Wirtschaft, Verkehr“ sogar gegenüber dem Koalitionspartner CDU erfolgreich war, der sich ebenso für dieses Politikfeld besonders interessiert.

Zumindest seit 1990 ist die Innenpolitik für die CDU wichtiger als für die SPD. Dennoch stellte die SPD auf Landesebene, allerdings im Zeitraum 1946 bis 2005, in den Großen Koalitionen mit der CDU mehr Innenminister. Bei dem neueren Politikfeld „Umwelt, Landesplanung“ kann sich dagegen die SPD in Großen Koalitionen nicht öfter durchsetzen als die CDU, obwohl sie sich stärker für dieses Politikfeld interessiert. Es sind diese Art Diskrepanzen, die eine Theorie der Koalitionsverhandlungen erklären können sollte.

7. Skizzierung einer Theorie der Koalitionsverhandlungen

Die hier vorgestellten Ergebnisse bleiben nicht ohne Folgen für die Untersuchungen von Koalitionsbildungsprozessen. Traditionelle Koalitionstheorien sagen voraus, welche Parteien zusammen die Regierung bilden werden. Unter der Annahme rationaler, einheitlich handelnder Parteien wird sich die Regierung durchsetzen, die für die Koalitionäre, gemessen an den Ämtern oder der Nähe ihrer Idealpunkte im Policy-Raum, am besten ist. Dazu kommen Theorien, die die Koalitionsdauer oder besser ihre Dauerhaftigkeit²⁹ erklären. Die Theorien über die von einer Regierung verfolgte Politik oder die Ministeriumsverteilung sind, abgesehen vom *Gamson-Gesetz*, erst rudimentär entwickelt oder arbeiten mit wenig

29 Vgl. zu dieser Unterscheidung *Michael Laver*, Government termination, in: Annual Review of Political Science, 6. Jg. (2003), H. 1, S. 23 – 40.

überzeugenden Annahmen wie der Policy-Diktatur des jeweiligen Ministers in seinem Politikfeld³⁰. Ein Anwendungsfeld für gängige Verhandlungstheorien sind Koalitionsverhandlungen merkwürdigerweise nur in Ausnahmefällen.

Das in diesem Beitrag diskutierte und empirisch untermauerte Ergebnis, dass Parteien offenbar in unterschiedlicher Weise an einzelnen Ministerien (respektive Geschäftsbereichen oder Politikfeldern) interessiert sind, hat Implikationen sowohl für die Spezifikation der Ämter-Motivation als auch der Policy-Motivation der Parteien. Für erstere muss zunächst festgestellt werden, dass es nicht ausreicht, den Ämternutzen, den eine Partei aus der Zugehörigkeit zu einer Koalition zieht, rein quantitativ als ihren relativen Anteil an Kabinettsmitgliedern zu bestimmen, wie es in traditionellen Koalitionstheorien üblich ist³¹. Ein derartiges Vorgehen ignoriert die unterschiedlichen Interessen einzelner Parteien an den Geschäftsbereichen. Ein Paket an verschiedenen Ministerien wird im Allgemeinen durch jede Partei anders bewertet. Daraus ergibt sich für Koalitionsverhandlungen, dass ein solches Paket bei jedem potenziellen Koalitionspartner zu unterschiedlichen Verhandlungserfolgen führt. So ist durchaus denkbar, dass – um ein hypothetisches Beispiel zu konstruieren – die SPD in einer Koalition mit der FDP dieser gemäß der *Gamson-Regel* zwei Ministerien anbieten müsste, den Grünen aber drei, da diese einen höheren Sitzanteil erzielen konnten. Einer rein quantitativen Sichtweise folgend sollte sich die SPD in diesem Fall für die FDP als Koalitionspartner entscheiden, da sie sich selbst einen höheren Anteil an Ämtern sichern könnte. Ein derartiger Schluss ignoriert aber, dass die SPD die beiden Ministerien, die sie der FDP anbieten müsste, durchaus als wertvoller ansehen kann als die drei von den Grünen geforderten Ministerien. Wie bei politischen Tauschmodellen³² kann ein Akteur dann einen möglichst hohen Nutzen erzielen, wenn sein Verhandlungspartner entgegengesetzte Interessenschwerpunkte besitzt. Neben dem Anreiz, relativ schwache Koalitionspartner zu wählen, besteht also zusätzlich der Anreiz, Koalitionspartner mit möglichst komplementären Interessengewichtungen zu umwerben. Folglich sollte eine Koalitionstheorie nicht nur die Menge, sondern auch die individuelle Gewichtung eines Pakets an Ämtern berücksichtigen.

Eine derart verfeinerte Spezifikation der Ämter-Motivation von Parteien verlangt logisch auch nach einem genaueren Blick auf die Policy-Komponente. Bisherige Theorien und deren Anwendungen stellen den Einfluss von Ministern auf politische Entscheidungen in ihren Geschäftsbereichen nicht in Rechnung³³. Als Ausnahme ist hier wie bereits erwähnt der

30 Michael Laver / Kenneth A. Shepsle, a.a.O. (Fn. 2).

31 Beginnend bei William A. Gamson, a.a.O. (Fn. 4), über David Austen-Smith / Jeffrey Banks, a.a.O. (Fn. 1), und Itai Sened, a.a.O. (Fn. 1), bis hin zu David Baron / Daniel Diermeier, a.a.O. (Fn. 1), und Daniel Diermeier, a.a.O. (Fn. 3).

32 Vgl. etwa James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge 1990 und Christian H. C. A. Henning, *Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: Eine positive politische Entscheidungstheorie*, Frankfurt am Main / New York 2000.

33 Vgl. die oben zitierte Literatur wie auch Norman Schofield, *Party Competition in a Spatial Model of Coalition Formation*, in: William A. Barnett / Melvin J. Hinich / Norman Schofield (Hrsg.), *Political Economy. Institutions, Competition, and Representation*, Cambridge 1993, S. 135 – 174; Norman Schofield / Itai Sened, *Multiparty Democracy. Elections and Legislative Politics*, Cambridge 2006, und Itai Sened, *A model of coalition formation: Theory and evidence*, in: *Journal of Politics*, 58. Jg. (1996), S. 350 – 372, sowie Eric Linhart / Susumu Shikano, *Die große Koalition in Österreich: Schwierigkeiten bei der Bildung, Stabilität und Alternativenlosigkeit*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36. Jg. (2007), H. 2, S. 185 – 200.

Aufsatz von *Laver* und *Shepsle*³⁴ zu nennen, die allerdings radikal von einer Policy-Diktatur der Ressortchefs ausgehen und damit alle anderen Einflussfaktoren ignorieren, etwa die Existenz von Koalitionsabkommen oder die Wirkung des Kabinettsprinzips. Ein qualitatives Interesse von Parteien an bestimmten Ämtern ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn mit der Besetzung dieser Ämter ein höherer Einfluss in dem entsprechenden Politikfeld verbunden ist (den speziellen Fall ministerialer pork-barrel-politics einmal ausgenommen). Folglich muss eine Koalitionstheorie diese Einflüsse in ihrer Policy-Komponente berücksichtigen, zum Beispiel über die Integration von Agenda-Setzer-Spielen oder auf probabilistische Art und Weise derart, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Politik zunimmt mit der räumlichen Nähe zur Idealvorstellung des jeweiligen Amtsinhabers.

Wenn jüngere Koalitionstheorien sowohl Ämter- als auch Policy-Motivationen der Parteien einbeziehen³⁵, ist diese Neuerung als großer Fortschritt gegenüber ämter- oder politikblinden Theorien anzuerkennen. Nicht ausreichend an diesen Theorien ist jedoch die additive und somit separable Verknüpfung beider Komponenten. Ämter und Policies üben – wie hier gezeigt – wechselseitig Einflüsse aus, die durch eine solche Verknüpfung nicht erfasst werden können. Als dritte Forderung an eine Koalitionstheorie ergibt sich somit, die Separabilität bei der Verknüpfung dieser beiden Komponenten zu überwinden.

8. Plädoyer für eine realitätsnähere Theorie von Koalitionsverhandlungen

Während es für die Praktiker der Koalitionsverhandlungen und die Parteien eine zentrale Frage ist, welche Ministerien sie in den Verteilungskämpfen sichern können, befassen sich die Theoretiker und die empirischen Forscher fast ausschließlich mit dem rein quantitativen Aspekt, wie hoch der Ministeriumsanteil der einzelnen Parteien ausfällt. Diese Untersuchung geht davon aus, dass sich Parteien sowohl für Ämter als auch für die Politik der Koalition insgesamt interessieren. Beide Aspekte müssen in ihre Nutzenfunktion eingehen. Den Policy-Vorteil, den ein Minister als Zuständiger für ein Politikfeld genießt, hat er aufgrund seiner Agenda-Kontrolle. Diese erlaubt Abweichungen von der Koalitionsvereinbarung in Richtung des Idealpunkts seiner Partei. Policy-Vorteile und darüber hinaus spezieller ministerieller Ämternutzen (ministeriale pork-barrel-politics) konnten hier nur skizziert werden und bedürfen der weiteren Forschung, um zu einer realitätsnäheren Theorie für Koalitionsverhandlungen zu kommen. Ob es sich für eine solche Theorie überhaupt lohnt, der Ministeriumsverteilung unter inhaltlichen Aspekten spezifischer Parteiinteressen größere Aufmerksamkeit zu schenken, war Hauptgegenstand der vorliegenden Studie. Für den Praktiker ist ihr Ergebnis nicht erstaunlich: Es gibt diese Interessenschwerpunkte. Damit ist von empirischer Seite nachgewiesen, dass eine realitätsgerechte Koalitionstheorie die inhaltlich-politischen Aspekte der Ministeriumsverteilung genauso berücksichtigen muss wie die rein quantitativen Kriterien des *Gamson*-Gesetzes.

34 *Michael Laver* / *Kenneth A. Shepsle*, a.a.O. (Fn. 2).

35 Von *David Austen-Smith* / *Jeffrey Banks*, a.a.O. (Fn. 1), und *Itai Sened*, a.a.O. (Fn. 1), bis hin zu *David Baron* / *Daniel Diermeier*, a.a.O. (Fn. 1), und *Daniel Diermeier*, a.a.O. (Fn. 3).

Anhang

Aufbau der relationalen Datenbank der Ministeriumsverteilung in den unterschiedlichen Landesregierungen

Für alle 26 Bundes- und 273 Landesregierungen von 1946 bis 2005 wurde am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I der Universität Mannheim, beziehungsweise am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung eine Datenbank erstellt, die im Wesentlichen folgende Informationen beinhaltet:

- (1) Eine Auflistung aller Regierungskoalitionen im Bund und in den deutschen Bundesländern von 1946 bis 2005 (Stichtag 31. Dezember) inklusive den Terminen zur Wahl eines Landtags und zur Wahl des Ministerpräsidenten beziehungsweise des Bundeskanzlers,
- (2) die dazugehörigen Sitzverteilungen aller in den Parlamenten vertretenen Parteien,
- (3) die Ministerverteilung (Ministerium, Minister, Partei) der einzelnen Regierungen und
- (4) die Auflistung aller Geschäftsbereiche, die empirisch mindestens einmal im Namen eines Ministeriums aufgeführt worden sind. Die Geschäftsbereiche ergeben sich dabei nach Zerlegung der Ministerien in ihre Hauptbegriffe.

Eine neue Regierung beginnt, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien vorliegt: Erstens wird eine neue Regierung nach einer Parlamentswahl gebildet, zweitens durch den Wechsel des Regierungschefs und drittens durch die Veränderung der Parteizusammensetzung der Regierung. Regierungsrücktritte mit der Möglichkeit der Ernennung von geschäftsführenden Regierungen ohne die Notwendigkeit einer baldigen Parlamentswahl spielen in Deutschland keine Rolle.

Bei der Datenerhebung wurde hinsichtlich der Angaben zur Parteizusammensetzung der Landtage und zur Sitzstärke der Parteien auf die Broschüre der Forschungsgruppe Wahlen³⁶ zurückgegriffen. Zugleich konnte dabei der Großteil aller 273 Landesregierungen identifiziert werden. Unvollständige Daten wurden durch Einträge im Archiv der Gegenwart und durch die Dokumentation der Landeskabinette in Deutschland, die *Kai-Uwe Schnapp*³⁷ zusammengestellt hat, ergänzt. Letztere Quelle war zugleich Ausgangsdokument zur Einfügung der Ministeriumsverteilung in die Datenbank. Die Daten zur Wahl des Ministerpräsidenten wurden direkt von den Archiven der Bundesländer zur Verfügung gestellt: Entweder waren sie in Dokumentationen oder Protokollen auf den jeweiligen Internetseiten zu finden, oder sie wurden von den Parlamentsarchiven durch persönlichen Kontakt übermittelt. Ebenfalls direkt bei den Informationsdiensten der jeweiligen Landtage wurden im Netz nicht verfügbare Daten zum Beispiel über ältere Landesregierungen angefragt.

Die Ausgangsdokumente für die 26 Bundesregierungen sind ausschließlich die Datenhandbücher zur Geschichte des Deutschen Bundestags³⁸. Die zur Fortschreibung der Liste

36 Forschungsgruppe Wahlen, Wahlergebnisse in Deutschland 1946–2004, Institut für Wahlanalysen und Gesellschaftsbeobachtung, Mannheim 2005.

37 *Kai-Uwe Schnapp*, Länderkabinette in Deutschland, www2.politik.uni-halle.de/Schnapp/Forschung/Landesregierungen/index.html, 2006, Zugriff am 21. September 2006.

38 *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, Band I bis III, sowie *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestags 1994 bis 2003, www.bundestag.de/bic/dbuch/Datenhandbuch.pdf, 2005, Zugriff am 7. Februar 2007.

der Bundes- und Landesregierungen nötigen Daten wurden schließlich direkt aus dem Internet von den offiziellen Regierungsseiten abgerufen.

Die relationale Datenbank setzt sich somit aus fünf Basistabellen (Master-, Minister-, Ministeriums-, Geschäftsbereich- und Parteitabelle) und zwei Auswertungstabellen (Ministerium und Geschäftsbereich Auswertung) zusammen. Der grobe schematische Aufbau der Datenbank ist einer Abbildung zu entnehmen, die im Internet unter http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/zparl08_schaubild1.pdf abrufbar ist. Um einen einzigen, aufgeblähten Datensatz mit allen Informationen zu umgehen, wurden alle zugrunde liegenden Beobachtungen in die fünf Basistabellen zerlegt. So finden sich als Ausgangspunkt alle 273 Landes- beziehungsweise alle 26 Bundesregierungen in der Mastertabelle, alle vorkommenden Ministerien in der Ministeriumstabelle, alle zugehörigen Minister in der Ministertabelle und alle Geschäftsbereiche in der Geschäftsbereichstabelle wieder. Die Auflistungen innerhalb einer Tabelle sind eindeutig und alle Tabellen gegenseitig disjunkt. Durch die Auswertungstabellen werden die Basistabellen miteinander verknüpft. So kann zum Beispiel eine Tabelle erstellt werden, die für jede Regierung die amtierenden Minister angibt.

Bei relationalen Datenbanken unterscheidet man zwischen zwei Arten möglicher Verknüpfungen: „Eins-zu-Eins-Beziehungen“ und „Eins-zu-viele-Beziehungen“. In der vorliegenden Datenbank treten ausschließlich letztere Beziehungen auf. Die Grundrelationen sind nun im Allgemeinen: (1) Minister und Partei, (2) Ministerium und Minister pro Regierung und (3) Ministerium und Geschäftsbereich. Für die Relation Minister / Partei gilt also, dass ein Minister genau einer Partei angehört, aber andererseits können einer Partei mehrere Minister angehören. Sollte ein Minister seine Parteimitgliedschaft wechseln oder Minister in einem anderen Bundesland werden, so wird er in dieser Datenbank als neuer Fall behandelt.

Beamtete Staatssekretäre im Transformationsprozess: Rekrutierungsmuster in den neuen Bundesländern

Sabine Klose und Ursula Hoffmann-Lange

1. Regimewandel und Elitentransformation

Die bedeutende Rolle von Eliten für die Erklärung des Zusammenbruchs des Ostblocks und der Demokratisierung der Länder Ost- und Ostmitteleuropas steht außer Frage. Dementsprechend existieren zu dieser Thematik zahlreiche theoretische wie auch empirische Untersuchungen.¹ Dabei standen vor allem (zeitgeschichtliche) Analysen der Akteurskonstellationen während des Demokratisierungsprozesses im Vordergrund. Demgegenüber gibt

1 Vgl. *Ellen Bos*, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, in: *Wolfgang Merkel* (Hrsg.), *Systemwechsel 1*, Opladen 1994, S. 81 – 109; *John Higley / Jan Pakulski / Włodzimierz Wesołowski* (Hrsg.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, Houndmills 1998; *Heinrich Best / Ulrike Becker* (Hrsg.), *Elites in Transition. Elite Research in Central and Eastern Europe*, Opladen 1994.