

# Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene

*Philip Manow*

## 1 Fragestellung

In diesem Aufsatz möchte ich anhand des deutschen Falls einer Frage nachgehen, die beim Thema Parteienpatronage aus der Konfrontation von empirischen Ist-Werten und theoretisch erwarteten Soll-Werten herrührt. Kurz gesagt: In Deutschland scheint es im Bereich der zentralen Staatsverwaltung wesentlich weniger Parteienpatronage zu geben, als theoretisch zu erwarten wäre. Wie ist das zu erklären?

Zunächst zu den theoretischen Erwartungen. Das Verhältnis zwischen politischer Führung und Ministerialbürokratie ist ein durch Informationsasymmetrien gekennzeichnetes Delegationsverhältnis. Mit weniger Jargon formuliert: Die Ministerin ist im politischen Tagesgeschäft auf den Sachverstand ihrer Bürokraten angewiesen. Sie kann sich aber nicht vollständig sicher sein, ob die Bürokraten auch gemäß den politischen Anweisungen handeln oder ob sie nicht vielleicht eine eigene persönliche und/oder politische Agenda verfolgen (von bloßer Faulheit bis zur Sabotage; Brehm/Gates 1999). Zu erwarten ist daher, dass die politische Führungsebene zur Absicherung dieses politischen Delegationsverhältnisses verschiedene Kontrolltechniken verwendet. Eine dieser Techniken ist Parteienpatronage. Das Parteibuch kann ein entscheidendes Selektionskriterium bei der Einstellung und Beförderung beziehungsweise bei der Versetzung und Entlassung (in den Ruhestand) von Ministerialbürokraten sein, da es die Wahrscheinlichkeit verringert, dass der betreffende Beamte in einer Weise handelt, die den politischen Intentionen der Regierung entgegensteht. Das Parteibuch signalisiert

---

Ich danke Annika Schulte sehr herzlich für ihre wertvolle Hilfe bei Recherche und Datenaufbereitung und Wolfgang C. Müller, Steffen Ganghof und Anke Hassel für hilfreiche Kommentare und Kritik.

politische Vertrauenswürdigkeit des »Agenten«, in dessen Hände sich der »Prinzipal« zwangsläufig in einem bestimmten Maß begeben muss. Einstellungen nach Parteibuch sind ein Mittel, um ähnliche inhaltliche Präferenzen zwischen Prinzipal und Agent in sensiblen Bereichen der politischen Entscheidungsfindung zu gewährleisten (Huber/Shipan 2002: 28–29).

Parteienpatronage ist eine Kontrolltechnik unter anderen. Generell lassen sich bei Delegationsspielen Ex-post- und Ex-ante-Kontrolltechniken unterscheiden (Kiewiet/McCubbins 1991; Epstein/O'Halloran 1999). Der Befund, dass im politischen System der Bundesrepublik Parteienpatronage weniger ausgeprägt ist als theoretisch erwartbar, ergibt sich dann aus einer vergleichenden Betrachtung der Verwendung verschiedener (Typen von) Kontrollinstrumente(n) unter institutionell verschiedenen Randbedingungen. Was das genau heißen soll, zeigt sich insbesondere beim Vergleich zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen. Zur Vermeidung von »agency loss« – so die Thesen von Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Terry Moe, John D. Huber und anderen – greifen Politiker in *parlamentarischen* Systemen bei der Aufgabendelegation eher zu Ex-ante-Kontrollmechanismen (Vertragsdesign oder Screening und Kandidatenauswahl), während sie in *präsidentiellen* Systemen eher zu Ex-post- oder Ongoing-Kontrollen neigen (durch »monitoring« und institutionelle »checks and balances«; Strøm 2000: 271–275; Moe/Caldwell 1994: 173–182; Epstein/O'Halloran 1999: 25–26). Der Grund hierfür wird im Wesentlichen darin gesehen, dass die Wege politischer Delegation in präsidentiellen Systemen vielfältig und kurz, hingegen in parlamentarischen Systemen weniger zahlreich, dafür aber länger und vermittelter sind. Diese unterschiedlichen institutionellen Ausgangslagen erlauben es beziehungsweise verlangen danach, unterschiedliche politische Kontrollstrategien zu verfolgen.

Strøm nennt im Wesentlichen vier Gründe, warum parlamentarische Systeme eher Ex-ante-Kontrolltechniken verwenden: In ihnen kann man sich weniger auf den Wettbewerb von Agenten verlassen, es bestehen weniger institutionelle »checks«, es fehle daher üblicherweise die *bürokratische* Kontrollkapazität (»monitoring capacity«), während die starke Rolle von Parteien in parlamentarischen Systemen zugleich bedeute, dass man bei der Auswahl von Personen eine relativ hohe *parteilpolitische* Screening- und Auswahlkapazität besitze (Strøm 2000: 273–274; vgl. Müller 2000). So kann etwa im US-amerikanischen präsidentialen System der Wähler Präsident und Kongress als wechselseitige Kontrolleure benutzen, um die Vereinbarungstreue der Politik abzusichern. Dabei wählt der amerikanische Wähler sowohl »seinen« Präsidenten als auch »seinen« Abgeordneten

unmittelbar. Die politische Zurechenbarkeit und Kontrolle ist also – folgt man der Literatur – direkter als etwa im deutschen Fall, wo der Wähler zunächst nur über die Zusammensetzung des Parlaments entscheidet, diese Parlamentsmehrheit dann den Kanzler wählt, dieser die Minister ernennt (ohne weitere parlamentarische Bestätigungs- oder Sanktionsmöglichkeiten), und diese Minister dann die bürokratische Umsetzung politischer Direktiven beaufsichtigen. In einem solchen längeren Instanzenzug verkoppelter politischer Delegationsverhältnisse bedarf es stärkerer Vorkehrungen, um Vereinbarungstreue sicherzustellen. Für das letztgenannte Delegationsverhältnis zwischen politischer Führung und zentraler Staatsverwaltung ist die Parteienpatronage das oft beschriebene Mittel der Wahl.

Im US-amerikanischen Präsidentialismus hingegen hat sich im Zwischenfeld von Kongress und Präsident ein Geflecht von exekutiven Behörden herausgebildet, die vor allem durch detaillierte Aufgabenbeschreibung und eine intensive Aufsicht durch den Kongress kontrolliert werden und dadurch davon abgehalten werden, zu stark von ihren zuvor politisch definierten Missionen abzuweichen (bürokratischer Drift). Der Zugang von Bürgern und organisierten Interessen zu diesen Behörden ist ebenfalls direkter und stärker verrechtlicht. Diese Verrechtlichung der Aufgabenbeschreibung wird als das Resultat der politischen Abschottungsstrategien der entscheidenden politischen Akteure interpretiert (Moe 1990; Moe/Caldwell 1994; Figueiredo 2002), die in einem mit vielen institutionellen »checks and balances« ausgestatteten System einmal verabschiedete Policies gegenüber späteren Mehrheiten veränderungsresistent machen wollen. Unter anderem bietet sie auch außerparlamentarischen Akteuren die Gelegenheit zur Interessendurchsetzung über die Gerichte. Das Einräumen von Klagerechten wird dabei gerade als Mittel angesehen, mit dem politische Parlamentarier durch Dritte die Performanz von Behörden effektiv kontrollieren können (Kiewiet/McCubbins 1991: 32–33). Ein solches »enfranchising« ist jedoch im bundesdeutschen System nicht vorgesehen (siehe den Beitrag von Döhler in diesem Band).

Wenn aber Delegationsketten, wie in parlamentarischen Systemen, lang und eher einsträngig sind, sind die *Prinzipale* den *Agenten* stärker ausgeliefert. Nochmals im Jargon der Delegationstheorie formuliert: In präsidentiellen Systemen werden Beamte durch mehrere Prinzipale kontrolliert, in parlamentarischen Systemen idealtypischer Weise nur durch einen Prinzipal. Dies sollte dazu führen, dass in parlamentarischen Systemen auf die Auswahl der *Agenten* spezifische Mühe und Energie verwandt wird (Selektion als Ex-ante-Mechanismus). Für das hier erörterte Thema wäre die Schlussfolgerung: Das Ausmaß der Partei-

politisierung der Verwaltung sollte *ceteris paribus* in parlamentarischen Systemen höher sein als in präsidentiellen Systemen. In parlamentarischen Systemen ist also zu erwarten, dass Parteien nicht nur einen stärkeren Einfluss auf die Auswahl von Parlamentariern und Ministern ausüben, sondern auch auf die Rekrutierung von leitenden Beamten.

Wie gut passt diese punktuelle Vorhersage zur empirischen Evidenz? Der Vergleich etwa zwischen dem US-amerikanischen System und dem der Bundesrepublik oder dem britischen System scheint zunächst den theoretischen Erwartungen recht klar entgegenzustehen. Es ist das US-amerikanische präsidentielle System, das die massive Auswechslung des leitenden administrativen Führungspersonals beim politischen Machtwechsel kennt (das so genannte »in-and-outersystem«; Heclo 1988, 1978), während im deutschen System – trotz aller Klagen über eine stetig zunehmende Parteipolitisierung der leitenden Beamtenschaft (Seemann 1978, 1980, 1981; Arnim 1987, 1995) – sich das Ausmaß der Parteipolitisierung der leitenden Ministerialbürokratie in Grenzen hält (Derlien 1988, 2001; siehe unten). Auch im zentralisierten, schlanken und klassisch parlamentarischen System Großbritanniens ist Parteienpatronage keine weit verbreitete Praxis (Hennessy 1990).

Nun mag der Vergleich mit den USA insofern problematisch sein, als dort die »political appointees« weder echte Politiker noch echte Bürokraten sind, sondern zwischen Privatwirtschaft, Lobbyverbänden und Politik hin und her pendelnde Entrepreneurs in eigener Sache (Heclo 1988). Doch auch im westeuropäischen Vergleich etwa zwischen der Bundesrepublik Deutschland, England und Frankreich ist es nicht das »präsidialere« französische System, das das geringste Ausmaß an parteipolitischer Patronage aufweist (Blondel/Cotta 1996). Zugleich ist das deutsche Regierungssystem mit seinem starken Bikameralismus und dem aktivistischen Bundesverfassungsgericht (siehe die Beiträge von Ganghof/Bräuniger und Vanberg in diesem Band) innerhalb der parlamentarischen Systeme mit am weitesten entfernt von jenem Strøm'schen Idealtypus der einsträngigen und langen Delegationskette. Vielmehr nähert es sich einem System mit vielen »checks and balances« an. Dies weist auf eine beträchtliche Binnenvarianz der Regimetypen hin, die durch eine Gegenüberstellung von parlamentarischem und präsidentiellem System tendenziell verdeckt wird. Zugleich kann hier auch eine Erklärung für die Diskrepanz zwischen Erwartungs- und Beobachtungswerten hinsichtlich der Parteienpatronage liegen, der dieses Kapitel nachgehen möchte.

Tatsächlich möchte ich nachfolgend die These vertreten und zu belegen versuchen, dass im deutschen Fall mit dem parteipolitisierten Föderalismus *ein bis-*

lang nicht betrachteter Erklärungsfaktor, der für das relativ niedrige Niveau der Parteienpatronage verantwortlich ist, genau eine zentrale Abweichung des deutschen Regierungssystems vom Strøm'schen Parlamentarismusmodell darstellt. Die föderalen »checks and balances« haben es der Bundesregierung ermöglicht, eine politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes mittels der Bürokratie der Länder zu bewerkstelligen. Diese Kontrollmöglichkeit begrenzt die Notwendigkeit eines hohen Ausmaßes der Parteipolitisierung der Bundesbürokratie.<sup>1</sup> Im zunehmend parteipolitisierten deutschen Föderalismus (Lehmbruch 1998) findet man also einen Faktor, der die Kontrollmöglichkeit der Politik gegenüber der Bürokratie erhöht. Daher lässt sich meiner Ansicht nach in Deutschland das Delegationsverhältnis zwischen politischer Leitungsebene und Administration nicht wie in den USA als Spiel mit vielen politischen Prinzipalen charakterisieren, sondern eher als ein Spiel, in dem ein politischer Prinzipal Kontrolle durch miteinander konkurrierende bürokratische Agenten ausübt (Ting 2003).

Zentrale Behauptung ist also, dass die »kooperative« Spielart des deutschen Föderalismus ein System teils latenter, teils manifester bürokratischer Redundanz darstellt, das für Ziele der politischen Kontrolle des administrativen Handelns genutzt werden kann. Dieser Gedanke schließt an eine ältere Literatur aus Staats- und Regierungslehre an. Bereits 1962 hatte Konrad Hesse als zentrales Merkmal des bundesdeutschen unitarischen Bundesstaates hervorgehoben, dass in ihm »die Bundesexekutive nicht nur vom Parlament kontrolliert wird, sondern ebenso durch die Exekutive der Länder« (Hesse 1962: 25). Angesichts der zunehmenden Parteipolitisierung des bundesdeutschen Föderalismus hat sich diese interexekutive Kontrolle nun heute zu einer politischen Kontrolle der Exekutive fortentwickelt. Pointiert formuliert behaupte ich, dass die von Frido Wagener für die 1960er und 1970er Jahre beschriebenen vertikalen *Fachbrüderschaften* zwischen Bundes- und Landesverwaltungen heute ergänzt, diszipliniert und teils überlagert werden durch vertikale *Partei*brüderschaften und *Parteischwesternschaften*.<sup>2</sup>

---

1 »... an agent is accountable to his or her principal when the principal, having the means to do so, has no inclination to replace the agent with a feasible alternative« (Manin/Przeworski/Stokes 1999: 21). In dieser Perspektive ist ein latentes Pool parteiloyalere Bürokraten auf Landesebene zugleich parteipolitisches Kontrollinstrument wie auch Indikator der Loyalität der politischen Beamten auf Bundesebene.

2 Der Politiker als Dilettant »hält einen Fachmann durch andere in Schach und sucht sich durch jenes umständliche Verfahren selbst ein umfassendes Bild und die Gewissheit zu verschaffen, dass ihm nicht willkürliche Entscheidungen souffliert werden« (Weber 1980: 574).

Der Aufsatz gliedert sich in drei Schritte. Zunächst werden kurz Daten über das Ausmaß der Parteipolitisierung der leitenden Ministerialbürokratie präsentiert. Die Daten zeigen ein relativ geringes Ausmaß der Parteipolitisierung (Abschnitt 2). Danach wird anhand von Karrieremustern von Ministern, parlamentarischen und verbeamteten Staatssekretären sowie an der Darstellung der Gremienverflechtungen zwischen Bund und Ländern gezeigt, dass der parteipolitische Nexus zwischen Landesadministrationen und der Bundesbürokratie tatsächlich seit den 1960er Jahren enger geworden ist (Abschnitt 3). Eine Zusammenfassung des Arguments mit Darlegung einiger Forschungsimplicationen schließt den Aufsatz ab (Abschnitt 4).

## 2 Die Parteipolitisierung der Ministerialbürokratie

Wird angesichts der politischen Delegationsprobleme in parlamentarischen Systemen in der Bundesrepublik umfassend auf die Parteipolitisierung der leitenden Beamtenschaft als Kontrollmechanismus gesetzt? Welche Daten liegen zum Ausmaß der Parteipolitisierung der zentralen Ministerialbürokratie in Deutschland vor?

Die wenigen zur Verfügung stehenden Daten nähren beträchtliche Zweifel an der gängigen These vom Parteipolitisierungstrend. Vergleichbare Informationen über einen längeren Zeitraum gibt es nur für die Ebene der Abteilungsleiter; vergleicht man hier die Angaben über die parteipolitische Orientierung in der Frühphase der Bundesrepublik mit späteren Daten von Mayntz und Derlien, so zeigt sich alles andere als ein eindeutiger Trend (siehe Tabelle 1).

Diese Zahlen geben kein umfassendes Bild, aber doch eine erste Orientierung. Sie verweisen die Behauptung von der ausschließlichen Fachkundeorientierung bei der Beamtenrekrutierung in der Frühphase der Bundesrepublik (so etwa Seemann 1980: 142; Strauß 1976) in den Bereich nachträglicher Mythenbildung. Demgegenüber hatte auch bereits Morsey in seiner detaillierten Untersuchung der Personalpolitik der ersten Adenauer-Regierung lapidar festgehalten: »Parteipolitische Ämterpatronage betrieben alle vier in der Regierung vertretenen Parteien« (Morsey 1977: 221). Es zeigt sich, dass Skepsis gegenüber rückblickenden Einschätzungen angebracht ist, im Gegensatz zu heute habe in der Frühphase der Bundesrepublik noch die Orientierung an unabhängiger Fachkunde vorgeherrscht – und insbesondere Globke habe den Versuch »personifiziert«,

Tabelle 1 Parteibindung der Abteilungsleiter in den Ministerien der Bundesrepublik 1950 bis 1987, in Prozent

	CDU/CSU	FDP	DP	SPD	Regierungs- parteien gesamt
1950	<b>52,0</b>	<b>7,5</b>	<b>2,0</b>	9,0	<b>61,5</b>
1953	<b>53,0</b>	<b>6,5</b>	<b>4,0</b>	5,0	<b>63,5</b>
1970	10,3	<b>0,0</b>	–	<b>28,2</b>	<b>28,2</b>
1972	13,6 (15,3)	<b>2,3</b> <b>(6,9)</b>	–	<b>25,0</b> <b>(30,6)</b>	<b>27,3</b> <b>(37,5)</b>
1981	8,9	<b>13,3</b>	–	<b>37,8</b>	<b>51,1</b>
1987	<b>47,2</b>	<b>9,4</b>	–	7,5	<b>56,6</b>
1995	<b>45,9</b>	<b>6,1</b>	–	5,1	<b>52,0</b>

Quelle: Nach Wengst (1984: 175–176), Mayntz / Derlien (1989: 388) und Derlien (2003: 409). In Klammern die Angaben von Steinkemper (1974: 47). 1950 konnten von annähernd 77%, 1953 von etwa 74% der Abteilungsleiter Angaben über ihre Parteibindung ermittelt werden. Fett gedruckte Zahlenangaben: Regierungsparteien.

in der Verwaltung »eine von den Parteien nicht abgeleitete Bereichselite« zu etablieren (Hennis 1974: 222; so auch Dyson 1979: 134; kritisch hierzu bereits Eschenburg 1961: 63).

Dabei machen die Daten zugleich auch im Umkehrschluss deutlich, dass man wohl nicht pauschal von einem selbstverstärkenden (*eigendynamischen*) Trend der Parteienpatronage wird sprechen können, bei dem die strikt parteipolitisch ausgerichtete Rekrutierungspraxis unter der Regierung A die Nachfolgeregierung B dazu zwingt, durch umfangreiche Umbesetzungen, Neueinstellungen, durch selektive Beförderungen und Versetzungen in den vorzeitigen Ruhestand alte durch neue Loyalitäten zu ersetzen (wobei dann die zwangsläufige Überschätzung des Ausmaßes *fremder* bei gleichzeitiger Unterschätzung des Ausmaßes *eigener* Parteienpatronage zu einem Prozess gegenseitigen Aufschaukelns führt, durch den beim nachfolgenden Regierungswechsel wiederum ein – nun im Ausmaß gesteigertes – Revirement der leitenden Ministerialbürokratie erfolgt). Der in der Literatur weit verbreitete und immer wieder vorgebrachte Gedanke vom wechselseitigen Aufschaukeln der Parteienpatronage (alternierende Patronage, Eschenburg 1961; siehe Moe 1990: 246, »orgies of reciprocal gauging«) wird durch die verfügbaren Daten zumindest nicht gestützt. Damit fehlt auch den Thesen einer über Zeit zunehmenden Bedeutung der Parteienpatronage in der leitenden Ministerialbürokratie des Bundes bislang die empirische Evidenz.

Tabelle 2 *Personelles Revirement nach den Machtwechseln 1969, 1982, 1998, in Prozent (in Klammern: N)*

	Staatssekretäre	Ministerialdirektoren	Gesamt
1969	40,7 (11)	30,7 (27)	33,0 (38 : 115)
1982	54,2 (13)	33,7 (35)	37,5 (48 : 128)
1998	66,7 (16)	49,1 (55)	52,2 (71 : 136)

Quellen: Derlien (1989: 174, 2001: 51) und Otremba (1999).

Zur Sicherung politischer Loyalität der Beamtenschaft dienen vor allem die personellen Revirements im Zuge von Regierungswechseln. Was sagen die Angaben zum Ausmaß des personellen Wechsels anlässlich der bisher drei »richtigen« Machtwechsel 1969, 1982 und 1998 aus? Findet sich hier eine Bestätigung für die Ansicht vom sich beschleunigenden Trend der Politisierung der leitenden Ministerialbürokratie? Die Zahlen, so lässt sich vorwegnehmen, bieten dafür erneut nicht viel Unterstützung (siehe Tabelle 2).<sup>3</sup>

Über die drei Beobachtungszeitpunkte scheint sich zwar auf den ersten Blick ein ansteigender Trend der politisch motivierten Personalinterventionen im Zuge von Regierungswechseln abzuzeichnen, insbesondere eine deutliche Steigerung im Jahr 1998. Gewichtet man aber mit dem unterschiedlichen Ausmaß der politischen Kontinuität von der Großen Koalition zur sozialliberalen Koalition, von der sozialliberalen Koalition zur Kohl-Regierung und schließlich von dort zur Schröder-Regierung, verliert diese Entwicklung ihre eindeutige Richtung. Als grober Überschlag: Von den 16 Ministerien der Regierung Brandt wurden 12 von Sozialdemokraten geleitet, während schon in der Großen Koalition die SPD 9 Ministerien geführt hatte. Die FDP besetzte in der 9. Wahlperiode unter Schmidt 4 Ministerien von 17, in der 10. Wahlperiode unter Kohl dann 3 Ministerien von 17. Der »Kontinuitätsfaktor« betrug also 1969 circa 0.6 beziehungsweise 1982 circa 0.2, während 1998 zum ersten Mal vollständige Diskontinuität zwischen zwei aufeinander folgenden Regierungen herrschte (vgl. Derlien 1989,

<sup>3</sup> Beim Vergleich ist zu berücksichtigen, dass die Machtwechsel der Jahre 1969 und 1982 im Unterschied zu dem des Jahres 1998 nicht komplett waren, weil 1969 die SPD bereits Teil der Großen Koalition war (hier aber – wenn man Lehbruch [1968] und Fricke [1973] folgt – äußerst zurückhaltend mit Stellenbesetzungen nach eigenen Farben gewesen ist), während 1982 die FDP Regierungsmitglied blieb.



2001). Vor dem Hintergrund dieser Gewichtung lässt sich kein Trend des zunehmenden Einflusses der Parteien auf die Bundesverwaltung identifizieren.

Zudem, man muss es bisweilen in Erinnerung rufen, ist die personalpolitische Umbesetzung auf der Ebene der Abteilungsleiter und Staatssekretäre rechtlich mit dem Institut des politischen Beamten im Beamtengesetz ausdrücklich vorgesehen (§ 36 BBG). Insofern kann man sicherlich sagen, dass die Daten eher einen insgesamt vorsichtigen Gebrauch von der rechtlichen Möglichkeit widerspiegeln, nach einem Regierungswechsel durch personalpolitische Maßnahmen die politische Folgebereitschaft der Ministerialbürokratie zu sichern.<sup>4</sup> Hier muss die Zahl der Verabschiedungen in den Ruhestand auch vor der Gesamtzahl aller leitenden Ministerialbürokraten interpretiert werden. Im Jahr 1998 betrug die Zahl der B-Planstellen aller Berliner und Bonner Ministerien 1.502 (Bundeshaushaltsplan 1998) – nicht mitgerechnet sind also die A 11-Stellen (Regierungsrat) bis A 15-Stellen (Regierungsdirektor) mit nochmals 9.363 Personen. Otremba schätzt die Anzahl *aller* aus politischen Gründen von Neubesetzungen *und* Versetzungen betroffenen Beamten in den zentralen Bundesministerien (bis 9 Monate nach der Wahl im September 1998) auf insgesamt 300 Beamte (1999: 271). Bezogen auf die B-Planstellen und den höheren Dienst (A11 bis A15) entspräche das einem politisch verursachten Amtswechsel im Umfang von circa 4 Prozent aller Positionen. Diese Zahlen zeigen, dass Deutschland weiterhin weit entfernt ist von dem Muster jenes »In-and-Out«-Systems, das sich in den USA seit Präsident Jackson etabliert hat und bei dem sich mit jedem Präsidentenwechsel ein umfassender Austausch der Washingtoner Bürokratie vollzieht, zuletzt in der Größenordnung von etwa 3.000 Beamten (Hecklo 1988; Derlien/Peters 1998: 32–35).

Es gibt eine dritte Möglichkeit, die Plausibilität der These eines quasi unaufhaltbaren Trends zu einer immer weiter gehenden Parteipolitisierung der Ministerialbürokratie zu überprüfen. Der jährliche Bundeshaushaltsplan enthält vollständige Angaben zu den Personalplanstellen der obersten Bundesbehörden, also der Bundesministerien sowie des Bundespresseamtes usw. (vgl. BMF, verschiedene Jahrgänge). Diese Quelle ist meines Wissens in der Literatur zum Patronagephänomen überraschenderweise bislang noch nicht ausgewertet worden. Mit Hilfe der Haushaltspläne lässt sich jedoch eine Zeitreihe erstellen, aus der ersichtlich

---

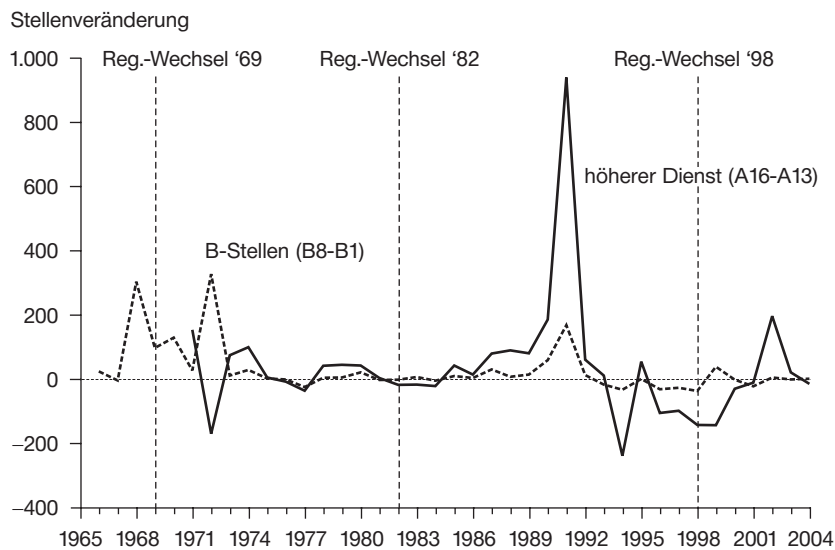
4 Ein ähnliches Urteil würde sich für die Weimarer Zeit ergeben. In Preußen hatten die Parteien der so genannten Weimarer Koalition bis 1928 nicht mehr als 50,7 Prozent aller Positionen politischer Beamter »parteinah« besetzt (Wunder 1986: 122).

wird, ob und wenn ja in welchem Ausmaß Regierungswechsel ihren personalpolitischen Niederschlag in den höchsten Verwaltungspositionen gefunden haben. Auch wenn die Bundeshaushaltspläne natürlich keine Informationen über die parteipolitischen Affilierungen der leitenden Beamten enthalten, so sollten doch – wenn die Patronagehypothese zutrifft – Regierungswechsel zu einem schubweisen Planstellenzuwachs führen, insbesondere da eine neu an die Macht kommende Regierung ja nur für die politischen Beamten (Staatssekretäre nach B 11 und Ministerialdirektoren nach B 9) zum Mittel der Entlassung in den vorzeitigen Ruhestand greifen kann (§ 36 Abs. 1, Satz des Bundesbeamtengesetzes). Parteipolitische Loyalität auf Positionen unterhalb der Staatssekretär- und Abteilungsleiter Ebene ließe sich hingegen nur durch Neueinstellungen absichern, oder durch Ausweitung höherer Stellen, um parteiloyalen Beamten neue Karriere Möglichkeiten zu geben. Es müsste also entweder ein sprunghafter Stellenanstieg in der Folge von Regierungswechseln zu beobachten sein und/oder eine deutliche Höhergruppierung von Beamtenstellen innerhalb eines gegebenen Stellenplans. Und diese »Stellenbewegungen« sollten umso umfangreicher ausfallen, je länger die abgelöste Regierung an der Macht gewesen war. Als ein die »Spirale der Parteipolitisation« zusätzlich antreibendes Moment gilt in der Literatur auch, dass kurz vor Wahlen die der Regierung parteipolitisch getreuen Beamten in den Genuss von flächendeckenden Versorgungsbeförderungen in der Antizipation eines möglichen Machtwechsels kommen würden. Also sowohl kurz vor Wahlen als auch nach Regierungswechseln sollte man ein umfangreiches personalpolitisches Revirement sehen können. Was sagen nun die Daten (siehe Abbildung 1)?

Abbildung 1 zeigt für den Zeitraum 1965 bis 2002 die Stellenveränderungen im B-Besoldungsbereich (ohne die nach B 11 und B 9 bezahlten politischen Beamten) sowie im höheren Dienst (A 16 bis A 13) bei den Bundesministerien. Zu zwei Zeitpunkten lassen sich größere Veränderungen ausmachen: im Zuge der sozialliberalen Aufbruchphase Anfang der 1970er Jahre und im Rahmen der deutschen Einigung 1990. Eine Verbindung mit Bundestagswahlen und mit den Regierungswechseln 1966, 1969, 1982 und 1998 ist aus der in Abbildung 1 gezeigten Stellenentwicklung hingegen nicht ersichtlich. Also auch hier nährt die verfügbare empirische Evidenz eher Zweifel an der Parteipolitisationsthese.

Wie also, wenn nicht durch direkte parteipolitische Besetzungspolitik, wird die Folgebereitschaft der Beamten gesichert? Natürlich gibt es auf Seiten der Ministerialbürokratie internalisierte Loyalitäten, ein Beamtenethos, das eine neutrale und dem Dienstherrn verpflichtete Berufsrolle vorschreibt. Natürlich gibt es auch beamtenrechtliche Regelungen wie die Lebenszeitanstellung, deren generelle

Abbildung 1 Stellenwachstum in der Ministerialverwaltung des Bundes, 1965–2004



Schutzwirkungen den Beamten und seine Karriereaussichten weitgehend unabhängig stellen von politischen Kurzfrist-Opportunitäten. Doch bleibt die Frage, wie die *politischen* Akteure, die unter dem hohen Druck genau jener Kurzfrist-Opportunitäten des politischen Tagesgeschäfts stehen, sicherstellen, dass Beamte »nach bestem Wissen und Gewissen« den politischen Vorgaben nachkommen. Im nächsten Abschnitt versuche ich zu zeigen, dass eine wachsende parteipolitische Verflechtung zwischen den Länderadministrativen und der Bundesadministration es der Politik ermöglicht, Kontrolle über die Beamten auszuüben. Als einen Indikator für diese zunehmende Verflechtung betrachte ich zunächst Karriereverläufe des leitenden politischen und administrativen Führungspersonals (3.1) und suche dann nach Evidenz für die Zunahme einer parteipolitisch vermittelten sachlichen Koordinierung zwischen Bund und Ländern (3.2).

### 3 Parteipolitische Koordination im bundesdeutschen Föderalismus

#### 3.1 Bürokratische und parteipolitische Karriereverflechtungen

Die über Zeit zunehmende Parteipolitisierung des Bund/Länder-Verhältnisses lässt sich bereits an den Karrierestrategien und Karriereverläufen des politischen Führungspersonals gut ablesen. Eine erste Beobachtung in diesem Zusammenhang ist, dass es seit Rainer Barzel keinen Kanzler beziehungsweise Kanzlerkandidaten mehr gegeben hat, der sich nicht zuvor an prominenter Stelle in einem Bundesland politisch profiliert hätte – eine Entwicklung, die sich bereits zuvor abzuzeichnen begann. Kurt Georg Kiesinger hatte 1966 als württembergischer Ministerpräsident Ludwig Erhard abgelöst. Auch Willy Brandt hatte seine bundesweite Bekanntheit und Popularität als Regierender Oberbürgermeister von Berlin erlangt. Er wechselte 1966 direkt vom Berliner Amt in das Außenministerium. Helmut Schmidt selber hatte noch als Hamburger Innensenator von 1961 bis 1965 überregionale Bekanntheit erlangt.<sup>5</sup> Als Verteidigungs- und später Finanzminister profitierte er dann 1974 vor allem von dem Umstand, dass Brandt in der Mitte der Legislaturperiode zurücktrat. 1976 setzte sich Helmut Kohl als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz gegen Stoltenberg (Ministerpräsident Schleswig-Holsteins) als Kanzlerkandidat der CDU durch. Nach verlorener Wahl wechselte er als Oppositionsführer nach Bonn. Doch 1980 trat nicht Kohl, sondern der bayrische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß gegen Schmidt an. Dass Helmut Kohl 1982 aus der Position des Oppositionsführers heraus Kanzler wurde, lag dann wiederum vor allem daran, dass die sozialliberale Koalition an ihrem internen Zerwürfnis mitten in der Legislaturperiode zerbrach. Wie schon 1974 so galt auch für 1982, dass der Wechsel ins Bundeskanzleramt eigentlich nur dann *nicht* über die vorherige Position als Landesministerpräsident erfolgt, wenn der politische Wechsel anders als durch Wahlen (Rücktritt oder konstruktives Misstrauensvotum) erfolgt. Ob Kohl auch 1984 nach einem regulären Ende

---

<sup>5</sup> Schmidt ist auch deswegen ein gutes Beispiel für die zunehmende Verflechtung zwischen Landes- und Bundespolitik durch veränderte politische Karrierewege, weil er zunächst 1953 als MdB begann, dann 1961 nach Hamburg wechselte, und ab 1965 wieder Bundestagsabgeordneter war. Auch Kiesinger begann 1949 als MdB, wechselte dann 1959 nach Baden-Württemberg, weil sich »ministerielle Ambitionen nicht erfüllten« (Lehmbruch 1998: 87). Nach 1969 wechselten viele CDU-Spitzenpolitiker in die Landespolitik (etwa Stoltenberg).

der 9. Legislaturperiode der Kanzlerkandidat der Union gewesen wäre, muss Spekulation bleiben, erscheint aber angesichts des besonderen politischen Gewichts von Kandidaten aus den Ländern als nicht sonderlich wahrscheinlich.

Die lange Reihe erfolgloser sozialdemokratischer Herausforderer von Bundeskanzler Kohl bestand bis auf Hans-Jochen Vogel ausschließlich aus Ministerpräsidenten. Unmittelbar nach dem Bruch der Koalition war es der Berliner Oppositionsführer Hans Jochen Vogel (von Januar bis Mai 1981 Regierender Oberbürgermeister von Berlin), der Kohl herausforderte.<sup>6</sup> Danach traten Rau, Lafontaine, Scharping sowie schließlich Schröder alle als Ministerpräsidenten gegen den Kanzler an (und zwischen Lafontaine und Scharping war der Schleswig-Holsteiner Ministerpräsident Engholm 1992 bis 1993 der SPD-Kanzlerkandidat). Die Wahl 2002 bestätigt dieses Bild unter veränderten Vorzeichen: Gegen die Parteivorsitzende Merkel konnte sich schließlich der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber als Herausforderer von Gerhard Schröder durchsetzen (für 2006 bringt sich Hessens Ministerpräsident Roland Koch bereits in Stellung). Mitunter – wie bei der Niedersachsen-Wahl 1998 – wurden Landtagswahlen sogar zu Abstimmungen über die (Kanzler-)Kandidatenauslese umfunktioniert (Müller-Hilmer 1999).

Wenn die innerparteiliche Macht, die administrativen Ressourcen und die mediale Aufmerksamkeit, die mit der Position eines Ministerpräsidenten verbunden sind, von immer zentralerer Bedeutung für eine herausgehobene Stellung in der Bundespolitik sind, so überrascht es nicht, wenn Politiker beim Wechsel von Landes- auf Bundesebene ihre politischen und bürokratischen »Gefolgsleute« mitbringen. Sowohl Kohl als auch Schröder haben in wichtige administrative Stellen Personen berufen, die sie aus ihrer Zeit als Ministerpräsidenten aus der Landespolitik beziehungsweise Landesadministration kannten und denen sie vertrauen konnten. Dies trifft insbesondere auf den engsten politischen Führungs- und Beraterkreis zu. Bei Kohl wie bei Schröder wechselten beziehungsweise Büroleiter und Leiter der Staatskanzlei (Schreckenberger, Ackermann beziehungsweise Steinmeier) direkt ins Kanzleramt. Vor allem die Leiter der Staatskanzleien sind aber auch die natürlichen Kandidaten für zentrale Koordinierungsaufgaben im Kanzleramt im Falle des Machtwechsels. Diese politischen Beamten müssen gelernt haben, den Zugriff auf und die Kontrolle der Landesmi-

---

<sup>6</sup> Vogel forderte Kohl nicht als SPD-Fraktionsführer heraus (so Lehmbruch 1998: 89), sondern übernahm den Fraktionsvorsitz von Wehner erst nach der Wahl. Vogel war als Berliner Abgeordneter hingegen zugleich auch MdB.

nister zu perfektionieren (Schneider 2001: 282–306).<sup>7</sup> Dabei verlieren sie in der Bundespolitik natürlich nicht von heute auf morgen ihre Verbindungen zur Landespolitik.

Eine zweite Dimension, die für die Zunahme der Verflechtung zwischen Bund und Ländern bedeutend ist, ist die Berufung von Landespolitikern zu Bundesministern (Schindler 1999: 856–860). In frischer Erinnerung sind die Berufungen von Klimmt, Eichel, Clement oder Stolpe, und mit Scharping und Lafontaine hatten auch im ersten Schröder-Kabinett zwei ehemalige Ministerpräsidenten Kabinettsrang. Doch ist dieses Rekrutierungsmuster kein vollständig neues Phänomen. Jenseits anekdotischer Evidenz zeigt Abbildung 1 für die Zeit von 1949 bis heute, ob Bundesminister unmittelbar oder mittelbar vor dem Zeitpunkt ihrer Ernennung eine herausgehobene Stellung in der Landespolitik hatten oder nicht.<sup>8</sup>

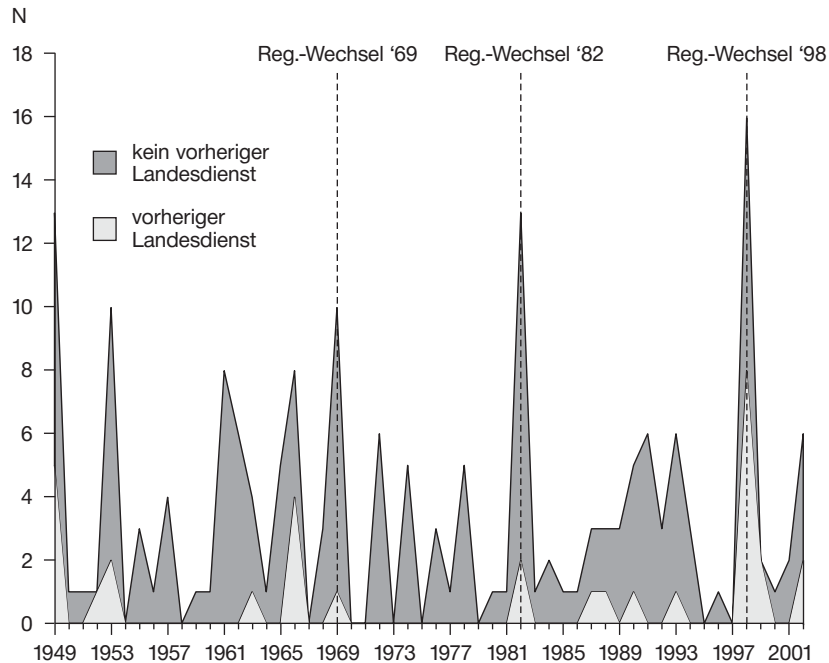
An Abbildung 2 lässt sich ablesen, dass diese Herkunft aus Landesregierungen vor allem zu zwei Zeitpunkten besonders prominent war. Einerseits zwischen 1966 und 1969, also bei der Großen Koalition und zu Beginn der sozialliberalen Koalition, andererseits nach dem Machtwechsel von 1998. Eine Erklärung für dieses Rekrutierungsmuster wiederholt die oben genannten Gründe: hoher medialer Bekanntheitsgrad, vorherige Bewährung in politischen Leitungsfunktionen, wichtige politische Machtbastionen auf Länderebene, die es bundespolitisch zu akkommodieren gilt. Hinzu kommt, dass die Rekrutierung aus den Ländern Ende der 1960er und 1990er Jahre auch deswegen nahe liegend war, weil während der langen Oppositionszeit von 17 beziehungsweise 16 Jahren die SPD-Mitglieder der Oppositionsfraktion keine praktischen politischen Erfahrungen sammeln können. Hier ging es also vor allem um die Sicherung politisch-praktischen Sachverstandes nach langer Zeit der Machtferne.

---

7 Schneider hebt hervor, dass »die Staatskanzleien von Ministerpräsidenten der auf Bundesebene in Opposition stehenden Parteien insofern eine bundespolitisch relevante Unterstützungsfunktion wahr[nehmen], als sie auch deren Bundestagsfraktionen im Umgang mit einer überaus kompetenten und spezialisierten Bundesbürokratie bei der Gesetzgebungsarbeit zur Hand gehen« (Schneider 2001: 297). Diese Vermittlerfunktion wird sich nicht nur auf die Oppositionsparteien beschränken.

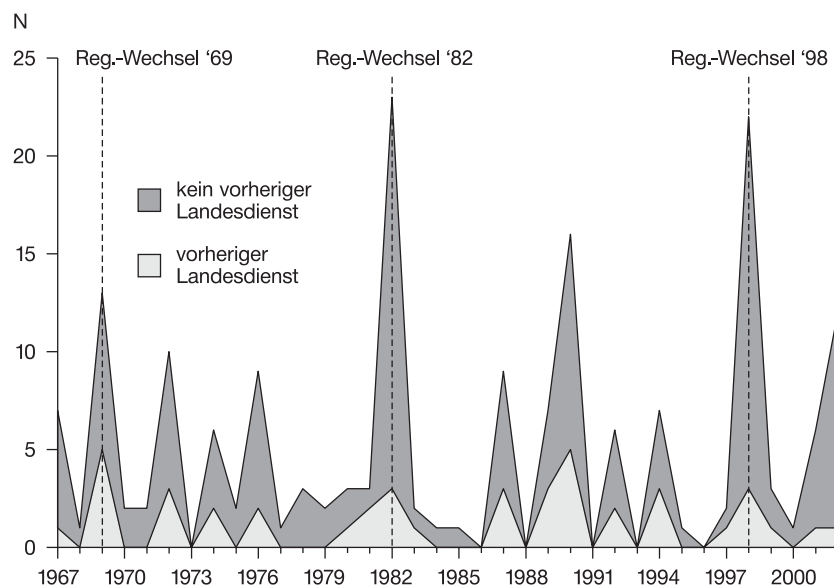
8 Bei den Ministern wie auch bei den beamteten und parlamentarischen Staatssekretären wurden die letzten acht Jahre vor Beginn des Ministeramtes beziehungsweise der Staatssekretärposition in die Betrachtung einbezogen, das heißt, eine in diese Zeit fallende Beschäftigung in der Landesexekutive wurde als »vorheriger Landesdienst« kodiert (Daten aus Schindler, Munzingers Archiv sowie Internetrecherchen, insbesondere LexisNexis).

Abbildung 2 Bundesminister 1949–2002, nach vorheriger Position



Seit neuerer Zeit tritt ein weiteres Motiv hinzu. Nun scheint die Berufung von Landesministern auch eine Reaktion auf den zunehmend enger werdenden negativen Nexus zwischen Bundestags- und Landtagswahlen zu sein (vgl. Dinkel 1977; Burkhart 2004). Hierbei zeigt sich in Deutschland ein Effekt ähnlich dem amerikanischen »mid-term cycle«, bei dem die Parteien, die im Bund die Regierung stellen, in den Landtagswahlen regelmäßig substanzielle Stimmenverluste zu erwarten haben (Lohmann et al. 1997; Dinkel 1977; Burkhart 2004). So muss man vor allem die letzten Besetzungen von Ministerposten durch zuvor in der Landespolitik prominente Politiker (Eichel, Klimmt, Stolpe, Clement) zum Teil auch als Kompensation für Macht- oder Stimmenverluste auf Landesebene verstehen, die dem unvorteilhaften Einfluss der Bundespolitik zuzuschreiben sind. Solche Ministerberufungen haben dann auch die Funktion, die jeweiligen Landesverbände ruhig zu stellen und auf der Bundesebene den Verlust an Verfügungsgewalt über Stellen und Geld auf Landesebene zumindest teilweise zu

Abbildung 3 Parlamentarische Staatssekretäre 1967–2002, nach vorheriger Tätigkeit (N=183)



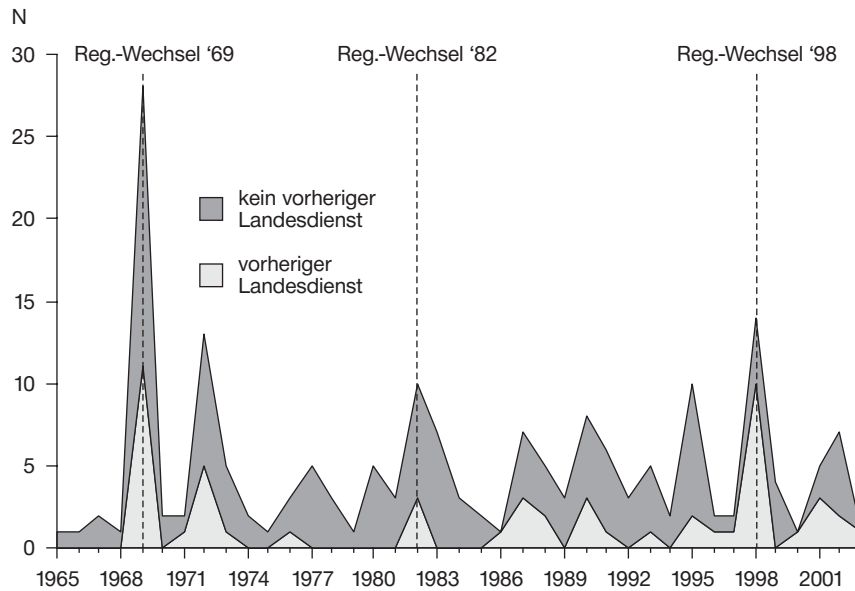
kompensieren. Wenn die Bundespolitik hier eine Auffangfunktion für prominente Landespolitiker übernimmt, mindert das auch tendenziell den Anreiz, das politische Überleben im jeweiligen Bundesland durch scharfe politische Profilierung gegen die Bundespolitik der eigenen Partei anzustreben.

Aus welchen Gründen auch immer Personen, die zuvor an prominenter Stelle in der Landespolitik tätig waren, zu Ministern berufen werden: dieses Rekrutierungsmuster hat erneut offensichtliche Konsequenzen auch für das Verhältnis zwischen Bundesbürokratie und Landesadministrativen. Denn die nach Bonn oder Berlin wechselnden Länderminister verlieren natürlich nicht von heute auf morgen den Kontakt zu ihren vorherigen Wirkungsstätten. Oft bringen sie ihre leitenden Bürokraten mit, die dann im Bund Staatssekretär- oder Abteilungsleiterpositionen übernehmen.<sup>9</sup> Abbildungen 3 und 4 zeigen für die parlamentari-

<sup>9</sup> So wurde der Leiter der Nordrhein-Westfälischen Staatskanzlei, Adamowitsch, nach dem Wechsel von Wolfgang Clement nach Berlin Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Horst Eichel ernannte 2002 seinen persönlichen Referenten aus seiner Zeit als hessischer Ministerpräsident, Volker Halsch, zum Staatssekretär im Finanzmi-



Abbildung 4 Verbeamtete Staatssekretäre, 1965–2003 nach vorheriger Tätigkeit (N=197)



schen und beamteten Staatssekretäre, ob sie zuvor an prominenter Stelle im Landesdienst tätig gewesen sind. Dabei zeigt sich wie erwartet, dass insgesamt der landespolitische Hintergrund bei den beamteten Staatssekretären stärker ausgeprägt ist als bei den parlamentarischen Staatssekretären, rekrutieren sich doch die parlamentarischen Staatssekretären aus dem Bundestag. Der stärkere parteipolitische Charakter der parlamentarischen Staatssekretäre tritt zudem im Zeitverlauf immer deutlicher hervor.

nisterium. Mit dem Eintritt der Berliner Senatorin Bergmann in das Bundeskabinett wechselte auch zugleich ihr Staatssekretär Peter Haupt in die Bundespolitik als neuer Staatssekretär des Ministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Staatssekretär Tacke (BMWi) und Zypries (BMJ) waren beide zunächst in der Hannoveraner Staatskanzlei von Gerhard Schröder tätig, wechselten dann als Staatssekretäre in das Niedersächsische Wirtschafts- beziehungsweise Sozialministerium, um schließlich nach dem Machtwechsel von 1998 in das BMWi und BMJ zu wechseln. Brigitte Zypries ist mittlerweile Ministerin der Justiz.

In der Gruppe der beamteten Staatssekretären sind von 197 ernannten Personen (zu zwei Personen fehlen die Angaben) 60 vorher im Landesdienst an prominenter Stelle tätig gewesen (recht genau 30 Prozent), überwiegend bereits schon auf Staatssekretärpositionen. Diese Werte liegen deutlich über denen von Derlien, der für den Zeitraum 1949 bis 1984 einen Anteil von nur 12,2 Prozent (N = 19) aller beamteten Staatssekretäre des Bundes ermittelt hat, die als letzte Vorposition vor ihrer Ernennung entweder als Minister, Staatssekretär oder Ministerialdirektor, -dirigent beziehungsweise -rat in einem Landesministerium tätig waren (Derlien 1987: 572). Zum Teil erklärt sich diese niedrigere Zahl durch die engere Abgrenzung bei Derlien (gewertet wird von ihm nur die letzte Vorposition, während meine Abgrenzung die Anstellung in den letzten zwei Legislaturperioden berücksichtigt), doch macht diese unterschiedliche Abgrenzung mit Sicherheit nicht den Gesamtunterschied aus.

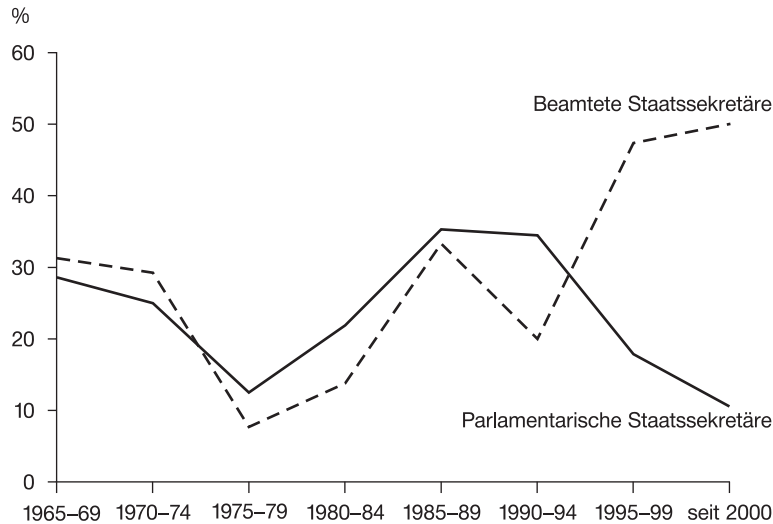
Bei den parlamentarischen Staatssekretären sehen die Verhältnisse erwartungsgemäß etwas anders aus: 43 von 183 der ernannten Personen (23,5 Prozent) waren in den 8 Jahren zuvor an prominenter Stelle in Landespolitik oder Landesverwaltung tätig (keine fehlenden Werte). Betrachtet man die Entwicklung über Zeit, so wird darüber hinaus deutlich, dass die Rekrutierungsmuster zwischen parlamentarischen und beamteten Staatssekretären zunehmend auseinander laufen. Ein – zugegeben – grober Indikator sind die jeweiligen Fünfjahresdurchschnittswerte (Abbildung 5).

Offensichtlich folgt die Besetzung der parlamentarischen Staatssekretäre im wachsenden Maße einer Logik von Koalitionsarithmetik und Versorgungspatronage, während die Kontroll- und Herrschaftsmotive (»Kreuzstich«; vgl. Schulze-Fielitz 1984; Thies 2001) hier eher nachrangig sind.<sup>10</sup> Versorgungsmotive spielen gerade dann eine wachsende Rolle, wenn die Fraktion bei der Besetzung von Ministerposten nicht wie erwartet zum Zuge kommt. So schlägt sich unter anderem der hohe Anteil an Ex-Ministerpräsidenten und Quereinsteigern in Schröders Kabinett auch darin nieder, dass sein Kabinett den unter allen Nachkriegskabinetten geringsten Anteil an Parlamentariern aufweist (Helms 2000: 1501). Ein hoher Anteil parlamentarischer Staatssekretäre mit einer ausschließlich bundes-

---

10 Thies (2001) betrachtet die Besetzung von »Junior-minister«- oder »Undersecretary«-Positionen ausschließlich unter dem Gesichtswinkel von Policy-Kontrolle (Herrschaftspatronage), Mershon (1996, 2002) betrachtet sie hingegen ausschließlich unter dem Gesichtswinkel des Office-Motivs (Versorgungspatronage). Offensichtlich spielen beide Motive eine – von Land zu Land unterschiedlich gewichtete – Rolle (Manow/Zorn 2004).

Abbildung 5 Parlamentarische und beamtete Staatssekretäre mit vorheriger Position in der Landespolitik bzw. Landesverwaltung, in Prozent



politischen Karriere scheint hier Anzeichen für den Versuch des Gegensteuerns zu sein. Eine stärkere Verflechtung von landes- und bundespolitischen Karrieremustern bei Ministern und beamteten Staatssekretären wird also offensichtlich auch dadurch auszugleichen gesucht, dass vor allem parlamentarische Karrierewege dann über die Position eines parlamentarischen Staatssekretärs verlaufen. Das macht es problematisch, sie vornehmlich als Instrument wechselseitiger Kontrolle zu verstehen (siehe Thies 2001). Eher scheint hier gerade für die faktische politische wie personalpolitische Einflusslosigkeit der Fraktion kompensiert werden zu sollen.

Umgekehrt ist es für die Beurteilung eines wachsenden Ausmaßes der Vernetzung zwischen Bundes- und Landespolitik und zwischen Bundes- und Landesverwaltungen natürlich auch wichtig, den *Verbleib* von aus dem Bundesdienst *ausscheidenden* leitenden Ministerialbürokraten zu betrachten (Derlien 1987: 578). Nach den verfügbaren Daten für den Zeitraum von 1949 bis 1984 nahmen bereits damals immerhin 14,6 Prozent aller beamteten Staatssekretäre und annähernd 5 Prozent aller Abteilungsleiter nach dem Ausscheiden aus dem Bundesdienst Tätigkeiten in leitender Position in der Landesverwaltung an –, falls sie

nicht pensioniert wurden (eigene Berechnungen nach den Angaben von Derlien 1987: 578). Auch über diese Beamten bestehen dann natürlich Kontakte zwischen Bundes- und Landesebene. Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Wechsel von Ministern aus der Bundespolitik in die Landespolitik (Plöhn 1984; Schindler 1999: 856–860). Über die Mobilität von Abgeordneten zwischen Landes- und Bundespolitik liegen erst seit kurzem erste Arbeiten vor (Handschell 2002; Stolz 2003). Während die Daten bei Stolz keinen Längsschnittvergleich ermöglichen, zeigen die Angaben von Handschell (2002: 139–152), die bis zur 11. Wahlperiode reichen, eher einen stetig abnehmenden Trend (siehe Tabelle 3). Ohne dass vergleichbare Zeitreihen über Landesparlamentarier mit vorheriger Bundestagszugehörigkeit zur Verfügung stehen, spricht doch vieles dafür, dass die *zentripetalen* Tendenzen im bundesdeutschen Föderalismus deutlich stärker sind als die *zentrifugalen* (erstere misst Stolz als Anteil der MdB mit Landtagserfahrung, die zentrifugalen Tendenzen entsprechend als Anteil der Landtagsabgeordneten mit Erfahrungen als MdB). Stolz vermutet, dass sich das Attraktivitätsgefälle jedoch seit Mitte der 1970er Jahre verringert hat.<sup>11</sup>

Wenn man die hier präsentierten Ergebnisse resümiert, werden hinsichtlich der inhaltlichen Interpretation der Daten einige erläuternde Sätze nötig. Es ist zu betonen, dass die beobachtbare zunehmende Verflechtung der Karrieren und Ämter auf Bundes- und Landesebene im hiesigen Zusammenhang nicht so interpretiert werden sollte, dass *sie allein* eine zunehmende politische Kontrolle der Bundesbürokratie vermittels der gewachsenen Kontakte mit den Landesbürokratien ermöglicht habe. In einem Bereich, in dem es wenig systematische Daten gibt, sollen die Karrierewege nur als *ein* (systematischer) Indikator für eine generellere Entwicklung stehen. So muss nicht argumentiert werden, dass erst der Wechsel des Staatssekretärs X aus dem Land Y in das Bundesministerium Z es möglich macht, dass die bestehenden Kontakte in das Landesministerium zur fachlichen Kontrolle des Handelns der betreffenden Bundesbürokratie genutzt werden können. Wie im nächsten Abschnitt dargelegt wird, sind die bundesdeutschen Parteien die für diese Vermittlungstätigkeit zentralen Instanzen. Nur insge-

---

11 Seine Befunde stimmen mit der Einschätzung von Lehbruch überein, dass gerade die geringe Attraktivität einer Landtagsabgeordnetenposition zu einer negativen Selektion geführt hat, die es dann schwer machte, bei der Regierungsbildung auf Landesebene »ministrable« Kandidaten aus den Reihen der Abgeordneten zu finden, so dass hier häufiger auf Bundestagsabgeordnete zurückgegriffen wurde (Lehbruch 1998: 87; ebenso auch Plöhn 1984: 185).

Tabelle 3 Mitglieder des Bundestages mit früherer Mitgliedschaft in Landesparlamenten, in Prozent

		Anteil der Landesparlamentarier
Ab 1949	1. WP	30,24
Ab 1953	2. WP	28,49
Ab 1957	3. WP	28,32
Ab 1961	4. WP	26,87
Ab 1965	5. WP	27,03
Ab 1969	6. WP	21,43
Ab 1972	7. WP	16,60
Ab 1976	8. WP	17,57
Ab 1980	9. WP	17,34
Ab 1983	10. WP	18,65
Ab 1987	11. WP	20,04

Quelle: Handschell (2002: 139–151, Tabelle A.3).

samt hat die Kontakthäufigkeit und die personelle Vernetzung zwischen Bund und Ländern ohne Zweifel stark zugenommen – sowohl was die Administration als auch was die Politik betrifft. Und dies hat mit Sicherheit die Möglichkeiten wechselseitiger Beobachtung und Kontrolle zwischen Politik und leitender Staatsverwaltung beträchtlich erhöht.

### 3.2 Gremien- und Ämterverflechtungen

Dass es aber auch unabhängig von diesen gewachsenen Verflechtungen der deutsche Föderalismus nötig macht, bei fast allen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben in einen komplexen Vermittlungsprozess zwischen Bundes- und Länderinteressen und Bundes- und Landespolitik einzutreten, ist unzweifelhaft (Altemeier 1999: 54–72; Klatt 1987; Schenke 1989; Stegmann 1996; Oeter 1998, etwa 474–480). Zu diesem Zweck hat sich ein weiter Graubereich teils informeller, teils formeller Gremien ausgebildet, in dem die wechselseitige Beobachtung sehr intensiv ist. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass es sowohl bei den Konferenzen der Ministerpräsidenten, den Fachministerkonferenzen, den Besprechungen zwischen Bundeskanzler und Regierungschefs der Länder, den Verhandlungen in den Bundsratsausschüssen sowie den vorbereitenden Treffen der

Chefs der Staats- und Senatskanzleien nach Parteien getrennte Vorbesprechungen gibt, wobei hier in der Regel Bundesparteien durch Fraktionsexperten vertreten sind. Die Fachministerkonferenzen besitzen einen eigenen administrativen Unterbau, in dem die zuständigen Landesreferenten sich kontinuierlich abstimmen. Dabei besteht neben der inhaltlichen Verkoppelung oftmals auch eine personale Verbindung zu den Bundsratsausschüssen, insoweit wie die Geschäftsführer der Fachministerausschüsse vielfach zugleich als Sekretäre der wichtigen Bundsratsausschüsse fungieren (Oeter 1998: 474–475, Fn. 54; Stegmann 1996), in die alle Gesetzesinitiativen der Regierung oder des Bundestages zunächst überwiesen werden. Politisch sind diese Landesreferenten die Ansprechpartner für Politiker und Ministerialreferenten auf Bundesebene, wenn es um sensible Fachinformationen geht. Auf dieser Arbeitsebene machen sich nur dort Verselbständigungstendenzen gegenüber der politischen Leitungsebene bemerkbar (im Sinne der Fachbrüderschaften), wo dies politisch unproblematisch ist, ja sogar aus Gründen der Entscheidungsentlastung politisch gewünscht wird (Renzsch 1995: 185). Ansonsten finden auf dieser Arbeitsebene Untergruppenbildungen nach Konfliktlinien und unterschiedlichen Interessenlagen von Ländern statt, wobei die prominenteste »Scheidelinie« die parteipolitische ist.

Die Parteien wirken also hier, wie bereits öfter vermerkt worden ist, durch die Verkoppelung von Fach- und Machterwägungen als Koordinationsinstanz auf horizontaler Ebene und als »Klammer« oder »Scharniere« zwischen den föderalen Ebenen (Renzsch 1995, 1998; Detterbeck / Renzsch 2002; Grande 2002). Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass durch diese vielfältigen Gremien und Ämterverflechtungen »nicht nur die Parteiorganisationen auf Bundes- und Länderebene in eine enge vertikale und horizontale Verbindung gebracht [werden], sondern auch die von der betreffenden Partei beherrschten Regierungen und Verwaltungsapparate« (Lehmbruch 1998: 85; meine Hervorhebung). Diese föderale Vermittlungsfunktion zeigt sich auch in dem organisatorischen Aufbau der Parteien, der in verschiedener Weise den föderalen Staatsaufbau reflektiert.<sup>12</sup> So sind beispielsweise Parteipräsidien mit ihrer prominenten Repräsentation der Ministerpräsidenten zu wichtigen Koordinierungszentren der Regierungspolitik geworden (Haungs 1991).

---

12 Bei der SPD ist ein wichtiges Vermittlungsgremium der Parteirat, ansonsten sind in Präsidium und Vorstand sowohl von SPD als auch von CDU alle wichtigen Ministerpräsidenten wie Landesvorsitzenden vertreten. Von Bedeutung sind außerdem die jeweiligen parteipolitischen so genannten »Länderbevollmächtigten« beim Bund.

Bei den Verhandlungen sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern begegnen sich »immer wieder dieselben Personen« (Renzsch 1995: 185) – sowohl auf Beamtenebene als auch auf der Ebene der Fachminister. Man kennt sich gut. Die Abstimmung fachlicher und politischer Erwägungen erfolgt dabei quasi in Eigeninitiative schon auf der Referentenebene und verbindet die Selbstkoordinierung der Länder mit der politischen Koordinierung zwischen Bund und Ländern – erst innerhalb der »Lager« der A- oder B-Länder, dann auch ausgreifend in Richtung des jeweiligen Oppositionslagers. Für die horizontalen wie vertikalen Abstimmungsprozeduren gilt, dass die Beteiligten bestrebt sind, möglichst viele Verhandlungsgegenstände einvernehmlich zu regeln. In einem ritualisierten Verfahren werden Tagesordnungspunkte, über die auf Arbeitsebene Einvernehmen erzielt wurde, in Listen zusammengefasst. Im Regelfall werden diese Punkte ohne weitere Beratung auf der politischen Ebene in toto »abgesegnet«. (Renzsch 1995: 185)

Das entlastet die politische Führung, während die Beamten auf diese Weise politisch motivierte Interventionen zu verringern wissen – beide Seiten haben mithin Vorteile.

Das heißt aber zugleich auch, dass sich die Referenten in den politisch sensiblen Entscheidungsfragen eine Selbstbeschränkung auferlegen. Dies gilt wiederum sowohl für die Abstimmung zwischen den Ländern als auch für die Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Auf Bundesebene wird jeder gute Referent bestrebt sein, die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Entwurfs durch eine frühzeitige Auslotung der Positionen auf Länderebene zu erhöhen und dazu zunächst mit den Referenten aus den Länderministerien in Kontakt treten, die parteipolitisch mit der Bundesregierung übereinstimmen (Stegmann 1996: 147).<sup>13</sup>

Landesregierungen, die von denselben Parteien wie die Bundesregierung gestellt werden, sind weit vor dem Bundesratsverfahren in politische Abstimmungsprozesse mit der Bundesregierung und den entsprechenden Bundestagsfraktionen einbezogen. (ebenda: 149)

Auch das sichert ein hohes Ausmaß wechselseitiger fachlicher wie politischer Informiertheit.

---

13 Das erfordert die politische Klugheit. Einer besonderen formalen Vorschrift wie der im § 36 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien »Die Bundesministerien arbeiten mit den Obersten Landesbehörden unmittelbar zusammen« oder in § 41 »Zur Vorbereitung von Gesetzesvorhaben, die Belange der Länder oder Kommunen berühren, soll vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden«, bedarf es daher eigentlich nicht.

In diesem Zusammenhang ist auch die Praxis der Verhandlungs- oder Meinungsführerschaft unter den Ländern zu sehen. Besonders ausgeprägt ist sie etwa in allen Fragen der Steuerpolitik, bei denen Bayern und Nordrhein-Westfalen auf Seiten der (B- und A-)Länder die Verhandlungsführerschaft besitzen (Altemeier 1999: 60). Auch in der Gesundheits- und Sozialpolitik besitzt Nordrhein-Westfalen die Meinungsführerrolle unter den A-Ländern, während in Fragen der Medienpolitik dies Rheinland-Pfalz ist. Diese informell abgestimmte Rollenzuweisung erklärt sich meines Erachtens nicht nur aus dem Umstand, dass Länder wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen als große Flächenstaaten auch über einen bürokratischen Apparat verfügen, der sich mit dem des Bundes messen lassen kann, sondern auch aus dem Umstand, dass eine langjährige parteipolitische Hegemonie von Sozialdemokratie und CSU in Nordrhein-Westfalen und Bayern es gewährleistet, dass der bürokratische Sachverstand in dieser äußerst wichtigen Materie politisch kontrolliert bleibt,<sup>14</sup> damit eine Koordination zwischen diesen Ländern auch »eine ›Verzahnung‹ zwischen den politischen Lagern herstellen kann« (Altemeier 1999: 60). Eine solche politische Funktion beschränkt sich dabei nicht auf die *horizontale Koordination*, sondern hat auch Bedeutung für die *vertikale Kontrolle*.<sup>15</sup>

Zentrale Schlussfolgerung für das hier interessierende Thema ist, dass in diesem enger gewordenen föderalen Gremienetz ein Ausmaß an »common knowledge« über die jeweiligen politischen Intentionen wie fachlichen Instrumente produziert wird, das das in der Delegationstheorie immer unterstellte Problem gravierender informationeller Asymmetrie deutlich abmindert. Daher wird es auch für die Politik weniger zwingend, die Gefahren der Delegation an die Büro-

---

14 Es gibt bislang meines Wissens keine Arbeiten, die das Ausmaß der Parteibindung von leitenden Ministerialbürokraten auf Länderebene untersucht haben. Alle einschlägigen Veröffentlichungen beziehen sich ausschließlich auf die Bundesministerialbürokratie. Hier besteht klarer Forschungsbedarf. Das Ausmaß der Parteienpatronage in einem Land hat allein der Steuerzahlerbund Niedersachsen / Bremen kürzlich zu schätzen versucht (Bund der Steuerzahler 2002).

15 In der Studie über die »politisch-administrative Elite des Bundes« von Derlien und Mayntz wurde in Frage 15 nach der Kontakthäufigkeit von Politikern und leitenden Ministerialbürokraten gefragt (Derlien/Mayntz 1988: 20–21). Hier rangieren die Kontakte mit »Mitgliedern von Landesregierungen« und »leitenden Ministerialbeamten der Länder« zwar nicht auf den vordersten Rangplätzen, gehören aber auch nicht zu den seltenen Nennungen. Alles deutet darauf hin, dass eine heutige Neuerhebung dieser Umfrage von 1987 zu deutlich höheren Werten kommen würde.



kratie durch Präferenzkongruenz, sprich Parteibuchwirtschaft, zu mindern – insbesondere dann nicht, wenn auf *Länderebene* ein hohes Ausmaß an politisch verlässlichem bürokratischen Sachverstand »politisch zugänglich« ist,<sup>16</sup> der es möglich macht, auf *Bundesebene* darauf zu vertrauen, dass die dort vorhandene Fachexpertise nicht politisch missbraucht wird.

#### 4 Schlussfolgerungen

Das zentrale Argument dieses Beitrags lautete, dass vor allem eine durch die politischen Machtwechsel seit 1966/69 ausgelöste und dann beschleunigte Elitenzirkulation zwischen Bund und Ländern es in zunehmendem Maße ermöglicht hat, die politische Kontrolle *bürokratischen Handelns auf der Bundesebene* vermittels des Rückgriffs auf parteipolitisch loyalen *Fachverstand der Landesbürokratien* zu bewerkstelligen. Damit blieb der im Zuge dieser politischen Machtwechsel selbst erwartete Parteipolitisierungsschub der leitenden Ministerialbürokratie weitgehend aus. Die prognostizierten »orgies of reciprocal gauging« (Moe, siehe oben), der vorhergesagte, sich gegenseitig aufschaukelnde »action-reaction cycle« der politischen Patronage (Mayntz/Derlien 1989; »Spirale der Parteipolitisierung«, Derlien 2001: 53), fanden nicht statt. Der Exekutivföderalismus bundesdeutscher Prägung repräsentiert ein System bürokratischer Redundanz (Ting 2003), das für politische Kontrollzwecke genutzt werden kann. Die in der deutschen Staatsrechtslehre in den 1960er und 1970er Jahren konstatierte wechselseitige Kontrolle der Exekutiven von Bund und Ländern (Hesse 1962) – so könnte man pointiert formulieren – hat sich heute fortentwickelt zu einem System der parteipolitischen Kontrolle mit Hilfe der sich gegenseitig beobachtenden Bürokratien. Dabei kommt diese Lesart auch deswegen besser mit der (vorsichtig zu interpretierenden) empirischen Evidenz klar, weil ja offensichtlich in dem deutschen politischen System nicht nur kein deutlicher Aufschaukelungsprozess der politischen Patronage im Zuge der politischen Machtwechsel festge-

---

16 Wie sehr hier langjährige politische »Monokulturen« eine Rolle spielen, lässt sich auch daran ersehen, dass in diesen Bundesländern die administrativen und politischen Karrieren nicht so sauber getrennt sind wie anderswo. Edmund Stoiber und Ortwin Runde starteten ihre Karrieren in der Verwaltung und machten erst dann – politisch protegiert – Karriere innerhalb von CSU und Hamburger SPD (siehe Schneider 2001: 133).

stellt werden kann, sondern die Daten sogar darauf hindeuten, dass sich das Niveau der Parteienpatronage von den 1950er und 1960er Jahren zu den 1970er Jahren zunächst *verringert* hat (siehe Tabelle 1). Im Rahmen der hier favorisierten Erklärung wäre das als Effekt der stark zunehmenden parteipolitischen Verflechtung zwischen Bundes- und Länderebene nach 1966 zu erklären.

Es zeigt sich hier, wie eine abstrakte und einheitliche Theoriesprache es ermöglicht, üblicherweise unverbundene Bereiche (Parteienpatronage in der Bundesministerialbürokratie und Föderalismus) und auch selten unter einer Perspektive analysierte Institutionen (US-amerikanische Behörden und die überlappenden bürokratischen Strukturen im deutschen Vollzugsföderalismus) erkenntnisfördernd miteinander in Beziehung zu setzen. So wird beispielsweise der Föderalismus als eine mögliche politische Kontrolldimension in der amerikanischen Literatur meines Wissens nicht erwähnt (siehe die Literaturübersicht bei Huber/Shipan 2002: 26–43, insbesondere 29), was an dem amerikanischen Trennföderalismus liegen mag, der die Formen bürokratischer Redundanz, wie sie in Deutschland ausgeprägt sind, eben nicht kennt. Hier zahlt sich »Theorie-Import« auch deswegen aus, weil er die einem bestimmten institutionellen Entstehungskontext geschuldete Unvollständigkeit eines Ansatzes besser aufdecken kann.

Das hier präsentierte Argument hat eine Reihe von Implikationen. Eine wichtige Anschlussfrage ist die nach den Konsequenzen für die kleinen Bundesparteien, die kaum eigene administrative Machtbastionen in den Ländern haben. Legen sie deswegen mehr Wert auf direkte Parteienpatronage auf Bundesebene? Hieran schließt sich der Gedanke an, dass Patronage dort *ceteris paribus* höher sein müsste, wo die föderale Verflechtung nicht so ausgeprägt ist – eine Hypothese, die sich nicht nur auf Parteien, sondern auch auf Politiksektoren bezieht. Ebenfalls neu in den Blick käme die parteipolitische Bedeutung des Verlusts großer Flächenstaaten. Das präsentierte Argument würde uns erwarten lassen, dass mit dem Verlust eines parteipolitischen Kernlands ein deutliches Ansteigen der Parteienpatronage auf Bundesebene verbunden ist. Dies weist auf den Umstand hin, dass die Parteienpatronage auf Landesebene noch so gut wie gar nicht untersucht worden ist. Alle einschlägigen Studien nehmen ausschließlich die Bundesebene in den Blick. Wie hier argumentiert wurde, kann das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung auf Bundesebene aber nicht unabhängig von ihrem Verhältnis auf Landesebene betrachtet werden. Nötig wären also Studien über Parteienpatronage auf Länderebene, vor allem in Ländern mit einer langen parteipolitischen »Monokultur« (etwa Bayern und Nordrhein-Westfalen). Generell scheint es erforderlich, stärker die *parteipolitischen* Konsequenzen der föde-

ralen Verflechtung zu berücksichtigen. Für das Regierungssystem der Bundesrepublik bestehen hier noch erhebliche Forschungslücken.

## Literatur

- Altemeier, Jens, 1999: *Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck. Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Arnim, Hans Herbert von, 1987: Patronage: Defizit der Parteiendemokratie. In: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 202–209.
- , 1995: Ämterpatronage. Staat und Verwaltung als Beute der Parteien. In: Hans Herbert von Arnim, *Staat ohne Diener? Was schert die Politik das Wohl des Volkes? 2.*, aktualisierte und ergänzte Auflage. München: Knauer, 135–177.
- Bawn, Kathleen, 1995: Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures. In: *American Political Science Review* 89, 62–73.
- Blondel, Jean/Maurizio Cotta (Hrsg.), 1996: *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: MacMillan.
- Brehm, John/Scott Gates, 1999: *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Bundesfinanzministerium, verschiedene Jahrgänge: *Bundshaushaltsplan*. Bonn/Berlin.
- Bund der Steuerzahler, Niedersachsen und Bremen e.V., 2002: *Vorschläge zur Begrenzung des Parteieneinflusses auf den öffentlichen Dienst*. Manuskript. Hannover: Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1987: Karriereverlauf und Profile von Führungskräften der Bundesministerien, 1949–1984. In: Carl Böhret et al. (Hrsg.), *Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 563–580.
- , 1988: Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany. In: *Governance* 1, 50–78.
- , 1989: Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamteneelite. In: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 171–189.
- , 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln. In: Hans Ulrich Derlien/Axel Murswiek (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske + Budrich, 39–57.
- , 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. In: *Governance* 16(3), 401–428.

- Derlien, Hans-Ulrich/Renate Mayntz, 1988: *CES II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr. 25. Bamberg: Universität Bamberg.
- Derlien, Hans-Ulrich/B. Guy Peters, 1998: *Who Works for Government and What Do They Do?* Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 32. Bamberg: Universität Bamberg.
- Detterbeck, Klaus/Wolfgang Renzsch, 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus. In: *Jahrbuch des Föderalismus*, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 69–81.
- Dinkel, Reiner, 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 348–359.
- Döring, Herbert, 1996: Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 27/96, 42–55.
- Dyson, Kenneth, 1979: Die westdeutsche »Parteibuch«-Verwaltung. In: *Die Verwaltung* 12, 129–160.
- Epstein, David/Sharyn O'Halloran, 1999: *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Eschenburg, Theodor, 1961: *Ämterpatronage*. Stuttgart: Curt E. Schwab.
- Feuchte, Paul, 1973: Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 98, 473–528.
- Figueiredo, Rui J.P. de, 2002: Electoral Competition, Political Uncertainty and Policy Insulation. In: *American Political Science Review* 96, 321–333.
- Fricke, Walter, 1973: *Probleme der Ämterpatronage. Ein Beitrag zum Verhältnis des Beamten­tums zu den politischen Parteien, Interessenverbänden und Kirchen*. Dissertation. Münster: Universität Münster.
- Fröchling, Helmut, 1972: *Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern*. Freiburg: Becksmann.
- Goetz, Klaus H., 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: Edward C. Page/Vincent Wright (Hrsg.), *Bureaucratic Élités in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 147–177.
- Grande, Edgar, 2002: Parteiensystem und Föderalismus: Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 179–212.
- Handschell, Christian (Bearbeiter), 2002: *Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland. Abgeordnete in Bund und Ländern. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1946–1990*. Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 12/1, hrsg. von Marie-Luise Recker und Klaus Tenfelde. Düsseldorf: Droste.

- Haungs, Peter, 1991: Parteipräsidien als Entscheidungszentren der Regierungspolitik – das Beispiel der CDU. In: Hans-Hermann Hartwich / Götrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 2: *Formale und informale Komponenten des Regierens*. Opladen: Leske + Budrich, 113–123.
- Hecko, Hugh, 1988: The In-and-Out System: A Critical Assessment. In: *Political Science Quarterly* 103, 37–56.
- Helms, Ludger, 2001: Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, 1497–1517.
- Hennessy, Peter, 1990: *Whitehall*. London: Fontana.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Huber, John D., 2000: Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 397–413.
- Huber, John D./Charles R. Shipan, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Kiewiet, D. Roderick/Mathew D. McCubbins, 1991: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klatt, Hartmut, 1987: Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat – Kooperation und Koordination auf politischer Leitungsebene. In: *Verwaltungsarchiv* 78, 186–206.
- Lehmbruch, Gerhard, 1968: The Ambiguous Coalition in West Germany. In: *Government and Opposition* 3, 181–204.
- , 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 2. erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lohmann, Susanne/David W. Brady/Douglas Rivers, 1997: Party Identification, Retrospective Voting, and Moderating Elections in a Federal System – West Germany 1961–1989. In: *Comparative Political Studies* 30, 420–499.
- Manin, Bernard/Adam Przeworski/Susan C. Stokes, 1999: Introduction. In: Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin (Hrsg.), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1–26.
- Manow, Philip/Hendrik Zorn, 2004: *Office versus Policy Motives in Portfolio Allocation: The Case of Junior Ministers*. MPIfG Discussion Paper 04/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate/Hans-Ulrich Derlien, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization? In: *Governance* 2, 384–404.
- Mershon, Carol, 1996: The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments. In: *American Political Science Review* 90, 534–554.
- , 2001: Party Factions and Coalition Government: Portfolio Allocation in Italian Christian Democracy. In: *Electoral Studies* 20, 555–580.
- , 2002: *The Costs of Coalition*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Moe, Terry M., 1990: Political Institutions: The Neglected Side of the Story. In: *Journal of Law, Economics, and Organization* 6, 213–253.
- Moe, Terry M./Michael Caldwell, 1994: The Institutional Foundations of Democratic Government. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 171–190.
- Morsey, Rudolf, 1977: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizone zur Bundesverwaltung (1947–1950). Kontinuität oder Neubeginn. In: Rudolf Morsey (Hrsg.), *Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele*. Berlin: Duncker & Humblot, 191–238.
- Müller, Wolfgang C., 2000: Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work. In: *European Journal of Political Research* 37, 309–333.
- Müller-Hilmer, Rita, 1999: Die niedersächsische Landtagswahl am 1. März 1998: Die Kür des Kanzlerkandidaten. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 41–55.
- Oeter, Stefan, 1998: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Otremba, Walther, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse. In: *Der Öffentliche Dienst* 52, 265–290.
- Plöhn, Jürgen, 1984: Ehemalige Bundestagsabgeordnete als Ministerpräsidenten der Länder – ein etabliertes Karrieremuster. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15, 176–186.
- Renzsch, Wolfgang, 1995: Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat. Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannungsfeld von Administration und Politik – Vorläufige Überlegungen. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung*. Baden-Baden: Nomos, 167–192.
- , 1998: Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe? In: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*. Baden-Baden: Nomos, 93–100.
- Saalfeld, Thomas, 1995: On Dogs and Whips: Recorded Votes. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus / New York: St. Martin's Press, 528–565.
- , 2000: Members of Parliament and Governments in Europe: Agency Relations and Problems of Oversight. In: *European Journal of Political Research* 37, 353–376.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, 1989: Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: de Gruyter, 1485–1521.
- Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949–1999*, Bd. I bis III. Baden-Baden: Nomos.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seemann, Klaus, 1978: *Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung*. München: Vahlen.

- , 1980: Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit. In: *Die Verwaltung* 13, 137–156.
- , 1981: Gewaltenteilung und parteipolitische Ämterpatronage. In: *Die Verwaltung* 14, 133–155.
- Stegmann, Helmut, 1996: Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Akteure und ihre Einflussnahme. In: Rolf-Dieter Postlep (Hrsg.), *Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus*. Marburg: Metropolis, 141–166.
- Steinkemper, Bärbel, 1974: *Klassische und moderne Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Heymanns.
- Stolz, Klaus, 2003: Moving Up, Moving Down. Political Careers Across Territorial Levels. In: *European Journal of Political Research* 42, 137–162.
- Strauß, Walter, 1976: Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland. In: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), *Konrad Adenauer und seine Zeit*, Bd. 1. Stuttgart: DVA, 275–282.
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 261–289.
- Thies, Michael F., 2001: Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. In: *American Journal of Political Science* 45, 580–598.
- Ting, Michael M., 2003: A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy. In: *American Journal of Political Science* 47(2), 274–292.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Points. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max, 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wengst, Udo, 1984: *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland*. Düsseldorf: Droste.
- Wunder, Bernd, 1986: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

