

Die Rekrutierung des Regierungspersonals in der Ampel-Koalition: Zwischen Repräsentation, Loyalität und Kompetenz

Florian Grotz und Wolfgang Schroeder

Die neue Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP hat ein ambitioniertes Programm formuliert. Für dessen Umsetzung kommt dem Regierungspersonal erhebliche Bedeutung zu. Der Beitrag untersucht, wie sich zentrale Rekrutierungsdimensionen für exekutive Spitzenpositionen – Repräsentation, Loyalität und Kompetenz – im Personalprofil der Ampel-Regierung abbilden. Neben den 17 Mitgliedern des Bundeskabinetts werden auch die 37 Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsminister sowie die 34 beamteten Staatssekretäre einbezogen. Insgesamt ist das Personalprofil der Regierung *Scholz* stark parteipolitisch geprägt und zeichnet sich durch hohe Frauenanteile in allen Ämterkategorien aus. Gleichzeitig differieren die Rekrutierungsmuster der drei Koalitionsparteien. Das Regierungspersonal der SPD reflektiert nicht nur die dominante Rolle des Kanzlers bei der Ämterbesetzung, sondern auch die Schwierigkeiten, angesichts der innerparteilichen Machtarchitektur eine Balance zwischen (Gender-)Repräsentation, Loyalität und Kompetenz zu erreichen. Bei den Grünen liegt ein deutlicher Akzent auf Frauenrepräsentation und parteipolitischer Loyalität, während das Regierungspersonal der FDP durch eine Kombination von persönlicher Loyalität auf Kabinettssebene und Kompetenzorientierung in den anderen Ämtern gekennzeichnet ist.

Mit ihrem Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ hat die im Dezember 2021 gebildete Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP ein ambitioniertes Programm formuliert.¹ Im Zentrum stehen die Modernisierung des Staates und digitale Innovationen, die als Basis für einen verbesserten Klimaschutz, eine zukunftsfähige sozial-ökologische Marktwirtschaft und eine respektvollere Gesellschaft dienen sollen. Für das Gelingen eines derartigen Politikwandels kommt dem Regierungspersonal erhebliche Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr für das Management säkularer Krisen, wie die noch nicht überwundene Corona-Pandemie und die Folgenbewältigung des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, die die Agenda der Ampel-Koalition auf absehbare Zeit prägen werden. Gerade unter solchen Bedingungen kann es einen großen Unterschied machen, welche Personen die Regierung anführen.

In der politikwissenschaftlichen Elitenforschung werden die Karrierewege und Rekrutierungsmuster von Ministern und politischen Beamten in parlamentarischen Demokratien intensiv untersucht.² Diese Literatur führt eine Vielzahl unterschiedlicher Kriterien an, die das

¹ 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), Berlin 2021.

² Vgl. u.a. *Ferdinand Müller-Rommel / Corinna Kroeber / Michelangelo Vercesi*, Political Careers of Ministers and Prime Ministers, in: *Rudy B. Andeweg / Robert Elgie / Ludger Helms / Juliet Kaarbo / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford 2020, S. 229–250; *Lars Vogel*, Rekrutierungsmuster und -mechanismen von Regierungsmitgliedern, in: *Karl-Rudolf Korte / Martin Florack* (Hrsg.),

exekutive Spitzenpersonal idealtypisch erfüllen sollte, um zu einer inklusiven und effektiven Regierungsführung beizutragen. Im historischen und internationalen Vergleich differiert jedoch die Bedeutung, die die einzelnen Kriterien für die Besetzung von Regierungsämtern haben.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie sich zentrale Selektionskriterien im personellen Profil der exekutiven Spitzenpositionen der Ampel-Koalition abbilden. Vor allem interessiert uns, inwiefern die Rekrutierungsmuster zwischen den drei Regierungsparteien variieren. Aus theoretischer Sicht liegt dieser Fokus auf die parteipolitische Varianz in der exekutiven Personalrekrutierung nahe, da die Parteien eine zentrale Stellung bei der Besetzung von Regierungspositionen in parlamentarischen Demokratien haben und diese entsprechend ihren jeweiligen Präferenzen und Kapazitäten vornehmen.³ Allerdings wurden parteispezifische Muster bei der Rekrutierung des Regierungspersonals kaum systematisch untersucht. Die bisherige Forschung zur Bundesrepublik Deutschland hat sich überwiegend auf die Analyse bestimmter Rekrutierungskriterien von Ministern und politischen Spitzenbeamten konzentriert.⁴ Parteispezifische Rekrutierungsprofile in Koalitionsregierungen wurden dabei nicht gesondert thematisiert.

Für eine solche Untersuchung bietet sich die Ampel-Koalition in besonderer Weise an. Einerseits handelt es sich um drei Parteien, die erstmals in dieser Konstellation auf Bundesebene regieren und dazu ein gemeinsames „Fortschrittsprojekt“ formuliert haben. Aus diesem Innovationsanspruch könnten sich gewisse Ähnlichkeiten bei der Selektion des Regierungspersonals ergeben. Andererseits haben die Parteien je spezifische Organisationsstrukturen und pro-

Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2021 (online first unter https://doi.org/10.1007/978-3-658-30074-6_37-1). Entsprechend den Redaktionsrichtlinien wird im Folgenden für Ämter und Personengruppen das generische Maskulinum verwendet.

³ Wolfgang C. Müller, Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work, in: *European Journal of Political Research*, 37. Jg. (2000), H. 3, S. 309–333.

⁴ Vgl. u.a. Anwar Syed Ali, Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungsmitgliedern auf Bundesebene von 1949–2002. Diss. der Philosophischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle, 2003; Tobias Bach / Sylvia Veit, The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28. Jg. (2018), H. 2, S. 254–269; Hans-Ulrich Derlien, Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: Hans-Ulrich Derlien / Axel Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*. Opladen 2001, S. 39–57; Julia Fleischer / Markus Seyfried, Drawing from the Bargaining Pool: Determinants of Ministerial Selection in Germany, in: *Party Politics*, 21. Jg. (2015), H. 4, S. 503–514; 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; Ferdinand Müller-Rommel, Portfolio Allocation and the Selection of Ministers After the 2017 National German Election, in: *Brigid Laffan / Lorenzo Cicchi (Hrsg.)*, *Europe’s Bumper Year of Elections*, San Domenico di Fiesole 2018, S. 173–188; Suzanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Schlußfolgerungen*, Opladen 1998, S. 222–247; Sylvia Veit, *Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern*, in: Hans Peter Bull / Dieter Schimanke / Sylvia Veit (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*, Baden-Baden 2011, S. 175–193; Sylvia Veit / Simon Scholz, Linking Administrative Career Patterns and Politicization: Signaling Effects in the Careers of Top Civil Servants in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82. Jg. (2016), H. 3, S. 516–535.

grammatische Profile, die ihre Personalrekrutierung beeinflussen. Zudem gehören mit der FDP und den Grünen zwei Parteien der Regierung an, die zuvor länger in der Opposition waren, während die SPD von der langjährigen Juniorpartnerin in der Großen Koalition zur Kanzlerpartei aufgestiegen ist. Auch diese asymmetrische Ausgangskonstellation könnte sich in unterschiedlichen Rekrutierungsmustern niederschlagen.

Die weiteren Ausführungen sind wie folgt gegliedert. Zunächst ordnen wir die Rekrutierungskriterien für exekutives Spitzenpersonal in parlamentarischen Demokratien drei Dimensionen zu (Repräsentation, Loyalität und Kompetenz) und formulieren einige Annahmen zu ihrer spezifischen Relevanz für die drei Ampel-Parteien. Auf dieser Basis analysieren wir die personelle Zusammensetzung der neuen Bundesregierung. Neben den Bundesministern werden auch die Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsminister sowie die beamteten Staatssekretäre einbezogen. Im Anschluss fragen wir danach, inwieweit die Teilnahme an Koalitionsverhandlungen eine günstige Voraussetzung war, um bei der Vergabe der Regierungsämter berücksichtigt zu werden. Abschließend fassen wir die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

1. *Die Auswahl des Regierungspersonals: Rekrutierungskriterien und parteipolitische Varianz*

Die Mitglieder parlamentarischer Regierungen werden in der Regel nach bestimmten soziodemographischen, politischen und fachlichen Kriterien ausgewählt. Diese Kriterien nehmen auch in empirischen Studien zu den Rekrutierungsmustern exekutiver Eliten eine Schlüsselstellung ein.⁵ Allerdings wird nicht immer explizit gemacht, welche Eigenschaften von Regierungsmitgliedern für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie relevant sind und welche im jeweiligen Kontext besonders wichtig sind.

Daher gehen wir zunächst auf die Kriterien ein, anhand derer wir die Rekrutierungsmuster des Regierungspersonals in der Ampel-Koalition untersuchen. Auswahl und Systematisierung dieser Kriterien basieren auf einem *Principal-Agent*-Modell parlamentarischer Demokratie, das die Beziehungen zwischen Wählerschaft, Parlament und Regierung als eine Kette von politischer Ermächtigung (*delegation*) und Verantwortlichkeit (*accountability*) versteht.⁶ Demnach wählen die Bürger ein Parlament, das einen Regierungschef damit beauftragt, die Staatsgeschäfte zu führen und dazu ein Kabinett von Ministern zu bilden, die die einzelnen

⁵ Vgl. Lars Vogel, Rekrutierungsmuster und -mechanismen von Regierungsmitgliedern, a.a.O. (Fn. 2).

⁶ Kaare Strøm, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: European Journal of Political Research, 37. Jg. (2000), H. 3, S. 261–290.

Ressorts der Ministerialverwaltung leiten. Im deutschen Regierungssystem entspricht dies der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag (Art. 63 GG) und der nachfolgenden Ernennung der Bundesminister auf Vorschlag des Kanzlers (Art. 64 GG). Demnach ist also der Kanzler der Bevollmächtigte („Agent“) der Bundestagsmehrheit („Prinzipal“) und zugleich der Prinzipal der einzelnen Minister. Diese formal-institutionelle Beziehungskette wird in der Praxis durch die politischen Parteien ergänzt, die sich bei Wahlen um Parlamentsmandate bewerben und im Erfolgsfall an der Regierung beteiligen, die wiederum meist aus mehreren Koalitionspartnern besteht.⁷ Daher ist der Bundeskanzler bei der Auswahl der Kabinettsmitglieder nicht autonom, sondern muss die personellen Präferenzen sowohl der anderen Koalitionspartner als auch der eigenen Bundestagsfraktion bzw. Partei berücksichtigen.

Eine zentrale Herausforderung für das Funktionieren dieser demokratischen Delegationskette besteht darin, solche Regierungsmitglieder auszuwählen, die sich während der gesamten Wahlperiode als politisch verantwortlich erweisen, indem sie gemäß den inhaltlichen Vorstellungen ihrer Parlamentsfraktionen und Parteien agieren.⁸ Bei diesem Rekrutierungsprozess entscheiden sich die jeweiligen Prinzipale – der Regierungschef und die Regierungsfaktionen bzw. -parteien – in der Regel für Kandidaten, die schon in der Vergangenheit gezeigt haben, dass sie mit ihren Eigenschaften die geforderten Regierungsaufgaben effektiv und politisch verantwortlich erfüllen können. Die Vielzahl an solchen möglichen Auswahlkriterien können drei zentralen Rekrutierungsdimensionen zugeordnet werden.

Erstens kommen bei der Zusammensetzung einer parlamentarischen Regierung – wie bei jedem demokratisch legitimierten Kollegialorgan – bestimmte Repräsentationsstandards zum Tragen, um ihre Akzeptanz sowohl innerhalb der beteiligten Fraktionen und Parteien als auch gegenüber der Wählerschaft zu sichern bzw. zu steigern. Dabei geht es nicht um eine komplett ausgewogene Vertretung aller sozialen Gruppen, zumal die Möglichkeiten einer pluralistischen Besetzung der Regierungspositionen aufgrund ihrer relativ geringen Anzahl von vornherein begrenzt sind. Außerdem führen die speziellen Qualifikationsanforderungen an exekutives Spitzenpersonal dazu, dass Regierungsmitglieder in parlamentarischen Demokratien hinsichtlich ihrer formalen Bildung und Schichtzugehörigkeit relativ homogen sind.⁹ Ungeachtet dessen können einzelne Repräsentationskriterien für die Regierungsbildung von erheblicher Bedeutung sein. Beispielsweise haben sich Forderungen nach einer paritätischen Beset-

⁷ Wolfgang C. Müller, *Political Parties in Parliamentary Democracies*, a.a.O. (Fn. 3).

⁸ Kaare Strøm, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, a.a.O. (Fn. 6), S. 273.

⁹ Ferdinand Müller-Rommel / Corinna Kroeber / Michelangelo Vercesi, *Political Careers of Ministers and Prime Ministers*, a.a.O. (Fn. 2), S. 232f.

zung von Kabinetten in der jüngeren Vergangenheit verstärkt.¹⁰ Eine ähnliche Sensibilität gilt auch für die Vertretung weiterer gesellschaftlicher Gruppen, wie Menschen mit Migrationshintergrund. Insbesondere in föderalen Demokratien spielt außerdem die regionale Repräsentation für die personelle Zusammensetzung einer Regierung eine wichtige Rolle.

Zweitens müssen die Kandidaten für exekutive Spitzenämter eine besondere Loyalität zu ihren politischen Prinzipalen (Fraktion, Partei, Regierungschef) nachweisen. Dabei geht es zunächst um „politische Zuverlässigkeit“ im Allgemeinen, häufig aber auch um persönliche Loyalität. Das hierfür notwendige „Screening“ erfolgt auf Basis vorheriger Karrierepositionen, also z.B. eines Parlamentsmandats, einer Position in der Parteiführung oder im Arbeitsumfeld des jeweiligen „Mentors“, der nicht nur der Regierungschef sein muss. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass künftige Regierungsmitglieder den inhaltlichen Kurs mittragen, der von den Prinzipalen vorgegeben wird. Welche konkreten Karrierepositionen die politische Loyalität am besten unter Beweis stellen und damit ein entscheidendes Auswahlkriterium bilden, lässt sich nicht allgemein beantworten. Es hängt vor allem davon ab, welcher Prinzipal sich als besonders durchsetzungsstark erweist. Folglich können die politischen Karriereprofile des exekutiven Spitzenpersonals auch Aufschluss über die interne „Machtarchitektur“ der beteiligten Parteien und Fraktionen geben.

Drittens benötigen Regierungsmitglieder eine ausgeprägte Führungs- und Fachkompetenz, um die ihnen unterstellte Ministerialverwaltung erfolgreich zu leiten. Diese beiden unterschiedlich akzentuierten Kompetenzanforderungen werden hier in einer Rekrutierungsdimension zusammengefasst. Exekutive Führungskompetenz macht sich vor allem daran fest, dass eine Person bereits eine Leitungsposition in einer früheren Regierung innehatte. Dieses Qualitätsmerkmal gilt auch unabhängig vom inhaltlichen Zuschnitt des Ressorts, weil davon ausgegangen wird, dass sich die Organisationsstrukturen und Abläufe in allen Ministerialverwaltungen gleichen. Fachkompetenz bezieht sich dagegen auf die inhaltliche Expertise, die für ein spezielles Ressort besonders relevant ist. Entsprechend qualifizierte Personen können diese Expertise auch außerhalb des Politikbetriebs erworben haben. So findet sich in den Kabinetten süd- und osteuropäischer Demokratien ein relativ großer Anteil von „Technokraten“, die zuvor keine politischen Positionen bekleidet haben, sondern allein aufgrund ihrer Fachkompetenz eingesetzt wurden, weil sich damit die Erwartung einer besonders effektiven Amtsführung verbindet.¹¹

¹⁰ Corinna Kroeber / Joanna Hüffelmann, *It's a Long Way to the Top: Women's Ministerial Career Paths*, in: *Politics & Gender*, DOI: <https://doi.org/10.1017/S1743923X21000118> (first view).

¹¹ António Costa Pinto / Maurizio Cotta / Pedro Tavares de Almeida (Hrsg.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham 2018.

Die drei Rekrutierungsdimensionen können als idealtypische Bezugspunkte für die Auswahl des exekutiven Spitzenpersonals herangezogen werden. Dabei ist davon auszugehen, dass ihnen in der Realität nicht immer dasselbe Gewicht beigemessen wird. Abgesehen davon, dass unterschiedliche Regierungsämter wie Minister und Staatssekretär anders gelagerte Rekrutierungsprofile nahelegen, setzen die einzelnen Regierungsparteien und -fraktionen aufgrund ihrer internen Kräfteverhältnisse und Personalkapazitäten bei der Besetzung „ihrer“ Positionen besondere Akzente. Beispielsweise kann die Berücksichtigung parteipolitischer Strömungen so wichtig sein, dass sich die Personalauswahl primär daran orientiert, oder es werden starke Landesverbände mit ihren Personalpräferenzen vorrangig berücksichtigt. Auch können bestimmte Regierungsämter mit Externen besetzt werden, wenn dafür innerhalb der eigenen Partei bzw. Fraktion keine hinreichend qualifizierten Kandidaten vorhanden sind.

Was lässt sich vor diesem Hintergrund für die personelle Zusammensetzung der Ampel-Regierung erwarten? Unsere Arbeitshypothese lautet, dass die Rekrutierungsprofile von SPD, Grünen und FDP aufgrund ihrer unterschiedlichen organisatorischen und politischen Ausgangsbedingungen in allen drei Rekrutierungsdimensionen variieren.

Bei der Repräsentationsdimension sind unterschiedliche Rekrutierungsprofile hinsichtlich der Geschlechterparität naheliegend. Als SPD-Kanzlerkandidat hatte *Olaf Scholz* schon am 27.11.2020 eine paritätische Besetzung eines von ihm geführten Kabinetts versprochen.¹² In den Koalitionsverhandlungen hat sich allerdings die FDP strikt gegen eine Frauenquote verwahrt, während die Grünen starke Unterstützung signalisiert haben.¹³ Daher ist ein deutlich höherer Frauenanteil in den von SPD und Grünen geführten Ressorts zu erwarten als in den FDP-Ressorts. Andere Repräsentationskriterien, die in der bundesdeutschen Vergangenheit bedeutsam waren, scheinen demgegenüber nachrangig zu sein. Dies gilt etwa für christliche Konfessionszugehörigkeit, die für Regierungsmitglieder in CDU-geführten Kabinetten zum Standard gehörte. Unter dem Spitzenpersonal der Ampel-Regierung erwarten wir hingegen nur einen geringen Anteil an Kirchenmitgliedern – sowohl bei SPD und Grünen als auch bei den Liberalen. Schließlich spielt die Länderrepräsentation in der deutschen Parteiendemokratie eine wichtige Rolle. Beim Regierungspersonal auf Bundesebene dürfte es weniger um eine proportionale Vertretung der 16 Länder nach Größe gehen, sondern primär um eine adäquate

¹² An dem Tag twitterte *Scholz* den folgenden Satz: „Ich gebe hier heute das Versprechen ab: Ein von mir als Bundeskanzler geführtes Kabinett ist mindestens zur Hälfte von Frauen besetzt!“

¹³ „FDP-Politiker gegen eine strikte Frauenquote im Bundeskabinett“, in: Augsburger Allgemeine vom 19. Oktober 2021, <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Paritaet-FDP-Politiker-gegen-eine-strikte-Frauenquote-im-Bundeskabinett-id60801556.html> (Abruf am 17. März 2022); „Göring-Eckardt pocht auf Parität im Ampel-Kabinett“, https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/bundestagswahl/id_91022422/katrin-goering-eckardt-pocht-auf-paritaetische-kabinettsbesetzung.html (Abruf am 17. März 2022).

Berücksichtigung der politisch wichtigsten Landesverbände der Regierungsparteien. Diesbezüglich sind keine systematischen Unterschiede zwischen SPD, Grünen und FDP zu erwarten. Hinsichtlich des Kriteriums politische Loyalität zählt die Bundesrepublik zu den parlamentarischen Demokratien, in denen die Auswahl des Regierungspersonals stark parteipolitisch geprägt ist.¹⁴ Eine Besetzung des Bundeskabinetts mit parteilosen „Technokraten“ war bislang selten. Auch die Ampel-Koalition dürfte in dieser Hinsicht keine Ausnahme bilden. Allerdings unterscheiden sich die drei Parteien hinsichtlich ihrer internen Machtkonstellation, die für die Auswahl des Regierungspersonals relevant ist. Am stärksten zentralisiert sind die Machtstrukturen in der FDP. Partei- und Fraktionsvorsitz war schon lange vor der Bundestagswahl bei *Christian Lindner* vereint, der Schlüsselpositionen in Partei und Fraktion mit persönlich Vertrauten besetzt hat. Demnach dürfte das liberale Regierungspersonal entweder von vornherein „gesetzt“ sein oder sich aus der bisherigen Bundestagsfraktion heraus rekrutieren. Bei den Grünen besteht dagegen eine Konkurrenzsituation zwischen der (jeweils doppelt besetzten) Fraktions- und Parteiführung, wobei auch der traditionelle Gegensatz zwischen den Parteiflügeln (Fundis und Realos) zu berücksichtigen ist. Daher dürfte die Besetzung der grünen Regierungsämter nicht nur stärker umstritten sein, sondern auch aus verschiedenen „Pools“ erfolgen (Fraktion, Parteiführung, ggf. Landespolitik). Bei der SPD schließlich war die interne Machtkonstellation nach der Wahl durch mehrere Pole geprägt. Neben der Partei- und der Fraktionsführung zählte dazu der Kanzlerkandidat *Olaf Scholz*, der aufgrund seines Beitrags zum Wahlsieg eine besonders starke Stellung einnahm, obwohl er kein herausragendes Partei- oder Fraktionsamt innehatte. Hinzu kamen sozialdemokratische Ministerpräsidentinnen wie *Malu Dreyer* (RP) und *Manuela Schleswig* (MV), die ebenfalls auf die Regierungsbildung Einfluss nahmen. Mithin ist anzunehmen, dass das exekutive Spitzenpersonal der SPD aus sehr unterschiedlichen Teilen der Partei rekrutiert wurde.

Bezüglich der exekutiven Führungskompetenz war der Rekrutierungspool der Ampel-Parteien sehr ungleich. Die SPD verfügte als Juniorpartnerin in den letzten beiden *Merkel*-Kabinetten über relativ viel eigenes Personal mit Regierungserfahrung auf Bundesebene. Außerdem waren die Sozialdemokraten zum Zeitpunkt der Bundestagswahl an elf der 16 Länderregierungen beteiligt. Daher dürfte das Regierungspersonal der SPD ein relativ hohes Ausmaß an Führungserfahrung haben. Die Grünen waren dagegen seit 2005 nicht mehr an der Bundesregierung beteiligt, allerdings im Herbst 2021 in immerhin zehn Länderregierungen vertreten. Insofern konnten sie auf ihr dortiges Personal zurückgreifen, um zumindest einen Teil ihrer Regierungspositionen mit führungserfahrenen Personen zu besetzen. Die FDP war in dieser Hin-

¹⁴ *António Costa Pinto / Maurizio Cotta / Pedro Tavares de Almeida*, Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive, in: *dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), S. 1–27, hier S. 2.

sicht am schwächsten aufgestellt. Von der kurzen Phase 2009 bis 2013 abgesehen, war die Partei seit 1998 nicht mehr in der Bundesregierung und gehörte 2021 nur vier Länderkabinetten an. Daher erwarten wir, dass das Regierungspersonal der FDP über die geringste Führungskompetenz verfügt bzw. für bestimmte Positionen Parteiexterne mit Ressortexpertise rekrutiert wurden.

2. Rekrutierungsmuster in der Ampel-Regierung

2.1 Ämterverteilung

Bevor wir die genannten Annahmen überprüfen, werfen wir einen Blick auf die exekutiven Führungspositionen, 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.¹⁵ An der Spitze stehen die Mitglieder des Bundeskabinetts, die die Bundesregierung im engeren Sinn bilden: der Bundeskanzler und die Bundesminister (Art. 62 GG). Laut Koalitionsvertrag stellt die SPD neben dem Bundeskanzler sieben Bundesminister (BM), die Grünen fünf und die FDP vier.¹⁶

Eine zweite Kategorie umfasst die Parlamentarischen Staatssekretäre (PStS), die ein Bundestagsmandat innehaben, ihre jeweiligen BM bei offiziellen Terminen vertreten und als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament fungieren. Gemäß Koalitionsvertrag werden die PStS von ihren jeweiligen Ministern vorgeschlagen. Im Auswärtigen Amt werden sie als Staatsminister (StM) bezeichnet, um ihrem politisch herausgehobenen Status auf internationaler Ebene besser Ausdruck zu verleihen. Außerdem gibt es im Kanzleramt vier StM, von denen die SPD drei und die Grünen eine stellen und die jeweils für bestimmte Bereiche zuständig sind.¹⁷ Aufgrund ihres weitgehend ähnlichen Amtsprofils werden PStS und StM im Folgenden als eine Kategorie behandelt. Schließlich gibt es noch die beamteten Staatssekretäre (StS), die als politische Beamte die operative Leitung eines Ministeriums übernehmen. Wie

¹⁵ Vgl. Florian Grotz / Wolfgang Schroeder, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2021, S. 270–275.

¹⁶ 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) sowie Bildung und Forschung (BMBF). Aus Umfangsgründen werden im weiteren Text diese Abkürzungen benutzt.

¹⁷ Mehr Fortschritt wagen, a.a.O. (Fn. 1), S. 176f. Konkret besetzt die SPD die StM im Kanzleramt, für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie für die neuen Bundesländer. Die StM für Kultur und Medien wird von Bündnis 90/Die Grünen gestellt.

die PStS werden auch sie in der Regel von den zuständigen Ministern vorgeschlagen. Die Anzahl der PStS und StS in den einzelnen Bundesministerien variiert grundsätzlich nach deren Größe und politischer Bedeutung.¹⁸ Im Gegensatz zu den Kabinettsmitgliedern und den StM im Kanzleramt ist sie jedoch nicht im Koalitionsvertrag festgeschrieben; dazu besteht lediglich eine informelle Vereinbarung zwischen den Regierungsparteien.¹⁹

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

	Bundeskabinett ^a		PStS /StM ^b		StS	
	N	Proporz (in %)	N	Ø Ressort ^c	N	Ø Ressort ^c
SPD	8	47,1 / 49,5	16	2,3	13	1,9
Grüne	5	29,4 / 28,3	13 ^d	2,6 ^d	11	2,2
FDP	4	23,5 / 22,1	8	2,0	10	2,5
Gesamt	17	–	37	2,3	34	2,1

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Homepages der Bundesministerien (Stand: 31. März 2022).
 Abkürzungen: PStS = Parlamentarische Staatssekretäre; StM = Staatsminister; StS = beamtete Staatssekretäre.
 Anmerkungen: ^a Bundeskanzler und Bundesminister. Die erste Prozentangabe bezieht sich auf den Anteil an den Kabinettsmitgliedern, die zweite Prozentangabe auf den Mandatsanteil an den Regierungsfractionen im Bundestag. ^b Insgesamt sieben StM im Bundeskanzleramt (4) und im Auswärtigen Amt (3), darunter drei SPD und vier Grüne. ^c Durchschnittliche Anzahl der Positionen pro Ressort (16). ^d Einschließlich der grünen StM für Kultur und Medien im SPD-geführten Bundeskanzleramt.

Tabelle 1 stellt die Verteilung der genannten Ämter auf die drei Regierungsparteien dar. Nimmt man die Größe der Bundestagsfraktionen zum Maßstab, so ergibt sich im Kabinett ein nahezu perfekter Proporz entsprechend der Gamson-Regel.²⁰ In den beiden anderen Ämterkategorien bestehen etwas größere Ungleichgewichte, die sich tendenziell gegenläufig 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 deutlich unter dem Durchschnittswert liegt. Bei den StS verhält es sich umgekehrt: Hier weist die FDP mit 2,5 den höchsten Anteil pro Ressort auf, während die Grünen nur leicht überdurchschnittlich (2,2) und die SPD unterdurchschnittlich (1,9) abschneiden. Insgesamt ist also die numerische Verteilung der exekutiven Spitzenämter zwischen den Ampel-Parteien im Verhältnis zu ihrer elektoralen Stärke relativ ausgewogen. Absolut gesehen hat die FDP die geringste Ämterzahl, doch selbst sie hat in jeder Kategorie noch genügend Positionen, um für sie zentrale Repräsentationsstandards zu realisieren.

¹⁸ Florian Grotz / Wolfgang Schroeder, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. (Fn. 15), S. 279.

¹⁹ So die Auskunft von zwei von insgesamt vier „Insidern“ aus dem Regierungsumfeld, die wir in persönlichen Gesprächen zur Rekrutierung des Regierungspersonals vertraulich befragt haben. Im Folgenden wird daher ohne Namensnennung und relativ allgemein auf einzelne dieser Interviewaussagen verwiesen, um plausible Dateninterpretationen zu untermauern.

²⁰ William A. Gamson, A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review, 26. Jg. (1961), H. 3, S. 373–382. Die 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.

2.2 Repräsentation

Als erste Rekrutierungsdimension betrachten wir das Repräsentationsprofil der neuen Bundesregierung nach Geschlecht, Konfessionszugehörigkeit und Ländervertretung. Zunächst nehmen wir die gesamte Personalzusammensetzung in den drei Ämterkategorien in den Blick, bevor wir auf die jeweiligen Kontingente der Koalitionsparteien eingehen, die im Zentrum der Untersuchung stehen.

Tabelle 2: Repräsentationsprofil des Regierungspersonals: Geschlecht, Konfessionszugehörigkeit und Ländervertretung

	BM	PStS /StM	StS ^a
Frauenanteil (in %)	50,0	48,7	44,1
SPD	57,1	56,2	38,5
Grüne	60,0	53,8	54,5
FDP	25,0	25,0	40,0
Konfessionszugehörigkeit (in %) ^b	50,0	45,9	k.A.
SPD	33,3	43,8	k.A.
Grüne	20,0	23,1	k.A.
FDP	75,0	87,5	k.A.
Ländervertretung ^c	9	13	k.A.
SPD	5	11	k.A.
Grüne	5	7	k.A.
FDP	3	5	k.A.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der offiziellen Selbstdarstellungen des Regierungspersonals und weiterer Internetquellen.

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

Erwartungsgemäß sticht der hohe Frauenanteil der neuen Bundesregierung hervor (vgl. Tabelle 2). Lässt man den Kanzler außen vor, stellt die Ampel-Koalition das erste Bundeskabinett, das vollständig paritätisch zusammengesetzt ist. Insofern hat *Olaf Scholz* sein Wahlversprechen eingelöst. Nicht überraschend sind auch die deutlichen Unterschiede zwischen den Regierungsparteien: Bei der FDP sind drei der vier BM Männer, was die beiden anderen Parteien durch jeweils mehr weibliche Ministerinnen kompensiert haben. Tatsächlich haben sich die Verhandlungsführungen von SPD und Grünen vorab darauf verständigt, wie viele ihrer jeweiligen Kabinettsposten von Frauen besetzt werden. Diese politische Prioritätensetzung hat auch

die weitere Personalauswahl bei SPD und Grünen maßgeblich beeinflusst.²¹ Bei den PStS/StM bietet sich ein nahezu identisches Bild: eine fast paritätische Gesamtbesetzung (48,7%) mit einer klaren Asymmetrie zwischen SPD (56,2%) und Grünen (53,8%) einerseits und der FDP (25,0%) andererseits. Bei den beamteten Staatssekretären liegt der Frauenanteil mit 44,1% nur leicht niedriger. Im Vergleich zu den anderen Ämterkategorien ist die Verteilung zwischen den Koalitionsparteien weniger asymmetrisch. Prozentual gibt es sogar etwas mehr weibliche StS in den FDP-Ressorts (40,0%) als in den SPD-Ressorts (38,5%); bei den Grünen sind auch die StS-Posten mehrheitlich mit Frauen besetzt (54,5%).

Wie vermutet spielt die *Konfessionszugehörigkeit* des exekutiven Spitzenpersonals eine insgesamt untergeordnete Rolle. Nur die Hälfte der BM und knapp 46 Prozent der PStS/StM geben in ihren Lebensläufen eine Mitgliedschaft in der katholischen oder evangelischen Kirche an. Diese Anteile liegen indes nicht weit unter dem Bevölkerungsdurchschnitt (2020: 51,0 %) ²² und bieten mithin ein fast repräsentatives Abbild der Gesellschaft. Allerdings wird der Anteil des konfessionsangehörigen Regierungspersonals vor allem durch die FDP nach oben gedrückt: Die allermeisten liberalen BM (75,0%) und PStS (87,5%) sind konfessionell gebunden und vertreten insofern eher die konservativen Teile der bundesdeutschen Gesellschaft mit. Für eine Partei mit laizistischen bzw. anti-klerikalen Wurzeln erscheint dies bemerkenswert. Wenig überraschend ist dagegen, dass bei den progressiven Grünen nur ein Fünftel der BM und ein knappes Viertel der PStS/StM einer christlichen Kirche angehören.

Schließlich ist die *Länderrepräsentation* unter dem Regierungspersonal sowohl für die öffentliche Wahrnehmung als auch für die innerparteiliche Akzeptanz relevant. So kritisierte CSU-Generalsekretär Blume bei der Vereidigung der Regierung, dass kein einziges Kabinettsmitglied aus Bayern komme und der Freistaat daher „nur auf der Ersatzbank“ sitze.²³ Wie Tabelle 2 zeigt, sind unter den BM nur neun der 16 Länder repräsentiert. Am stärksten vertreten sind Nordrhein-Westfalen mit vier und Hessen mit drei Ministern. Bei den PStS/StM ist das Bild insofern ausgewogener, als die 37 Parlamentarier ihre Mandate in 13 verschiedenen Ländern erhalten haben; von diesen Ländern sind wiederum einige nicht im Bundeskabinett vertreten. 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 (7), während nur fünf

²¹ Information eines Interviewpartners.

²² Daten nach *Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland*, Religionszugehörigkeiten 2020, <https://fowid.de/meldung/religionszugehoerigkeiten-2020> (Abruf am 17.03.2022).

²³ *Andreas Glas / Johann Osel / Olaf Przybilla*, „Bayern sitzt im Kabinett Scholz nur auf der Ersatzbank“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 7. Dezember 2021, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/ampel-koalition-kabinettscholz-spd-gruene-fdp-1.5481321> (Abruf am 17. März 2022).

PStS aus NRW kommen. Diese komplementären Rekrutierungsmuster verweisen darauf, dass die regionale Herkunft bei der Personalauswahl eine durchaus wichtige Rolle spielt: 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 traditionell wichtiger Landesverband der Liberalen sitzt.²⁴ 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).²⁵ Bei der SPD sind die regionalen Rekrutierungsmuster am wenigsten konzentriert. Schließlich fällt auf, dass Ostdeutschland unter den PStS/StM mit drei von 37 Positionen deutlich unterrepräsentiert ist; zwei davon sind allerdings Staatsminister im Kanzleramt.²⁶

2.3 Loyalität

Wie oben ausgeführt, wird die Loyalität des Regierungspersonals in einer parlamentarischen Parteiendemokratie dadurch sicherzustellen versucht, dass die ausgewählten Personen den beiden wichtigsten „Prinzipalen“ angehören: den Regierungsparteien und ihren Parlamentsfraktionen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die parteipolitisch-parlamentarische Loyalitätsdimension traditionell sehr stark ausgeprägt. Das trifft auch auf die Ampel-Koalition zu (vgl. Tabelle 3). Zunächst sind alle BM und PStS/StM der *Scholz*-Regierung Mitglieder der Partei, die sie nominiert hat. Gleichzeitig haben die meisten Minister (68,6%) ein Bundestagsmandat inne; für die PStS und StM gilt dies ohnehin.²⁷ Darüber hinaus hat die überwiegende Mehrheit der StS eine Parteimitgliedschaft in ihren öffentlich zugänglichen Lebensläufen ausgewiesen (70,6%). Im Hinblick auf diese grundlegenden Loyalitätskriterien gibt es aber auch bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Koalitionsparteien.

Bei der FDP sind alle Bundesminister auch Bundestagsmitglieder (MdB), ebenso bei den Grünen mit Ausnahme von Familienministerin *Anne Spiegel*, die aus der Landespolitik rekrutiert wurde. Bei den BM der SPD hat dagegen eine relative Mehrheit kein Bundestagsmandat.

²⁴ Bestätigt durch einen Interviewpartner.

²⁵ *Oskar Niedermayer*, Parteimitgliedschaften im Jahre 2020, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 52. Jg. (2021), H. 2, S. 373–407, hier S. 383.

²⁶ Dies sind *Reem Alabali-Radovan* (SPD; Mecklenburg-Vorpommern) und *Carsten Schneider* (SPD; Thüringen). Hinzu kommt *Michael Kellner* (Grüne; Brandenburg) als PStS im BMWK. Im Bundeskabinett ist dagegen die Unterrepräsentation Ostdeutschlands weniger deutlich. Legt man die Bundestagsmandate bzw. die letzte politische Tätigkeit zugrunde, kommen drei von 16 BM aus Ostdeutschland. Nach Bevölkerungsgröße der fünf neuen Länder wären diese damit sogar (leicht) überrepräsentiert.

²⁷ Nur der Staatsminister für Kultur und Medien muss laut Gesetz nicht dem Bundestag angehören. Die neue StM *Claudia Roth* hat allerdings ein Bundestagsmandat.

Dazu gehören Kanzleramtsminister *Wolfgang Schmidt*, der als enger Vertrauter von *Olaf Scholz* zuvor StS im BMF war; Verteidigungsministerin *Christine Lambrecht*, die bereits ein Jahr vor der Wahl erklärt hat, nicht mehr für den Bundestag zu kandidieren;²⁸ sowie Innenministerin *Nancy Faeser* und Bauministerin *Klara Geywitz*, die vorher als Landespolitikerinnen tätig waren.

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

	BM		PStS /StM ^a		StS	
	MdB	DM (in %; BM / BT)	DM (in %; PStS+StM / BT)	Ressortkongruenz	Parteimitglied	Ressortkongruenz
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	72,7	72,7
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	70,6	58,8

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der offiziellen Selbstdarstellungen des Regierungspersonals und weiterer Internetquellen.
 Abkürzungen: BM = Bundesminister (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretäre; StM = Staatsminister; StS = beamtete Staatssekretäre.
 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.

Außerdem zeigt Tabelle 3, dass der Gewinn eines Direktmandats kein prioritäres Selektionskriterium für ein Regierungsamt war. Obwohl die Sozialdemokraten 2021 die meisten Wahlkreise gewannen und damit die mit Abstand höchste Direktmandatsquote im Bundestag haben (58,7%), blieb dieser Anteil nicht nur bei den BM, sondern auch bei den PStS/StM deutlich darunter. Gleichwohl kann ein Wahlkreissieg im konkreten Einzelfall förderlich wirken. Auch wenn dies keineswegs die Ursache für ihre letztendliche Ernennung war, hat dies etwa für *Reem Alabali-Radovan*, die als „Newcomerin“ überraschend den Wahlkreis Schwerin/Ludwigslust-Parchim gewann, den Aufstieg zur Staatsministerin für Migration und Integration erleichtert. In der Bundestagsfraktion der Grünen war die Direktmandatsquote weit aus 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 ein zusätzliches „Plus“ für seine Nominierung als Landwirtschaftsminister war.

²⁸ „Ministerin Lambrecht kandidiert nicht“, in: Süddeutsche vom 7. September 2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-ministerin-lambrecht-kandidiert-nicht-1.5023749> (Abruf 17. März 2022).

Aus international-vergleichender Sicht ist ferner bemerkenswert, dass die BM und PStS/StM in den einzelnen Ressorts dieselbe Parteimitgliedschaft haben (Ressortkongruenz).²⁹ Dies folgt der Verfahrensbestimmung des Koalitionsvertrags, nach der die Minister die in ihrem Ressort tätigen PStS vorschlagen. Im Unterschied zu anderen parlamentarischen Demokratien kam also kein „Kreuzstichverfahren“ zur Anwendung, bei dem ein Minister einer Koalitionspartei ein (Parlamentarischer) Staatssekretär einer anderen Koalitionspartei zur Seite gestellt wird, um eine engmaschige wechselseitige Kontrolle zu gewährleisten.³⁰ Somit reiht sich die Ampel-Koalition in die Praxis früherer Bundesregierungen ein, die Besetzungen der einzelnen Ressorts komplett nach Parteien zu separieren.³¹

Das parteipolitische Profil der beamteten Staatssekretäre unterscheidet sich wiederum deutlich zwischen den Koalitionspartnern. In den von den Grünen besetzten Ressorts sind acht von elf StS auch grüne Parteimitglieder. In den FDP-Ressorts haben nur sechs der zehn StS eine Parteimitgliedschaft, und drei davon gehören anderen Parteien an. Die Auswahl der letztgenannten Personen hat ganz offensichtlich mit deren Kompetenzprofil zu tun. *Werner Gatzler* (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) primär aufgrund ihrer steuerrechtlichen Expertise zur StS in seinem Ministerium ernannt.³² Auch Verkehrsminister *Volker Wissing* (FDP) hat den bisherigen StS im BMDV *Michael Güntner* (CDU) übernommen. Diese „Fremdbesetzungen“ zeigen, dass die FDP bei der operativen Führung ihren zentralen Ministerien eher auf ressortspezifische Expertise als auf Parteiloyalität gesetzt haben, wobei wohl auch ihr relativ „dünnere“ Personalpool in den Länderregierungen 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 in der letzten *Merkel*-Regierung StS im BMG war und nun „vorerst“ im Amt blieb.³³

Neben einer Partei- und Parlamentsmitgliedschaft kann die politische Loyalität des exekutiven Spitzenpersonals auch an spezifischeren Kriterien festgemacht werden, die den Kreis der

²⁹ Nur die grüne StM für Kultur und Medien ist dem SPD-geführten Kanzleramt zugeordnet, was so im Koalitionsvertrag geregelt ist.

³⁰ *Bernhard Miller / Wolfgang C. Müller*, Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel, in: *Christoph Egle / Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition*, Wiesbaden 2010, S. 156–179, hier S. 161.

³¹ *Michael F. Thies*, Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments, in: *American Journal of Political Science*, 45. Jg. (2001), H. 3, S. 580–598.

³² *Thomas Siegmund*, Eine Fachfrau macht künftig die Steuerpolitik im Finanzministerium, in: *Handelsblatt* vom 7. Dezember 2021, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/luise-hoelscher-eine-fachfrau-macht-kuenftig-die-steuerpolitik-im-finanzministerium/27869012.html> (Abruf am 17. März 2022).

³³ Bundesministerium für Gesundheit, *Amtsübergabe im Bundesministerium für Gesundheit*, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/amtsuebergabe.html> (Abruf am 17.03.2022).

in Frage kommenden Personen stärker eingrenzen. Zum einen kann eine frühere Erfahrung als Bundestagsabgeordneter die Auswahl von BM und PStS positiv beeinflussen, weil diese dann in der Fraktion besser bekannt sind und daher in künftigen Regierungsämtern berechenbarer erscheinen. Zum anderen kommen Personen für Regierungspositionen eher in Frage, wenn sie zuvor zentrale Parteiämter auf Bundes- oder Landesebene innehatten und so ihre Bindung an und ihr Engagement für die Partei unter Beweis gestellt haben. Diese weiteren Loyalitätskriterien haben nicht nur unterschiedliche Bedeutung für die drei Ämterkategorien, sondern waren auch für die Personalauswahl der Koalitionsparteien unterschiedlich relevant (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4: Politisches Loyalitätsprofil des Regierungspersonals (II):
Parlamentserfahrung und zentrale Parteiämter (in %)**

	BM		PStS /StM		StS	
	Bundestags- erfahrung	Zentrales Parteiamt	Bundestags- erfahrung	Zentrales Parteiamt	Bundestags- erfahrung	Zentrales Parteiamt
SPD	42,9	42,9	93,8	31,3	0,0	8,3
Grüne	60,0	80,0	84,6	30,8	9,1	9,1
FDP	75,0	100,0	100,0	75,0	0,0	20,0
Gesamt	43,8	68,8	91,9	40,5	2,9	11,8

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der offiziellen Selbstdarstellungen des Regierungspersonals und weiterer Internetquellen.
 Abkürzungen: BM = Bundesminister (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretäre; StM = Staatsminister; StS = beamtete Staatssekretäre.
 Anmerkungen: Bundestagerfahrung = MdB vor Bundestagswahl 2021 (unabhängig von Zeitpunkt und Dauer). Parteiamt = Personen, die vor ihrem Regierungsamt mindestens eines der folgenden Parteiämter innehatten (unabhängig von Zeitpunkt und Dauer): Bundesvorsitz bzw. Mitglied im Bundesvorstand; Generalsekretär bzw. Geschäftsführer auf Bundes- oder Landesebene; (stellvertretender) Landesvorsitz.

Nur 43,8% der Bundesminister hatten schon vor 2021 ein Bundestagsmandat inne. Für deren Besetzung hat also eine vorhergehende Parlamentserfahrung eine noch geringere Rolle gespielt als ein aktuelles Mandat (68,8%). Mit *Robert Habeck* (Grüne) und *Volker Wissing* (FDP) kamen zwei ehemalige Landespolitiker 2021 erstmals in den Bundestag und wurden zugleich Minister. Von den BM der SPD hat Entwicklungsministerin *Svenja Schulze* ebenfalls zum ersten Mal ein Bundestagsmandat inne, während *Christine Lambrecht* zuvor 23 Jahre MdB war, aber aktuell kein Mandat mehr hat. Im Vergleich dazu scheinen zentrale Parteiämter wichtiger für die Personalauswahl zu sein. Dazu zählen hier der Bundesvorsitz bzw. eine Mitgliedschaft im Bundesvorstand, das Amt eines Generalsekretärs bzw. Geschäftsführers auf Bundes- oder Landesebene sowie der Vorsitz oder stellvertretende Vorsitz eines Landesverbands. Demnach hatten über zwei Drittel der BM eine solche herausgehobene Parteiposition inne (68,8%). In dieser Hinsicht ergibt sich eine markante Differenz zwischen der Kanzlerpartei und den beiden kleineren Koalitionspartnern. Bei der FDP ist nicht nur der Bundesvorsitzende *Christian Lindner* im Kabinett präsent, sondern auch zwei Personen, die ihn in der Par-

teiführung eng unterstützt haben: *Marco Buschmann* als Bundesgeschäftsführer (2014–2017) und *Volker Wissing* als Generalsekretär (ab 2020). Hinzu kommt *Bettina Stark-Watzinger* als Vorsitzende der hessischen FDP. Unter den grünen Ministern finden sich neben den Parteivorsitzenden *Annalena Baerbock* und *Robert Habeck* (die dieses Amt nach der Regierungsbildung satzungsgemäß abgegeben haben) auch ein ehemaliger Vorsitzender (*Cem Özdemir*) und eine langjährige Bundesgeschäftsführerin (*Steffi Lemke*). Bei der SPD sind dagegen die Parteivorsitzenden nicht im Kabinett vertreten. Mit Arbeitsminister *Hubertus Heil* und *Klara Geywitz* haben nur zwei stellvertretende Bundesvorsitzende ein Ministeramt inne; hinzu kommt *Nancy Faeser* als hessische Landesvorsitzende.

Für die Auswahl der PStS/StM war vorhergehende Erfahrung im Bundestag bei allen Parteien ein wichtiges Kriterium. Nur drei der 37 Positionen wurden mit „Parlamentsneulingen“ besetzt.³⁴ Die Übernahme wichtiger Parteiämter scheint demgegenüber von geringerer Bedeutung gewesen zu sein – zumindest bei SPD und Grünen, bei denen jeweils weniger als ein Drittel der PStS/StM entsprechende Positionen innehatten bzw. innehaben. Unter den PStS der FDP haben dagegen drei Viertel ein herausgehobenes Parteiamt inne. Darunter sind auch die aktuellen Vorsitzenden bzw. Stellvertretenden Vorsitzenden von vier Landesverbänden (Baden-Württemberg, Saarland; Bayern, Berlin).³⁵

Da beamtete Staatssekretäre mit der operativen Führung von Ministerien beauftragt sind und daher in der Regel ein stark ressort- bzw. fachspezifisches Karriereprofil aufweisen, haben sie normalerweise keine vorherige Erfahrung im Parlament oder in wichtigen Parteiämtern. Das Personaltableau der Ampel-Regierung entspricht diesem idealtypischen Bild weitestgehend. Gleichwohl gibt es bemerkenswerte Ausnahmen. Dazu zählt *Anja Hajduk*, die lange Jahre ein Bundestagsmandat für die Grünen innehatte (2002–2008; 2013–2021) und zudem Vorsitzende der Grün-Alternativen Liste Hamburgs war (2002–2008). Sie ist nun nicht nur StS im BMWK, sondern hat auch insofern eine politische Schlüsselposition, als sie die Grünen auf der Arbeitsebene im „Koordinationsdreieck“ mit dem SPD-geführten Kanzleramt und dem FDP-geführten BMF vertritt.³⁶ Ihr Pendant bei den Liberalen ist eine weitere Ausnahme: *Steffen Saebisch*, für Grundsatzfragen zuständiger Staatssekretär im BMF, ist zugleich Mitglied des FDP-Bundesvorstands.³⁷

³⁴ *Reem Alabali-Radovan* (SPD), *Ophelia Nick* und *Michael Kellner* (beide Grüne).

³⁵ In diesen Ländern ist die FDP zwar im Parlament vertreten, aber in der Opposition. In diesen Fällen scheint ein Bundestagsmandat eine politisch attraktivere Option zu sein als ein Amt auf Landesebene.

³⁶ *Friederike Haupt / Konrad Schuller*, Die Strategie der Auster, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 13. Februar 2022, S. 3.

³⁷ Dazu kommen *Hartmut Höppner*, ehemaliger FDP-Hauptgeschäftsführer in Rheinland-Pfalz und nun StS im BMDV, und die ehemalige SPD-Bundesgeschäftsführerin *Juliane Seifert*, jetzt StS im BMI.

2.4 Kompetenz

Nachgewiesene Führungs- und Fachkompetenz ist die dritte Schlüsseldimension für die Rekrutierung von Regierungsmitgliedern. Sie lässt sich insbesondere an früheren ministerialen Leitungspositionen festmachen, wobei neben der Bundesebene auch die Regierungen der Länder einen entsprechenden Erfahrungshintergrund bieten. Darüber hinaus ist inhaltliche Expertise für das spezielle Ressort von Relevanz, die die betreffenden Personen in früheren Positionen inner- wie außerhalb des politischen Betriebes erworben haben können.

In dieser Hinsicht war die Ausgangssituation der Koalitionspartner insofern ungleich, als die SPD an den beiden vorangegangenen Bundesregierungen beteiligt war und folglich auf erfahrenes Personal zurückgreifen konnte, was für Grüne und FDP nicht galt. Diese strukturelle Asymmetrie spiegelt sich in den Rekrutierungsmustern deutlich wider (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Führungs- und Fachkompetenz 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	18,2	54,5	72,7
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	55,9	44,1	64,7

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der offiziellen Selbstdarstellungen des Regierungspersonals und weiterer Internetquellen.

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

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

Vier der sieben SPD-Minister haben bereits Regierungserfahrung auf Bundesebene. Rechnet man *Olaf Scholz* als ehemaligen Bundesfinanzminister hinzu, so finden sich alle sozialdemokratischen Mitglieder des letzten *Merkel*-Kabinetts in der neuen Regierung wieder – mit Ausnahme des ehemaligen Außenministers *Heiko Maas*. Hinzu kommt der ehemalige Staatssekretär im BMF und Koordinator der Vizekanzlerschaft von *Olaf Scholz*, *Wolfgang Schmidt*, als neuer Chef des Bundeskanzleramts. Von den bisherigen Ministern blieb *Hubertus Heil* in seinem Ressort (BMAS), *Svenja Schulze* und *Christine Lambrecht* übernahmen jeweils andere Ministerien (BMZ bzw. BMVg). Die übrigen Kabinettsmitglieder der SPD verfügen über keine eigene Regierungserfahrung.³⁸ Für ihre Auswahl spielte indes fachliche Ressortexpertise

³⁸ Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Fälle von Regierungserfahrung auf Landesebene bei der SPD sind *Wolfgang Schmidt* (Hamburg) und *Svenja Schulze* (Nordrhein-Westfalen).

eine wichtige Rolle. Dies gilt vor allem für *Karl Lauterbach*, der zwar in der eigenen Fraktion nur wenig Rückhalt besaß, aber im Zuge der Corona-Pandemie zu einem bundesweit bekannten und medial nachgefragten Fachpolitiker geworden war und dessen Nominierung als Gesundheitsminister selbst bei der Opposition auf breite Zustimmung stieß.³⁹ Aber auch *Nancy Faeser* verfügt über eine fachliche Qualifikation für die Leitung des BMI: Als „gelernte Innenpolitikerin“ war sie u.a. Mitglied der Parlamentarischen Kontrollkommission des hessischen Verfassungsschutzes. Nur *Klara Geywitz* hat als einzige SPD-Ministerin keine Führungs- oder Fachkompetenz im Sinne der hier verwendeten Kategorien.

Bei den Grünen und der FDP verfügt kein Kabinettsmitglied über Regierungserfahrung auf Bundesebene. Allerdings haben einzelne ihrer Minister schon entsprechende Ressorts in den Ländern geführt. *Robert Habeck* (Grüne) war in Schleswig-Holstein zuständiger Minister für Energiewende, *Anne Spiegel* (Grüne) Familienministerin in Rheinland-Pfalz und *Volker Wising* (FDP) ebenda Verkehrsminister. Darüber hinaus haben mit *Steffi Lemke* (Grüne) und *Marco Buschmann* (FDP) zwei weitere Kabinettsmitglieder ressortspezifische Expertise in den entsprechenden Fachausschüssen des Bundestages erworben.

Bei den PStS/StM unterscheiden sich die führungsbezogenen Rekrutierungsprofile zwischen ehemaligen Regierungs- und Oppositionsparteien weniger deutlich. Unter den 16 PStS/StM der SPD hatten nur vier entsprechende Positionen in der Vorgängerregierung inne.⁴⁰ Auf dieser Ebene setzten die Sozialdemokraten also stärker auf Wechsel als im Kabinett. Erfahrung in Länderregierungen bildet bei allen drei Parteien die absolute Ausnahme.⁴¹ Eine augenfällige Varianz ergibt sich schließlich hinsichtlich der Ressortexpertise. Bei SPD und FDP korrelieren die PStS-Positionen überwiegend mit der vorheriger Mitgliedschaft in den zuständigen Bundestagsausschüssen (jeweils 75,0%). Bei den Grünen war dies nur eine Minderheit (38,4%), hier waren offenbar andere Kriterien für die Auswahl und Ressortzuteilung relevant. Bei den beamteten Staatssekretären zeigt sich wieder eine deutliche Differenz zwischen SPD einerseits und Grünen und FDP andererseits. Zehn der zwölf StS in SPD-geführten Ministerien hatten bereits entsprechende Positionen in der Vorgängerregierung inne, wenn auch nur fünf im bisherigen Ressort. Die anderen wurden entweder von ihren bisherigen Chefs in ihr neues Ressort mitgenommen oder von neuen Ministern eingesetzt. Zugleich hat die SPD je einen StS im BMG und im BMVg übernommen. Aufgrund des ausgeprägten Erfahrungspro-

³⁹ „Lob und Freude über neuen Gesundheitsminister Lauterbach – und Häme gegen Merz“, Spiegel online vom 6. Dezember 2021, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/karl-lauterbach-lob-memes-und-kritik-als-reaktion-auf-neuen-gesundheitsminister-a-6c3806b1-13f5-4789-96fd-9fbcdf48a287> (Abruf am 17. März 2022).

⁴⁰ *Sarah Ryglewski* (BKAmT, zuvor BMF), *Kerstin Griese* (BMAS, zuvor BMAS), *Rita Schwarzelühr-Sutter* (BMI, zuvor BMU) sowie *Niels Annen* (BMZ, zuvor AA).

⁴¹ Dazu zählen nur *Reem Alabali-Radovan* (SPD; Integrationsbeauftragte in Mecklenburg-Vorpommern) und *Katja Hessel* (FDP; StS in Bayern).

files in der Ministerialverwaltung des Bundes haben insgesamt nur relativ wenige StS in den SPD-Ministerien auch Regierungserfahrung auf Länderebene (30,8%) bzw. entsprechende Ressortexpertise (46,2%).

Bei den von den Grünen geführten Ministerien verhält es sich genau umgekehrt. Hier gibt es nur einen einzigen StS, der schon zuvor die gleiche Position auf Bundesebene innehatte (*Andreas Michaelis* im AA). Ansonsten haben die Grünen mehrere Personen als StS rekrutiert, die vorher in grünen Länderministerien in Führungspositionen tätig waren. In einigen Fällen handelt es sich sogar um die gleichen Ressorts.⁴² Daher ergeben sich bei den StS der Grünen relativ hohe Anteile bei „Regierungserfahrung Land“ (54,5%) und „Ressortexpertise“ (72,7%). Bezüglich dieser beiden Kriterien haben die FDP-Ressorts ähnliche Werte (50,0% bzw. 80,0%). Bei der Regierungserfahrung auf Bundesebene zeigt sich jedoch ein deutlicher Unterschied zwischen den StS von Grünen und Liberalen. Während die Grünen ihre Regierungspositionen in allen Ämterkategorien aus der eigenen Partei heraus besetzt haben (vgl. oben), hat die FDP mehrere Führungspersonen aus den Ministerien der letzten *Merkel*-Regierung übernommen.⁴³ Daher verfügen die StS in den FDP-Ressorts über ein relativ hohes Ausmaß an Regierungserfahrung auf Bundesebene (60,0%), obwohl die Liberalen nicht an den vorherigen Kabinetten beteiligt waren.

3. *Koalitionsverhandlungen und Regierungspersonal*

Die dargestellten Rekrutierungsmuster lassen auf spezifische Selektionspräferenzen und -kapazitäten der drei Ampel-Parteien schließen. Damit ist allerdings noch nicht geklärt, aus welchem „Personalpool“ sie ihre Regierungspositionen besetzt haben. Wie bei der Bildung anderer Kabinette wurde auch in der Ampel-Koalition über die meisten Besetzungen in kleinem Kreis hinter verschlossenen Türen entschieden. Nur wenige Positionen waren schon früh „gesetzt“, bei vielen anderen fiel die Entscheidung offenbar relativ spät, und die Kandidaten wurden sehr kurzfristig über ihre Nominierung informiert.⁴⁴ All das erschwert eine systematische Rekonstruktion der innerparteilichen Rekrutierungsprozesse. Im Folgenden versuchen wir einen ersten Schritt in diese Richtung, indem wir den Zusammenhang zwischen den Delegationen der Koalitionsverhandlungen und dem Regierungspersonal in den Blick nehmen.

⁴² *Silvia Bender* (BMEL) war zuvor StS im brandenburgischen Landwirtschaftsministerium; *Margit Gottstein* (BMFSFJ) StS im Familienministerium Rheinland-Pfalz; *Stefan Tidow* (BMU) StS in der Senatsverwaltung für Umwelt in Berlin.

⁴³ Dazu zählen *Werner Gatzler*, *Carsten Pillath* (beide BMF), *Cornelia Haugg* (BMBF) sowie *Stefan Schnorr* und *Michael Güntner* (beide BMDV).

⁴⁴ Bestätigt durch unsere Interviewpartner.

Für die Aushandlung ihres Koalitionsvertrags haben die Ampel-Parteien einen institutionellen Rahmen vereinbart, der sich an früheren Bundesregierungen orientiert.⁴⁵ Zunächst wurden 22 Arbeitsgruppen gebildet, in denen die Abstimmung in einzelnen Fachpolitiken erfolgte und in die jede Partei zwischen vier und sechs Mitglieder entsandte. Daran schloss sich eine „Hauptverhandlungsrunde“ an, in der die noch strittigen Punkte geklärt wurden und die im Wesentlichen aus den Partei- und Fraktionsführungen der drei Koalitionäre bestand.⁴⁶ Nach der funktionalen Logik des *Principal-Agent*-Modells ist es plausibel, dass das spätere Regierungspersonal aus diesen Verhandlungsdelegationen rekrutiert wird. Denn diejenigen, die von den Parteien bzw. ihren Fraktionen ausgewählt wurden, um den Koalitionsvertrag auszuhandeln, können ihn gegenüber den Parteimitgliedern und der Wählerschaft besonders gut vertreten sowie die ausgehandelten Koalitionsversprechen in der Exekutive umsetzen. Eine solche Besetzung aus den Verhandlungsdelegationen ist vor allem für die politische Regierungsspitze im engeren Sinn – also BM und PStS/StM – zu erwarten. Mithin kommen für ein Amt als BM oder PStS/StM vor allem diejenigen in Frage, die eine Leitungsposition bei den Koalitionsverhandlungen innehatten, also „Chefverhandler“ einer Arbeitsgruppe oder Mitglied der Hauptverhandlungsrunde waren. Außerdem eignen sich insbesondere solche Delegationsmitglieder für die Führung der einzelnen Ministerien, die an den ressortspezifischen Arbeitsgruppen beteiligt waren und damit die sektorale Regierungsagenda „mitgeschrieben“ haben. Dagegen ist eine Beteiligung von beamteten Staatssekretären an Koalitionsverhandlungen eher unwahrscheinlich, da ihnen für den parteipolitischen Kommunikationsprozess keine exponierte Rolle zukommt.

Inwieweit sind die Ampel-Parteien dieser theoretischen Logik bei der Rekrutierung ihres Regierungspersonals gefolgt? Tabelle 6 zeigt, dass der Übernahme eines Regierungsamts in den meisten Fällen eine formale Beteiligung an den Koalitionsverhandlungen vorausging: Fast 90 Prozent der Minister und drei Viertel der PStS/StM haben an der Ausarbeitung des Koalitionsvertrags mitgewirkt. Selbst von den beamteten StS waren knapp 18 Prozent beteiligt, obwohl dies nicht unbedingt zu erwarten war. Somit bestätigt diese prozessuale Analyseperspektive, dass die Besetzung der Regierungspositionen in der Ampel-Koalition in hohem Maß parteipolitisch geprägt war und der entsprechende „Personalpool“ schon zu Verhandlungsbe-

⁴⁵ Sven T. Siefken, Der Weg zur ersten Ampel-Koalition im Bund – rationalisierte Regierungsbildung hinter verschlossenen Türen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 53. Jg. (2022), H. 1, S. 172–199; in historisch-vergleichender Perspektive Oliver Kannenberg / Danny Schindler / Suzanne S. Schüttemeyer, Koalitionsverhandlungen im Beziehungsgeflecht von Fraktion und Partei, Berlin 2021.

⁴⁶ Bei der SPD kamen der Kanzlerkandidat Olaf Scholz und die beiden Ministerpräsidentinnen Dreyer und Schwesig hinzu. Bei den Grünen waren neben den beiden Parteivorsitzenden und dem Bundesgeschäftsführer vier „variable“ Mitglieder aus Arbeitsgruppen-Leitungen bzw. der Sondierungsgruppe vertreten. Vgl. Sven T. Siefken, a.a.O. (Fn. 43), S. 181f.

ginn weitgehend feststand. Ungeachtet dessen ergeben sich auch in dieser Hinsicht bemerkenswerte Unterschiede zwischen den drei Parteien.

Tabelle 6: Regierungspersonal der Ampel-Koalition: Beteiligung an Koalitionsverhandlungen nach Parteien und Ämtern (in %)

	BM ^a			PStS /StM			StS ^b		
	Teilnahme	Leitungsposition	Ressortbezug	Teilnahme	Leitungsposition	Ressortbezug	Teilnahme	Leitungsposition	Ressortbezug
SPD	71,4	28,6	42,9	62,5	12,5	18,7	8,3	0,0	0,0
Grüne	100,0	80,0	20,0	76,9	23,1	30,8	36,3	0,0	0,0
FDP	100,0	100,0	0,0	100,0	25,0	87,5	10,0	0,0	0,0
Gesamt	87,5	66,7	26,7	75,7	18,9	37,8	17,6	0,0	0,0

Quelle: eigene Berechnungen nach „Das sind die Verhandlungsteams von SPD, Grünen und FDP“, Deutschlandfunk vom 21. Oktober 2021, https://www.deutschlandfunk.de/ampel-koalition-das-sind-die-verhandlungsteams-von-spd.1939.de.html?drn:news_id=1313994 (Abruf am 13. Februar 2022) sowie *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 43), S. 182.
Abkürzungen: BM = Bundesminister (ohne Bundeskanzler); PStS = Parlamentarische Staatssekretäre; StM = Staatsminister; StS = beamtete Staatssekretäre.
Anmerkungen: ^a Teilnahme: Anteil der BM (analog PStS/StM bzw. StS), die in einer der 22 Arbeitsgruppen der an der Hauptverhandlungsrunde beteiligt waren. Leitungsposition: Anteil der BM (analog PStS/StM bzw. StS), die Mitglied der Hauptverhandlungsrunde waren und/oder eine Partei-Delegation in einer Arbeitsgruppe geleitet haben. Ressortbezug: Beteiligung an einer Arbeitsgruppe mit inhaltlichem Bezug zum späteren Ressort. ^b Parteizuordnung bezieht sich nicht auf die individuelle Parteizugehörigkeit der StS, sondern auf das von der entsprechenden Partei geführte Ministerium.

Im neuen Bundeskabinett waren nur zwei SPD-Minister nicht als Delegierte an den Koalitionsverhandlungen beteiligt: Kanzleramtschef *Wolfgang Schmidt*, der keine offizielle Position innerhalb der SPD-Delegation hatte, aber als enger Vertrauter von *Olaf Scholz* ständig in die Gespräche eingebunden war, sowie *Klara Geywitz*, die das neugegründete Bauministerium übernahm. Auch die Positionen, die die einzelnen BM bei den Koalitionsverhandlungen innehatten, unterscheiden sich deutlich zwischen den Parteien. Die FDP hat diesbezüglich das homogenste Profil: Alle vier Minister waren in der Hauptverhandlungsrunde vertreten und gehörten keiner ressortbezogenen Arbeitsgruppe an. Bei den Grünen galt dies ebenso für die Parteivorsitzenden *Baerbock* und *Habeck*. Darüber hinaus leitete *Steffi Lemke* die Arbeitsgruppe Umwelt- und Naturschutz und erhielt auch das entsprechende Regierungsressort. *Cem Özdemir* war grüner Chefverhandler im Bereich Wirtschaft, das um Klimaschutz erweiterte BMWK blieb jedoch dem Parteivorsitzenden *Habeck* vorbehalten. Bei der SPD wurde dagegen niemand aus der Hauptverhandlungsrunde Minister, obwohl dort ebenfalls die Partei- und Fraktionsspitze versammelt war. Stattdessen übernahmen drei Mitglieder aus ressortspezifischen Arbeitsgruppen die entsprechenden Ministerien (*Heil*, *Faeser*, *Lauterbach*), was den relativen hohen Anteil bei „Ressortbezug“ erklärt (42,9%). *Christine Lambrecht*, die in der Arbeitsgruppe „Innere Sicherheit“ federführend verhandelte, wurde im Vorfeld als Bundesin-

nenministerin gehandelt,⁴⁷ aber am Ende Verteidigungsministerin. Zusammengenommen verweist dieses Rekrutierungsmuster auf die dominante Position, die Kanzlerkandidat *Scholz* bei der Auswahl der sozialdemokratischen Minister hatte.⁴⁸ So dürfte sich auch die Nominierung von *Klara Geywitz* erklären, die 2020 gemeinsam mit *Olaf Scholz* für den SPD-Parteivorsitz kandidiert hatte.⁴⁹

Bei den PStS/StM besteht eine ähnliche Varianz zwischen den Parteien. Für die FDP bestätigen sich unsere Annahmen nahezu mustergültig: Alle liberalen PStS waren nicht nur an den Koalitionsverhandlungen beteiligt, sondern auch überwiegend Mitglieder in den Arbeitsgruppen ihres späteren Ressorts (87,5%). Die einzige Ausnahme bildet *Michael Theurer*, der die FDP-Delegation im Bereich „Wirtschaft“ leitete und dann PStS im BMDV wurde. Bei den Grünen hat ebenfalls die überwiegende Mehrheit der PStS/StM an den Koalitionsverhandlungen mitgewirkt. Ausnahmen waren *Anna Lührmann* (StM im AA), *Bettina Hoffmann* (PStS im BMU) und *Ophelia Nick* (PStS im BMEL). Auch hatte die Zugehörigkeit zu den ressortspezifischen Arbeitsgruppen nur geringen Einfluss darauf, welche Personen zu PStS in den grün geführten Ministerien ernannt wurden (30,8%). Bei der SPD war der Anteil der PStS und StM, die aus der Verhandlungsdelegation rekrutiert wurden, am geringsten (62,7%). Zudem waren die wenigsten von ihnen in den Arbeitsgruppen ihrer späteren Ressorts beteiligt (18,7%).

Bei den beamteten StS scheint eher erklärungsbedürftig, warum sie überhaupt als Delegierte an den Koalitionsverhandlungen mitgewirkt haben. Eine plausible Antwort ergibt sich aus der parteipolitischen Konzentration der wenigen Fälle: Von den insgesamt sechs StS sind vier bei den Grünen. Drei davon sind wiederum im BMWK angesiedelt, das nicht nur für den Kernbereich der grünen Regierungsagenda zuständig ist, sondern auch als Koordinierungsstelle der Vizekanzlerschaft fungiert. Neben *Anja Hajduk* sind dies der ehemalige Europaabgeordnete *Sven Giegold* sowie *Udo Philipp*, der zuvor Finanzstaatssekretär in Schleswig-Holstein war. Durch diese Personalauswahl wird dem Ministerium von *Robert Habeck* ein besonderes parteipolitisches Profil verliehen, das sich so in keinem anderen Ressort der Ampel-Regierung findet.

⁴⁷ „SPD plant laut Medienbericht mit Schulze, Lambrecht und Geywitz als Ministerinnen“, in: Handelsblatt vom 20. November 2021, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ampelkoalition-spd-plant-laut-medienbericht-mit-schulze-lambrecht-und-geywitz-als-ministerinnen/27818620.html> (Abruf am 17. März 2022).

⁴⁸ So auch ein Interviewpartner.

⁴⁹ Stephan Radomsky, Eine Frau für den Bau, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. Dezember 2021, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/ampel-ministerium-bauen-geywitz-1.5482357> (Abruf 17. März 2022).

4. Fazit

Als erstes „echtes“ Dreierbündnis auf Bundesebene wurde die Ampel-Koalition vergleichsweise schnell und geräuschlos gebildet. Das ausgehandelte Personaltableau ist nicht nur eine wesentliche Komponente des Profils der neuen Regierung, sondern es ermöglicht auch Einblicke in die Rekrutierungs- und Machtstrukturen der sie tragenden Parteien. In einigen Hinsichten steht das Personalprofil der Ampel-Koalition in Kontinuität zu früheren Bundesregierungen. Dazu gehören das hohe Maß an „parteipolitischer Durchdringung“ des gesamten Regierungspersonals und das Fehlen rein fachlich begründeter, „technokratischer“ Ämterbesetzungen jenseits der Parteien, aber auch eine relativ ausgewogene Repräsentation wichtiger Landesverbände bei allen beteiligten Parteien. Eine herausragende Besonderheit, die sich mit der Regierung *Scholz* 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, hat nicht nur mit den politisch-programmatischen Präferenzen dieser Parteien, sondern auch mit einem höheren Frauenanteil in ihrer Mitgliedschaft zu tun.⁵⁰

Als einzige Ampel-Partei verfügte die SPD durch ihre Beteiligung an den vorhergehenden Bundesregierungen über einen großen Pool an exekutivverfahrenem 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. 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 sowohl zur Übernahme „altgedienter“ Minister als auch zu 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 Kompetenz zu erreichen. Bei den Grünen war die Besetzung der Regierungsämtler 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

⁵⁰ Vgl. *Benjamin Höhne*, Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51. Jg. (2020), H. 1, S. 105–125.

Kriterium der Frauenrepräsentation – ein deutlicher Akzent auf „politische Loyalität“ konstatieren.

In der FDP 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 die 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 Enthaltsamkeit“ zurückzuführen, sondern durch eingeschränkte Wahlmöglichkeiten in den eigenen Reihen zu erklären. 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 ein ebenso komplexer wie filigraner Aushandlungsprozess, bei dem divergente Interessen zu berücksichtigen sind und der weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet. Der vorliegende Beitrag hat sich diesem Untersuchungsgegenstand angenähert, indem er 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 Selektionskriterien systematisch berücksichtigt werden, wie die Zugehörigkeit zu ideologischen Parteiflügeln. Vielmehr wäre auch die Anzahl der exekutiven Führungspositionen zu erweitern, etwa um die Abteilungsleiter in den Bundesministerien, die ebenfalls zu den politischen Beamten zählen.⁵¹ Nicht zuletzt müsste die Besetzung von Spitzenpositionen im Bundestag, in den Regierungsfractionen sowie in weiteren Institutionen einbezogen werden, um besser zu verstehen, wie politische Parteien ihrer für die parlamentarische Demokratie so bedeutsamen Rekrutierungsfunktion nachkommen.

⁵¹ Vgl. *Falk Ebinger / Nicolas Lux / Christoph Kintzinger / Benjamin Garske*, Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien, in: *der moderne staat*, 11. Jg. (2018), H. 2, S. 389–411.

The Recruitment of Government Personnel in the “Traffic-Light” Coalition: Between Representation, Loyalty and Competence

The new federal government of SPD, Greens and FDP has set itself an ambitious agenda. Government personnel are of considerable importance for its implementation. This article examines how standard recruitment criteria for top executive positions – representation, loyalty and competence – are reflected in the personnel profile of the “traffic-light” government. The analysis includes the 17 cabinet members, the 37 parliamentary state secretaries and state ministers as well as the 34 state secretaries. Overall, the personnel profile of the *Scholz* government has a strong partisan shape. Its outstanding feature is a high share of women in all office categories. At the same time, the recruitment patterns differ between the three coalition parties. The SPD’s governing personnel reflects not only the dominant role of the chancellor in appointments, but also the difficulties of achieving a balance between (gender) representation, loyalty and competence in view of the inner-party power architecture. In the case of the Greens, there is a clear emphasis on women’s representation and party loyalty, while the government personnel of the FDP is characterised by a combination of personal loyalty at cabinet level and competence orientation in the other offices.