

Deutsche Bundesminister: Wege ins Amt und wieder hinaus.

**Selektions- und Deselektionsmechanismen im Bundeskabinett
unter besonderer Berücksichtigung von Push-Rücktritten**

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2011

vorgelegt
von

Dipl. Reg.-Wiss. (LA) Jörn Fischer

aus

Darmstadt

Referent: Prof. Dr. André Kaiser, Universität zu Köln
Korreferent: PD Dr. Martin Höpner, Universität zu Köln
Tag der Promotion: 8. Juli 2011

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorwort	4

A. ERÖFFNUNG

A.1 Einleitung	5
A.2 Fragen der Forschung	8
A.2.1 Die Forschungsfragen – Entstehung und Hintergründe.....	8
A.2.2 Die Forschungsfragen im Kontext der (De-)Selektionsforschung	9
A.2.3 Stand der Forschung in der Bundesrepublik	10
A.2.4 Forschungsdesign	11
A.2.5 Methoden und Daten	12
A.3 Theoretischer Rahmen.....	13

B. ZUSAMMENFASSUNGEN DER ORIGINALARTIKEL

B.1 Einführung in den Forschungsbereich	15
B.1.1 The Duration and Durability of Cabinet Ministers.....	15
B.1.1.1 Zum Verhältnis von Kabinettsstabilität und Ministerstabilität.....	15
B.1.1.2 <i>Duration</i> und <i>Durability</i>	17
B.1.1.3 Die Einflussfaktoren der Ministerstabilität.....	18
B.1.1.3.1 Institutioneller und politischer Kontext	19
B.1.1.3.2 Merkmale von Amt und Amtsträger.....	21
B.1.1.3.3 <i>Events</i>	23
B.1.2 Zwischenfazit	23
B.2 Selektion und Deselektion	24
B.2.1 Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister.....	24
B.2.1.1 Selektion.....	24
B.2.1.2 Portfolioallokation	28
B.2.1.3 Deselektion.....	29
B.2.1.4 Kabinettsumbildungen	31
B.2.1.5 Verweildauer.....	31
B.2.1.6 Wie gewonnen, so zerronnen?! Zum Verhältnis von Selektion und Deselektion	32
B.2.2 Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool	33
B.2.3 Zwischenfazit	35
B.3 Selektion und Deselektion im Mehrebenensystem	36
B.3.1 Patterns of Ministerial Careers across Territorial Levels in Germany	36
B.3.2 European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden	38
B.3.3 Zwischenfazit	39

B.4 Push-Rücktritte	40
B.4.1 Latent- und Akutgefährdung	40
B.4.2 Institutioneller Erklärungsansatz: Die Ministerverantwortlichkeit.....	40
B.4.2.1 Theorie	41
B.4.2.1.1 Organisationstheoretischer Zugang	41
B.4.2.2.2 Akteurstheoretischer Zugang	42
B.4.2.2.3 Institutionentheoretischer Zugang	42
B.4.2.2 Konzeptualisierung, Daten und Methodik	44
B.4.2.3 Ergebnisse.....	45
B.4.3 Akteursbasierter Erklärungsansatz: Politische Kosten-Nutzen-Kalküle.....	48
B.4.3.1 Theorie	48
B.4.3.2 Konzeptualisierung, Daten und Methodik	49
B.4.3.3 Ergebnisse.....	49
B.4.4 Theoretische Interpretation	51
B.4.4.1 Institutioneller Erklärungsansatz: Die Ministerverantwortlichkeit.....	51
B.4.4.2 Akteursbasierter Erklärungsansatz: Politische Kosten-Nutzen-Kalküle.....	52
B.4.5 Zwischenfazit	52

C. FAZIT UND AUSBLICK

C.1 Fazit und Ausblick	53
C.1.1 Fazit (De-)Selektionsmechanismen	53
C.1.2 Fazit Push-Rücktritte	54
C.1.3 Ausblick.....	56
Literaturverzeichnis.....	58

D. DIE ORIGINALARTIKEL

Artikel I: Fischer, Jörn/Dowding, Keith/Dumont, Patrick (2011): **The Duration and Durability of Cabinet Ministers**, unveröffentlichtes Arbeitspapier.

Artikel II: Fischer, Jörn/Kaiser, André (2011): **Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister**, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf), hrsg. von Michael Edinger und Werner Patzelt, Wiesbaden, 192-212.

Artikel III: Kaiser, André/Fischer, Jörn (2009): **Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool**, in: German Politics 18, 140-154.

Artikel IV: Fischer, Jörn/Stolz, Klaus (2010): **Patterns of Ministerial Careers across Territorial Levels in Germany**. Konferenzpapier, vorgestellt auf der Canadian Political Science Association Annual Conference, Panel "Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases", Montreal, Juni 2010.

Artikel V: Bäck, Hanna/Meier, Henk Erik/Fischer, Jörn/Persson, Thomas (2011): **European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden**, German Politics, revise and resubmit.

Artikel VI: Fischer, Jörn (forthcoming): **"I Take Political Responsibility!" The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany**, am 7. März 2011 zur Veröffentlichung angenommen von „Public Administration“.

Artikel VII: Fischer, Jörn/Kaiser, André/Rohlfing, Ingo (2006): **The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969 – 2005**, West European Politics 29, 709-735.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rücktrittsdiskussionen 1949-2009.....	45
--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Karrieremuster der Bundesminister 1949 - 2011	26
Tabelle 2: Typologie Rücktrittsdiskussionen	46
Tabelle 3: Vergleich Outcome von Rücktrittsdiskussionen und Bezug zur Ministerverantwortlichkeit.....	47

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BND	Bundesnachrichtendienst
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union Deutschlands
ECPR	European Consortium for Political Research
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
GG	Grundgesetz
MdB	Mitglied des Bundestags
QCA	Qualitative Comparative Analysis
SEDEPE	Selection and Deselection of Political Elites
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Vorwort

Im Sommer des Jahres 2003 entdeckte ich als Student der Regionalwissenschaften Lateinamerika an der Uni Köln einen Themenvorschlag für eine Diplomarbeit: „Ministerrücktritte in der Bundesrepublik Deutschland“ hieß es auf der Homepage des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft. Mein Pulsschlag erhöhte sich, und ich bekam feuchte Hände. Ein klarer Fall von Liebe auf den ersten Blick. Dass sich das Verhältnis zum Forschungsgegenstand derart vertiefen würde, dass ich knapp acht Jahre später eine Dissertationsschrift darüber abgeben würde, lag damals außerhalb meiner Vorstellungskraft. Dazwischen liegen einige Meilensteine: Die im Zuge der Diplomarbeitsphase gewonnene Erkenntnis, dass wissenschaftliches Arbeiten Freude bereiten kann (2003/04); das motivierende Ergebnis der Diplomarbeit, welches weiteres Forschungspotential identifizierte (2004); meine Einstellung zunächst als studentischer (2004) und später als wissenschaftlicher Mitarbeiter (2005) am Lehrstuhl von Prof. Dr. André Kaiser; die erhellende Einführung in den kleinen, aber feinen Kreis der internationalen Minister- und Rücktrittsforscher bei den ECPR Joint Sessions in Granada (2005); mehrere methodische Weiterbildungen; das Ergreifen neuer beruflicher Chancen in Kenntnis der Tatsache, dass dies das Promotionsvorhaben verlängern würde (2007); die Abkehr von einer monographischen Arbeit hin zu einer kumulativen Dissertationsform (2009) und ein von der Kölner WiSo-Fakultät geförderter Forschungsaufenthalt an der Australian National University in Canberra (2010). Dass sich die mit einigen Meilensteinen verbundenen Entscheidungen gerade auch in der Retrospektive als jeweils richtig erwiesen haben, gibt Anlass zu einem Rückblick in Zufriedenheit. Und wenn als größter Wermutstropfen bleibt, während der Endphase der Dissertation den Rücktritt von Bundesverteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg nicht eindeutig prognostiziert zu haben (am Tag der Demission lag seine Rücktrittswahrscheinlichkeit laut meinem Modell erst bei 52 %), dann darf man wohl getrost sagen: Es war eine gute Zeit!

Es ist mir Bedürfnis und Freude zugleich, an dieser prominenten Stelle zwei Personen zu danken: Meiner Mutter bin ich unendlich dankbar dafür, dass Sie mich stets auf den Wegen unterstützt hat, die ich selbst gewählt habe. Dafür ein „gracias totales“ (Cerati 1997).

Meinem Betreuer Prof. Dr. André Kaiser gebührt ein Dankeschön für die Begleitung dieser Dissertation und vor allem dafür, dass er mir den Weg in die (Politik-)Wissenschaft schmackhaft gemacht hat. Meinen herzlichsten Dank!

Köln im April 2011

A. ERÖFFNUNG

A.1 Einleitung

„E pluribus unum“ sind die ersten Worte von Karl-Theodor zu Guttenbergs plagiiertem Dissertationsversuch, der im März 2011 zu Verlust von Titel, Amt, Mandat und Würden führte. An der dem Rücktritt vorausgegangenen intensiven öffentlichen Debatte mag man die Relevanz – sofern man öffentliches Interesse als Relevanzkriterium anerkennt – der in dieser Dissertation primär verfolgten Fragestellung ablesen. Relevanz erfährt die Frage „Warum treten Minister zurück?“ aber auch aus anderen Quellen. Ministerrücktritte haben Konsequenzen für *government policy* und *party politics*. Ministerrücktritte – auch die, die nie erfolgten – sind aber noch mehr: Gradmesser für gesellschaftliche Normen und Wandlungsprozesse. Was sanktioniert eine Gesellschaft? Was lässt sie durchgehen? Durch die deutsche Doktoranden- und Wissenschaftsgemeinde jedenfalls ging am Tag des Guttenberg-Rücktritts ein deutlich vernehmbarer Seufzer der Erleichterung: *Unsere* Normen gelten noch.

„E pluribus unum“ ist aber auch die Herausforderung, aus sieben sehr unterschiedlichen Artikeln, die zunächst gar nicht als zusammenhängende Einheit geplant waren, auf den nächsten 50 Seiten ein kohärentes Ganzes zu gestalten – über Bundesminister,¹ ihren Weg ins Amt und auch wieder hinaus. Gerade auf den letztgenannten Aspekt wird ein besonderes Augenmerk gelegt.

Diese Dissertation gliedert sich in vier Teile. Teil A ist die Eröffnung: Nach dieser Einleitung beginnt die Arbeit mit einem Abschnitt über Fragen der Forschung. Darin werden die Entwicklungsgeschichte der Dissertation und ihrer Forschungsfragen skizziert und zu angrenzenden Forschungsfeldern in Beziehung gesetzt. Auch der Forschungsstand findet dort Raum. Weiterhin behandelt dieser Abschnitt das Forschungsdesign und die Methodik. Außerdem wird ein theoretischer Rahmen aufgespannt, der alle wesentlichen Fragen und Antworten dieser Dissertation einfängt. Der zweite Teil, Teil B, ist das Herzstück: Es präsentiert in mehr oder weniger knapper Form die Erkenntnisse der Originalartikel. „Mehr oder weniger“ ist durchaus wörtlich zu verstehen. Den Zusammenfassungen der einzelnen Artikel wird unterschiedlich viel Raum gewidmet. Die Gewichtung ist das Ergebnis bewusster Entscheidungen, die zwei Kriterien geschuldet sind: Erstens meinem persönlichen Verständnis der Bedeutung des jeweiligen Artikels – für die Dissertation im Speziellen und für das

¹ Aus Gründen der sprachlichen Ästhetik wird auf geschlechtersensible Ausdrücke („BundesministerInnen“) oder die Nennung beiderlei Geschlechter („Minister- und Ministerinnenverantwortlichkeit“) verzichtet.

Forschungsfeld im Allgemeinen. Zweitens dem Anliegen, den Leser möglichst linear über die Artikel hinweg zu neuen Erkenntnissen zu geleiten. Mithin habe ich die einzelnen Artikel nicht einfach maßstabsgetreu verkleinert, sondern neben inhaltlichen Gewichtungen teilweise auch kleine Weiterentwicklungen vorgenommen, die sich in den Originalartikeln nicht finden. Eine kleine theoretische Ergänzung hier, eine neue Annahme dort² zeugen von der Dynamik, die mit dem Prozess des Wissen-Schaffens einhergehen.

Die Reihenfolge, in der die Papiere präsentiert werden, orientiert sich an einer Logik vom Allgemeinen zum Speziellen: Einführung in den Forschungsbereich (Kapitel B.1/Artikel I), Selektion und Deselektion (Kapitel B.2 und B.3, Artikel II bis V) und Push-Rücktritte (Kapitel B.4, Artikel VI und VII). Aus dieser Reihenfolge ergibt sich auch ein Muster von der Beschreibung zur Analyse. Denn gemäß dem Forschungsstand ist nicht alles in dieser Dissertation hochanalytisch. Es geht auch um die Präsentation von Daten, die in dieser Fülle, Akribie, Dichte und Konstellation vorher nie zusammengetragen wurden. Die Stunde der Erklärung schlägt insbesondere, aber nicht nur, im Part über Rücktritte (B.4). Aus inhaltlichen Gründen wurden in jenem Abschnitt die Artikel VI und VII verschmolzen und zu einem Kapitel (B.4) zusammengefügt.

Artikel I³ ist ein Überblicksartikel, der konzeptionelle, methodische, theoretische und insbesondere empirische Aspekte der Ministerstabilität beinhaltet – ohne regionalen oder nationalen Schwerpunkt. Er hat eine doppelte Funktion: allgemeiner Einstieg in die Thematik und Überblick über den Forschungsstand. Artikel II⁴ ist ebenfalls eher allgemein in der Natur und empirisch im Charakter, jedoch mit Fokus auf die Bundesrepublik – wie alle nachfolgenden Artikel. Er deckt anhand umfangreicher Daten ministerielle Selektions- und Deselektionsmechanismen von 1949 bis 2011 auf. Artikel III⁵ widmet sich den Mustern, die Bundesminister auf ihren Karrierepfaden speziell zwischen Parlament und Exekutive hinterlassen. Artikel IV⁶ bringt die Länderebene verstärkt ins Spiel und untersucht, komplementär zu Artikel III, die Ministerkarrieren zwischen Bundeskabinett und

² Konkret: Die Einführung der Delegationstheorie in Artikel II und einer Annahme in Artikel VII.

³ Fischer, Jörn/Dowding, Keith/Dumont, Patrick (2011): The Duration and Durability of Cabinet Ministers, unveröffentlichtes Arbeitspapier.

⁴ Fischer, Jörn/Kaiser, André (2011): Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf), hrsg. von Michael Edinger und Werner Patzelt, Wiesbaden, 192-212.

⁵ Kaiser, André/Fischer, Jörn (2009): Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool, in: German Politics 18, 140-154.

⁶ Fischer, Jörn/Stolz, Klaus (2010): Patterns of Ministerial Careers across Territorial Levels in Germany. Konferenzpapier, vorgestellt auf der Canadian Political Science Association Annual Conference, Panel “Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases”, Montreal, Juni 2010.

Landesregierungen. Artikel V⁷ hat den Charakter eines kurzen Exkurses. Er setzt Kabinetts-umbildungen in der Bundesrepublik und in Schweden in Beziehung zur *presidentialization of politics* (vgl. Poguntke/Webb 2005a). Artikel VI⁸ ist Ausgangspunkt der originären Rücktrittsforschung und verfolgt einen institutionellen Erklärungsansatz, indem er zunächst das theoretische und empirische Verhältnis zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten ins Zentrum der Betrachtung rückt. Artikel VII⁹ sucht und findet Erklärungen für Push-Rücktritte dank eines aktorsbasierten Erklärungsansatzes. Nach Vorstellung der einzelnen Artikel folgt in Teil C ein übergreifendes Gesamtfazit, das die wesentlichen Befunde zusammenfasst und Verallgemeinerungspotential herausarbeitet. Weiterhin enthält es einen Ausblick. Teile A bis C konstituieren also das, was in kumulativen Dissertationen landläufig als „Einleitungskapitel“ bezeichnet wird. In Teil D folgt der Abdruck der Originalartikel.

Mit Ausnahme von Artikel VI sind alle Artikel in Zusammenarbeit mit Ko-Autoren entstanden. Den eigenen Anteil an diesen Artikeln jeweils zu quantifizieren wäre nur schwer zu realisieren und würde dem Forschungsprozess in aller Regel nicht gerecht. Auf die Skizzierung des eigenen Anteils pro Artikel verzichte ich daher bewusst, in der Hoffnung, dass die nächsten 50 Seiten ausreichen, die eigene wissenschaftliche Handschrift erkennen zu lassen.

⁷ Bäck, Hanna/Meier, Henk Erik/Fischer, Jörn/Persson, Thomas (2011): European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden, *German Politics*, revise and resubmit.

⁸ Fischer, Jörn (forthcoming): “I Take Political Responsibility!” The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany, am 7. März 2011 zur Veröffentlichung angenommen von „Public Administration“. (Das Manuskript wurde dort auf Deutsch eingereicht und wird nun übersetzt; in diese Arbeit wurde die deutschsprachige Fassung aufgenommen.)

⁹ Fischer, Jörn/Kaiser, André/Rohlfing, Ingo (2006): The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969 – 2005, *West European Politics* 29, 709-735.

A.2 Fragen der Forschung

A.2.1 Die Forschungsfragen – Entstehung und Hintergründe

Die ursprüngliche Forschungsfrage, die im Zentrum der zunächst noch monographisch angelegten Dissertation stand, lässt sich im Kern auf vier Wörter reduzieren: „Warum treten Minister zurück?“ Etwas differenzierter ausgedrückt lautete sie: „Welche Faktoren beeinflussen den Push-Rücktritt eines Bundesministers, sobald er in eine Rücktrittsdiskussion verwickelt ist?“ Push-Rücktritte werden hier verstanden als Rücktritte, deren Anlass kritische Ereignisse sind, wie z. B. Pannen im Verantwortungsbereich des Ministers oder Verwicklungen in Skandale geschäftlicher oder privater Natur.¹⁰ Ausgangspunkt dieser Forschungsfrage ist die Beobachtung, dass es eine beträchtliche Varianz gibt im *Outcome* von Rücktrittsdiskussionen: Während manche Minister bereits aufgrund von vermeintlichen Kleinigkeiten zurücktreten, bleiben andere trotz schwerer Verfehlungen im Amt. Mit einer recht frühzeitigen zumindest partiellen Beantwortung der obigen Frage (vgl. Fischer/Kaiser/Rohlfing 2006 [Artikel VII]) verfestigte sich jedoch der Eindruck, hier eine für eine Dissertation eher „kleine“ Forschungsfrage ausgewählt zu haben. Die inhaltliche Engführung wurde auch dadurch deutlich, dass sich die internationale Ministerforschung in eine andere Richtung entwickelte, als sich dies noch zwei Jahre zuvor angedeutet hatte. Sich en passant ergebende Publikationsgelegenheiten zu Selektions- und/oder Deselektionsthemen boten dann die Chance, sich in konzentrischen Kreisen von der Ursprungsfrage zu entfernen und die Dissertation thematisch zu öffnen. Diese Erweiterung des Blickwinkels erlaubte dann eine Beschäftigung nicht nur damit, wie Minister ihr Amt verlieren, sondern auch, wie sie es überhaupt erst erlangen. Entsprechend des Forschungsstandes geht es im Falle der Selektion primär um das Aufdecken von Mustern und sekundär um deren Erklärung. Konkret wird gefragt, inwiefern Wege ins Ministeramt eher homogen oder eher heterogen strukturiert sind, durch welche Mechanismen sie geprägt werden und welcher Zusammenhang zwischen der Selektion und der Deselektion erkennbar ist. Nichtsdestotrotz bleibt die Erklärung von Push-Rücktritten – unter Berücksichtigung der Rolle der Ministerverantwortlichkeit – das Kernanliegen dieser Dissertation.

¹⁰ Daneben gibt es auch Pull-Rücktritte: Hier demissioniert der Minister, um ein anderes Amt anzutreten. Die Nutzung der Begriffe „push“ und „pull“ in diesem Zusammenhang ist der Migrationsforschung entlehnt, in der sie als Push- bzw. Pull-Faktoren die Auswanderungsmotive von Migranten bezeichnen (vgl. Lee 1972).

A.2.2 Die Forschungsfragen im Kontext der (De-)Selektionsforschung

Die Politikwissenschaft hat kein Monopol auf die Untersuchung (de-)selektionsrelevanter Themen. Sie werden u. a. behandelt von Staatsrechtlern (z. B. Ministerverantwortlichkeit, vgl. Mehde 2001), Soziologen (z. B. Karriereforschung, vgl. Vogel 2009), Medien- und Kommunikationswissenschaftlern (z. B. Skandalforschung, vgl. Geiger/Steinbach 1996) oder Psychologen (z. B. Verteidigungsstrategien skandalierter Personen, vgl. Schütz 1990). Innerhalb der Politikwissenschaft werden hinsichtlich Selektion und Deselektion mehrere Forschungsstränge verfolgt. Die Frage, wie Minister ins Amt kommen, steht im Zentrum der Selektionsforschung. Sie berücksichtigt, dass der Sprung ins Ministeramt in mehreren Stufen erfolgt, von denen die letzten beiden die Zugehörigkeit zu einem Rekrutierungspool ministrabler Kandidaten und von dort die tatsächliche Berufung ins Kabinett darstellen (z. B. Vogel 2009). Zeitgleich oder später erfolgt die konkrete Portfolioallokation, welche separat untersucht wird (z. B. Linhart/Pappi/Schmitt 2008). Selektionsforschung berücksichtigt Effekte der Selbst- und Fremdselektion und beschäftigt sich auch mit der Frage, welche Akteure überhaupt das Selektorat bilden.

In der Deselektionsforschung existieren ebenfalls mehrere Stränge: Die Ministerstabilität beschäftigt sich mit den Faktoren, welche die Verweildauer von Ministern im Amt erklären (z. B. Huber/Martinez-Gallardo 2008). Obwohl es um individuelle Stabilität geht, betrachtet dieser Forschungsbereich Minister überwiegend im Aggregat – ganz im Gegensatz zur Rücktrittsforschung. Diese beschäftigt sich mit der Frage, warum einzelne Minister zurücktreten (z. B. Dowding/Kang 1998). Insbesondere sucht sie Erklärungen für sog. Push-Rücktritte und unterscheidet dabei im besten Fall zwischen der Gefährdung, in eine Rücktrittsdiskussion verwickelt zu werden (Latentgefährdung) und ihr tatsächlich zum Opfer zu fallen (Akutgefährdung).¹¹ Eine Beschäftigung mit anderen Rücktrittsarten ist allerdings keineswegs ausgeschlossen. Rücktrittsforschung erklärt eine Teilmenge der Amtsbeendigungen, die insgesamt Ministerstabilität ausmachen; positioniert sich durch den individuellen Ansatz jedoch grundsätzlich auf niedrigerer Aggregatebene. Ein eher kleiner Forschungsbereich wiederum thematisiert das Auftreten von Kabinettsumbildungen (z. B. Kam/Indridason 2005), wiewohl dafür keine einheitliche Definition verwandt wird. Eine um 180 Grad gedrehte Perspektive auf Rücktritte und Deselektionen fragt nach deren Konsequenzen, etwa für den *Policy*-Prozess oder die Popularität der Regierung (z. B. Dewan/Dowding 2005).

¹¹ Das Konzept der Latent- und Akutgefährdung ist eine Schöpfung des Verfassers und wird in der Rücktrittsforschung bisher kaum angewandt. Einen Beitrag zur Untersuchung der Latentgefährdung kann die Skandalforschung leisten.

Diese Arbeit behandelt einige, aber nicht sämtliche der genannten Fragen. Beim Thema Selektion werden zumindest alle genannten Aspekte thematisch angerissen. Im Bereich Deselektion verortet sich die Arbeit klar im Bereich der Rücktrittsforschung, beschäftigt sich jedoch auch mit Ministerstabilität.

All diese Forschungsbereiche könnten auch innerhalb der Politikwissenschaft anhand ganz unterschiedlicher Zugänge erschlossen werden. Eine Karriere-Perspektive könnte aus Politikersicht danach fragen, welche Ämter- und Mandatssequenz am wahrscheinlichsten ins Bundeskabinett führt oder welche Verteidigungsstrategie in einer Rücktrittsdebatte die erfolgsversprechendste ist. Eine eher institutionalistische Perspektive könnte sich für die Zusammensetzung eines Kabinetts interessieren, etwa vor dem Hintergrund, dass vorige Parlaments- oder Kabinetts Erfahrung einen Einfluss darauf haben könnte, wie ein Minister sein Amt ausübt. Die in den letzten Sätzen gewählte Konditionalform zeigt jedoch, dass eine bewusste Differenzierung der Perspektiven innerhalb der Politikwissenschaft nahezu nicht erfolgt. Diese Dissertation macht dabei keine Ausnahme. Einen einheitlichen Zugang zum Forschungsthema im Sinne eines sich konsequent über alle Artikel durchziehenden, identischen Ansatzes kann auch diese Arbeit nicht bieten. Sie hat aber eine gute Erklärung dafür: Der Forschungsstand lässt derart ausdifferenzierte Fragestellungen noch nicht zu. Dementsprechend wird das Thema aus einer eher universalen Perspektive behandelt, die aber durchaus unterschiedliche spezifische Sichtweisen berücksichtigt.

Dass ein Ministerleben nicht nur aus Selektion und Deselektion besteht, sondern sich in aller Regel genau dazwischen abspielt, ist vollkommen klar. Im Rahmen dieser Dissertation ist dies jedoch allenfalls am Rande ein Thema, nämlich in Rücktrittsdebatten.

A.2.3 Stand der Forschung in der Bundesrepublik

Die deutsche Ministerforschung befindet sich noch in ihren Anfängen. Dementsprechend ist die Mehrheit der Arbeiten eher beschreibend als erklärend. Lediglich der Themenbereich Portfolioallokation hat bereits eine sehr differenzierte Analyse erfahren (vgl. Linhart/Pappi/Schmitt 2008 und Pappi/Schmitt/Linhart 2008).

Kempf/Merz (2001, 2008) veröffentlichten zwei Kompendien zu den Kurzbiographien sämtlicher Regierungsmitglieder von 1949 bis 2006, die sich allerdings auf die Datenpräsentation, nicht deren Analyse konzentrieren. In Sachen Selektion untersucht Schüttemeyer (1998: 231-247) die Bundestagsfraktionen als mögliche Durchgangsstationen auf dem Weg in ein Regierungsamt. Vogel (2009) analysiert die Rekrutierung von Bundes- und Landesministern als Ergebnis ihrer vorigen politischen Karriere im empirischen Vergleich zu Parlamentariern.

Selektionsaspekte berühren ebenfalls Syed Ali (2003), Lange (1973), Armbruster (1973) und Müller-Rommel/Sprengel (1986). Eine umfangreiche Analyse der Ministeriumsaufteilung zwischen den Parteien bzw. der Portfolioallokation liefern Linhart/Pappi/Schmitt (2008) und Pappi/Schmitt/Linhart (2008). Sowohl Selektion als auch Deselektion thematisieren Fischer/Kaiser (2009 [nicht Teil dieser Dissertation]).

Deselektionsnahe Themen sind ebenfalls Mangelware. Verweildauer wird deskriptiv untersucht von Dübber (1978) und Helms (2001). Beiträge mit Bezug zu Ministerrücktritten publizierten die Staatsrechtler Badura (1980) und Mehde (2001) sowie Wengst (1984). Die Abläufe, die Ministerrücktritten bzw. -entlassungen vorangehen, thematisiert Plöhn (2001) umfänglich im Rahmen eines Ländervergleichs ausgewählter Administrationen in Deutschland (Brandt, Schmidt) und den USA (Nixon, Ford, Carter). Abgesehen davon ist die systematische Erforschung der Rücktritte deutscher Minister bis zu dieser Arbeit absolute Mangelware gewesen – aber immerhin findet sich bereits 1983 jemand, der diesen Zustand in einer Fußnote beklagt (Klemmt 1983: 250 [Fußnote 61]).

A.2.4 Forschungsdesign

Die Eins-zu-Eins-Umsetzung eines zu Beginn der Dissertation von vorne bis hinten durchdachten Forschungsdesigns ist bei einer kumulativen Strategie wohl eher die Ausnahme als die Regel. Diese Arbeit macht keine Ausnahme, zumal die Entscheidung zu einer kumulativen Dissertation erst im laufenden Forschungsprozess fiel (vgl. Kapitel A.2.1).

Schon an dieser Stelle soll jedoch auf eine grundsätzliche methodische Notwendigkeit der Rücktrittsforschung hingewiesen werden. Eine Konzentration der Untersuchung auf ausschließlich tatsächlich erfolgte Rücktritte wäre methodisch äußerst fragwürdig. Nur durch Aufnahme der *Non-Events* wird der Fehler der Fallauswahl nach der abhängigen Variablen vermieden (vgl. Geddes 2003: 89-129) und die für den methodischen Vergleich notwendige Varianz auch auf der abhängigen Seite erreicht. Das heißt konkret für die Wahl der Untersuchungseinheit: Sie muss die dichotome Ausprägung „Rücktritt ja/nein“ aufweisen. Die Entscheidung über einen Rücktritt stellt sich in Situationen, in denen der Minister mit einer ernstzunehmenden Rücktrittsforderung konfrontiert wird – es ergibt sich eine „Rücktrittsdiskussion“. An deren Ende kann ein Rücktritt stehen – oder auch nicht. Die Rücktrittsdiskussion ist die Untersuchungseinheit der Artikel VI und VII in Kapitel B.4. Zu ergänzen ist, dass Artikel VI ein x-zentriertes Design verfolgt („Welchen Einfluss hat die Ministerverantwortlichkeit als unabhängige Variable [x] auf Rücktritte?“), während Artikel VII eine y-zentrierte Perspektive einnimmt („Was erklärt Rücktritte als abhängige Variable [y]?“) (vgl. Ganghof 2005).

A.2.5 Methoden und Daten

Die Arbeit nutzt überwiegend quantitative Methoden der deskriptiven Statistik und in den Artikeln VII und VI (dort nur an einer Stelle, aber verbunden mit einer zentralen Aussage) auch der Inferenzstatistik. Da es sich bei der Anzahl der Untersuchungseinheiten in Artikeln VI und VII nicht um Stichproben, sondern um Vollerhebungen handelt (zumindest für den jeweils angegebenen Untersuchungszeitraum 1969 bis 2005 bzw. 1949 bis 2009), mag man der Anwendung von Methoden der schließenden Statistik skeptisch gegenüberstehen. Jedoch: „Auch eine Vollerhebung kann als eine Stichprobe verstanden werden, wenn man sie als Realisierung einer konkreten Wirklichkeit aus einer unendlichen Vielzahl potentiell möglicher Wirklichkeiten versteht“ (Behnke 2005: O3-O4). Bei der Untersuchungseinheit „Rücktritts-diskussion“, deren Auftreten qua eigener Definition letztlich auch durch redaktionelle Entscheidungen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) beeinflusst wird (die FAZ dient als Quelle für das Auffinden von Rücktrittsdiskussionen, vgl. Kapitel B.4.2.2), ist dies gegeben und rechtfertigt daher in diesem Fall guten Gewissens die Behandlung einer Vollerhebung analog zu einer Stichprobe.

Auch qualitative Elemente kommen zum Einsatz, allerdings in eher geringerem Umfang, etwa durch einen kurzen Vergleich einzelner Rücktritte in Artikel VI.

Die Daten zur Deselektion, also überwiegend die Identifikation der Rücktrittsdiskussionen und ihrer Merkmale, wurden durch den Verfasser erhoben, an mancher Stelle mit Unterstützung von studentischen Hilfskräften. Die Recherche erfolgte online und per Mikrofilm: online via LexisNexis¹² und im mittlerweile komplettierten Internet-Archiv der FAZ.¹³ Zum Zeitpunkt des noch nicht vollständig zugänglichen Online-Archivs der FAZ kam eine aufwändige Mikrofilmrecherche zum Einsatz.¹⁴

Da das ursprüngliche Forschungsvorhaben *peu à peu* um weitere Fragestellungen ergänzt wurde, wurden auch immer wieder nachträgliche Erweiterungen und Änderungen im ursprünglichen Datensatz notwendig. Dabei steckte die Tücke häufig im Detail. Gelegentlich war es sinnvoll, Datensätze für bestimmte Zwecke zu separieren, was wiederum den laufenden Änderungsdienst erschwerte. Trotz einiger Herausforderungen beruht diese Dissertation auf exakten und häufig mehrfach validierten Daten. Als Quellen insbesondere für die Selektion und die vorministerielle Karriere sind dabei die Daten aus Kempf/Merz (2001), Schüttemeyer (1998), Schindler (1999) und Syed Ali (2003) zu nennen; gleichwohl wurden gelegentlich andere Kodierungsentscheidungen getroffen als die in den genannten Werken.

Zum Thema Daten siehe auch den Hinweis zu Beginn von Kapitel B.2 in Fußnote 24.

¹² Heute ist die FAZ nicht mehr über LexisNexis verfügbar.

¹³ Untersuchungszeitraum 1949 - 1970 (inkl. nachträglicher Validierung der Mikrofilmrecherche) und 1993 - 2009.

¹⁴ Untersuchungszeitraum 1949 - 1958 und 1966 - 1993).

A.3 Theoretischer Rahmen

Einen weit verbreiteten Analyserahmen für die Interaktion zwischen Akteuren, die in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis („Prinzipal-Agent“) zueinander stehen, liefert die Delegationstheorie (auch als Agentur- oder Prinzipal-Agenten-Theorie bezeichnet). Delegation findet dann statt, wenn Agenten über Zeit, Information oder Fähigkeiten verfügen, die der Prinzipal nicht hat und er Aufgaben daher delegiert (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991 und Aghion/Tirole 1997). Übertragen auf die Politik geht es dabei um das Verhältnis zwischen dem Volk und seinen Politikern, das ihnen den Auftrag über die Lenkung und Leitung des Gemeinwesens gibt. Unter den vielfältigen politikwissenschaftlichen Adaptionen dieses Ansatzes hat die Modellierung einer für parlamentarische Demokratien charakteristischen Delegationskette von Wählern über Parlament und Regierung zur Ministerialbürokratie eine besonders breite Rezeption erfahren (vgl. Strøm 2000). Demnach sind Minister als Agenten dem Regierungschef als dessen Prinzipal verbunden. Elementarer Bestandteil einer Delegationsbeziehung ist die Verantwortlichkeit, *Accountability*,¹⁵ des Agenten gegenüber seinem Prinzipal. Das äußert sich u. a. darin, dass Ersterer im Namen des Letzteren handeln muss, und der Prinzipal den Agenten für seine Tätigkeit entweder belohnen oder bestrafen kann (vgl. Fearon 1999: 55).

Das Delegieren ist für den Prinzipal jedoch mit vielfachen Problemen, den Agenturkosten (*agency problems*), verbunden: Unvollständige Information oder ein limitierter Rekrutierungspool kann dazu führen, dass aus Sicht des Prinzipals nicht die richtigen Agenten ausgewählt werden (*adverse selection*). Nicht deckungsgleiche Interessen und asymmetrische Informationsverteilung wiederum bergen die Gefahr, dass Agenten nicht im Interesse des Prinzipals handeln (*moral hazard*, *agency loss* oder *agency rent*).

Allerdings verfügt der Prinzipal über Instrumente, um die Agenturkosten zu minimieren: Eine sorgfältige ex-ante-Selektion der Agenten, bevor diesen überhaupt eine Aufgabe übertragen wird („selecting good types“, Fearon 1999), ein Monitoringmechanismus zur Überwachung der Tätigkeit nach Amtsübernahme und die Möglichkeit der ex-post-Sanktion bis hin zur Deselektion („sanctioning poor performance“, Fearon 1999) – ein wichtiges Element zur Geltendmachung von *Accountability*.

Für diese Dissertation ist die Delegationstheorie aus drei Gründen besonders geeignet: Erstens fungiert sie als Heuristik, um die Beziehungen der involvierten Akteure zueinander mitsamt der ihnen inhärenten Probleme aufzuzeigen. Damit gelingt es ihr zweitens, die zunächst sehr

¹⁵ In Ermangelung eines deutschen Begriffs, der der vielschichtigen Bedeutung von „Accountability“ (Verantwortung, Verantwortlichkeit, Rechenschaft, Haftung..) gerecht würde, hat sich die Nutzung des englischen Begriffs auch in der deutschsprachigen Politikwissenschaft etabliert – ich folge dieser Gewohnheit.

unterschiedlich anmutenden Themen Selektions- und Deselektionsmechanismen unter einem gemeinsamen theoretischen Dach zu vereinen. Und drittens verfügt sie vor allem über reichlich Erklärungspotential bei der Beantwortung der hier behandelten Fragen.

B. ZUSAMMENFASSUNGEN DER ORIGINALARTIKEL

B.1 Einführung in den Forschungsbereich

B.1.1 The Duration and Durability of Cabinet Ministers¹⁶

Zwischen Selektion und Deselektion liegt die Amtsdauer.¹⁷ Damit beschäftigt sich der Übersichtsartikel *The Duration and Durability of Cabinet Ministers*. Er setzt den Forschungsbereich in Bezug zu angrenzenden Forschungsfeldern, verleiht ihm einen theoretischen Rahmen (hier bereits vorgezogen in Kapitel A.3), gibt methodische und konzeptionelle Anstöße und bietet einen Überblick über die Faktoren, die *Duration* und *Durability* beeinflussen. Wie alle Übersichtsartikel setzt er nicht auf eigene Daten, sondern beruht auf der Analyse einer Vielzahl von Werken anderer Autoren.

B.1.1.1 Zum Verhältnis von Kabinettsstabilität und Ministerstabilität

Kabinettsstabilität ist ein Thema mit jahrzehntelanger Forschungstradition (vgl. die Übersichtsartikel von Laver 2003 und Grofman/van Roozendaal 1997), während die Ministerstabilität erst in den letzten Jahren systematischer untersucht wurde. Die Erforschung der Kabinettsstabilität zielt auf die Beschreibung und Erklärung der kollektiven Lebensdauer der Regierung ab. Bei der Ministerstabilität¹⁸ hingegen geht es um die individuelle Amtsdauer der Minister, gleichwohl zumeist im Aggregat. Bei beiden stehen die Einflussfaktoren auf die Stabilität im Vordergrund: Was beeinflusst die Länge der Amtsdauer von Regierungen bzw. Ministern? Während Regierungen kommen und gehen, bleiben die einzelnen Bestandteile einer Regierung, nämlich die Minister, möglicherweise viel länger im Amt – eine keineswegs neue Erkenntnis (vgl. Siegfried 1956; Dogan/Campbell 1957; von Beyme 1971: 69), die sich aber erst in jüngster Zeit in entsprechenden Forschungsaktivitäten niederschlägt.

Das Verhältnis zwischen Kabinetts- und Ministerstabilität lässt sich auf drei Arten am besten beleuchten: Erstens anhand eines systematischen Vergleichs der jeweiligen *Terminal Events*

¹⁶ Fischer, Jörn/Dowding, Keith/Dumont, Patrick (2011): *The Duration and Durability of Cabinet Ministers*, unveröffentlichtes Arbeitspapier.

¹⁷ Der Begriff „Verweildauer“ wird synonym verwendet.

¹⁸ Der Begriff der Ministerstabilität ist in der deutschen Forschung m. W. noch nicht aufgetaucht. Nur Helms befasste sich in einer kurzen Forschungsnotiz kursorisch damit und sprach in diesem Zusammenhang von „personeller Kabinettsstabilität“ (Helms 2001: 563). Um den Anschluss an die weitgehend etablierte englischsprachige Terminologie *Ministerial Stability* zu gewährleisten, wird hier Ministerstabilität bevorzugt.

(Anlässe, die das Ende der Regierung bzw. eines Ministers bedeuten); zweitens durch einen Vergleich der institutionellen Rahmenbedingungen; drittens durch einen Vergleich der empirischen Beobachtungen.

Terminal Events für Regierungen sind: 1) allgemeine Wahlen, 2) Tod oder schwere Krankheit eines sehr bedeutenden Kabinettsmitglieds, 3) parlamentarisches Misstrauensvotum, 4) eine oder mehr Parteien verlassen das Kabinett aufgrund von *policy disagreements*, 5) freiwilliger Rücktritt des Kabinetts und 6) Konflikt zwischen Kabinett und Staatsoberhaupt (Grofman/van Roozendaal 1997: 425). Anlässe für das Amtsende eines Ministers sind 1) Ende der Regierung, 2) Tod oder Krankheit, 3) persönliche Fehler, 4) Fehler im Ressort, 5) Sex-Skandal, 6) Finanz-Skandal, 7) ungenügende Performanz, 8) *policy disagreement* innerhalb der Regierung, 9) Kritik an der Politik durch Akteure außerhalb der Regierung, 10) sonstige Kontroversen, 11) sonstige Gründe für erzwungenen Rücktritt, 12) sonstige Gründe für freiwilligen Rücktritt.¹⁹ Das Ergebnis des Vergleichs: Zwar ist eine Schnittmenge der *Terminal Events* erkennbar, doch letztlich variieren die Anlässe erheblich. Die Größe der Schnittmenge hängt vor allem davon ab, ob man das Ende einer Regierung in jedem Fall mit dem Amtsende des Ministers gleichsetzt; selbst wenn der Minister in einer wieder gewählten Regierung erneut ins Kabinett oder sogar ins gleiche Portfolio berufen wird. Abhängig von der Forschungsfrage gibt es für beide Interpretationen gute Gründe. Eine weitere Verbindung zwischen den Anlässen ist z. B. dann gegeben, wenn *policy disagreement* innerhalb der Regierung (Nr. 8 der ministeriellen *Terminal Events*) zu Rücktritten mehrerer Minister führt, was wiederum gleichbedeutend sein kann mit einem Regierungsende, das dadurch ausgelöst wurde, dass eine oder mehr Parteien das Kabinett aufgrund von *policy disagreements* verlassen (Nr. 4 der *Terminal Events* von Kabinetten). Prominentes Beispiel: der Rücktritt der vier FDP-Minister 1982 und das dadurch markierte Ende der sozial-liberalen Koalition. Abgesehen von diesem Beispiel zeigt der Vergleich nur marginale Ähnlichkeiten zwischen den Ereignissen, die das Ende von Regierungen und das von Ministern auslösen.

Der zweite Vergleich anhand der institutionellen Rahmenbedingungen, die das Ende von Regierungen bzw. von Ministern markieren, fällt kurz aus. Auch wenn in der Bundesrepublik das Schicksal von Bundesministern an das Schicksal des Regierungschefs geknüpft ist,²⁰ lässt sich grundsätzlich konstatieren, dass die formellen und informellen Spielregeln, die das Ende

¹⁹ Diese Liste beruht größtenteils auf dem *Codebook* des Forschungsnetzwerks SEDEPE (The Selection and Deselection of Political Elites, www.sedepe.net) in der Version von Januar 2010, zu dem auch der Verfasser beigetragen hat.

²⁰ Vgl. GG Art 69 (2): „Das Amt des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers endigt in jedem Falle mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages, das Amt eines Bundesministers auch mit jeder anderen Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers.“

eines Kabinetts ordnen, sich doch von denen unterscheiden, die das Ausscheiden eines einzelnen Ministers aus seinem Amt regulieren.

Auch empirisch ist die Angelegenheit relativ eindeutig. Zur Illustration zunächst anekdotische Evidenz, die das mögliche Ausmaß von Ministerstabilität im Umfeld instabiler Kabinette zeigt: In der Weimarer Republik diente Otto Geßler in nicht weniger als 14 Kabinetten als Wehrminister, Heinrich Brauns in 13 Regierungen als Arbeitsminister (vgl. Dogan 1989: 255). Ihre ministerielle Verweildauer betrug dabei etwa jeweils acht Jahre. Ein systematischerer Vergleich eines Samples westeuropäischer Staaten offenbart eine durchschnittliche Kabinettsdauer von 2,87 Jahren bei gleichzeitiger durchschnittlicher Amtsdauer eines Ministers von 4,51 Jahren (vgl. Frogner 1991: 119f.). Huber/Martinez-Gallardo schließlich zeigen in einer quantitativen Analyse von nicht weniger als 2477 Untersuchungseinheiten aus 19 parlamentarischen Demokratien, dass etwa ein Drittel aller ministeriellen Amtsbeendigungen während einer laufenden Wahlperiode (und nicht etwa an deren Ende) auftreten. Im Ganzen schließen sie, dass Ministerstabilität „is only loosely related to the stability of cabinets, making it impossible to rely primarily on arguments about cabinet duration to explain patterns of individual stability“ (Huber/Martinez-Gallardo 2008: 169). Falls es einer empirischen Rechtfertigung für eine von der Kabinettsstabilität unabhängigen, originären Forschung über Ministerstabilität bedurfte: Das war sie.

Abschließend ein Blick auf die Bundesrepublik Deutschland: Sie ist identifiziert als politisches System mit mittlerer Kabinettsdauer bei hoher Ministerstabilität (vgl. Huber/Martinez-Gallardo 2004: 38). Gleichwohl scheiden immerhin 40 % der Minister zwischen den konstitutionell markierten Diskontinuitätspunkten Beginn bzw. Ende einer Regierung aus dem Amt (eigene Berechnungen, basierend auf dem Zeitraum der Kabinette Adenauer I bis Merkel II).

B.1.1.2 *Duration* und *Durability*

Duration und *Durability* („Dauer“ und „Dauerhaftigkeit“, im vorliegenden Kontext bevorzuge ich den englischen Sprachgebrauch) sind zwei altbekannte Konzepte aus der Forschung zu Kabinettsstabilität und werden zunehmend in der Ministerforschung verwandt. *Duration* ist die empirisch beobachtbare Dauer zwischen Amtsein- und -austritt. *Durability* hingegen ist ein theoretischer Begriff, der die Faktoren umfasst, die *Duration* beeinflussen. Laver illustriert den Unterschied plakativ: „The healthiest person in the world can be hit by a bus tomorrow, while someone who is a total physical wreck can limp on to a ripe old age“ (Laver 2003: 24).

Duration-Forschung ist eher deskriptiv und identifiziert allgemeine Muster der Verweildauer, z. B. in *Large-N*-Studien (vgl. Blondel 1985). *Durability*-Forschung hat einen analytischen Anspruch und zielt auf die Identifizierung von Erklärungsfaktoren für *Duration* ab.

Ministerstabilität wiederum ist ein Oberbegriff, der sowohl ministerielle *Duration* als auch ministerielle *Durability* umfasst. Obwohl es um individuelle Minister geht, zielt die Forschung in den meisten Fällen auf die Entdeckung und Erklärung kollektiver Muster ab. Die Erklärung einzelner Rücktritte ist ein anderes Forschungsfeld. Dennoch setzt sich die durchschnittliche Amtsdauer im Aggregat natürlich aus den Daten einzelner Minister zusammen. *Duration*-Forschung kann daher durchaus gelegentlich einen individuellen Touch haben, wie auch dieser Artikel zeigt.

So eindeutig *Duration* auf den ersten Blick als Dauer zwischen Ein- und Austritt ins Amt definiert sein mag – bei den Ministern steckt die Tücke im Detail: Gilt die Dauer ununterbrochen über mehrere Regierungen hinweg und kann sie somit Werte von zehn oder mehr Jahren erreichen? Oder ist des Ministers Amtsdauer limitiert auf maximal die Länge einer Wahlperiode, auch wenn er möglicherweise nach einer Wahl und ohne seinen Schreibtisch aufgeräumt zu haben wieder in das Amt zurückkehrt? Eine eindeutige Antwort gibt es nicht. Ob die „politische“ oder die „technische“ Amtsdauer passender ist, hängt von der Forschungsfrage ab und wird entsprechend unterschiedlich gehandhabt. In der Tendenz gilt: *Duration*-Forschung konzentriert sich eher auf die „politische“ Amtsdauer, *Durability*-Analysen nutzen eher die „technische“. Die in diesem Artikel zusammengefassten Forschungsergebnisse unterschiedlicher Wissenschaftler basieren auf der Anwendung beider Konzepte; nicht immer konnte einwandfrei geklärt werden, welches jeweils zum Einsatz kam.

B.1.1.3 Die Einflussfaktoren der Ministerstabilität²¹

Welche Faktoren beeinflussen also die ministerielle Verweildauer? Es ist eine Vielzahl von institutionellen, politischen und persönlichen Variablen. Von den etwa 25 untersuchten Faktoren sollen an dieser Stelle nur die bedeutendsten genannt werden.²² Ein besonderes Augenmerk wird auf die Merkmale gelegt, welche die ministerielle Amtszeit institutionell einhegen. Dies erscheint hier geeignet, weil damit dem (De-)Selektionsprozess ein formaler Rahmen gegeben wird.

²¹ Die Artikel, die für diese Übersicht analysiert werden, unterscheiden sich teilweise stark in ihren jeweiligen Zählregeln, Samples und Methoden – darunter leidet die Vergleichbarkeit der Resultate, auch innerhalb der Untersuchung eines Faktors.

²² Der Komprimierungsprozess brachte es mit sich, dass die Gliederung dieses Abschnitts von der in Artikel I abweicht.

B.1.1.3.1 Institutioneller und politischer Kontext

Regime Typ: Demokratie und Diktatur

Der theoretische Vergleich zwischen demokratischen und totalitären Systemen hinsichtlich der Ministerstabilität lässt widersprüchliche Effekte vermuten: Regierungen (und damit Minister) in totalitären Systemen unterliegen nicht der Gefahr, durch demokratische Wahlen aus dem Amt gehoben zu werden. Gleichzeitig können Diktatoren ihr Kabinett ohne Rücksicht auf elektorale Kosten mit hoher Frequenz umbilden (um z. B. zu verhindern, dass ein möglicher Herausforderer zu viel Macht erlangt). Empirisch lassen sich keine eindeutigen Muster im Vergleich zwischen Demokratie und Diktatur erkennen.

Regierungssystem: Parlamentarismus und Präsidialismus

Die Dichotomie Präsidialismus-Parlamentarismus lässt vermuten, dass Regierungschefs präsidentieller Systeme in Deselektionsentscheidungen über mehr diskretionäre Macht verfügen als ihre Konterparts in parlamentarischen Systemen. Schließlich sind erstere mit einer vom Parlament unabhängigen Legitimation ausgestattet, was ihnen mehr Freiheit in Personalentscheidungen gibt und daher kürzere Amtszeiten in präsidentiellen Systemen vermuten lässt. Andererseits sind Regierungen in diesen Systemen gefeit vor vorzeitiger Abberufung durch das Parlament, was theoretisch zu höherer Ministerstabilität beiträgt. Ein vergleichender Blick über empirische Studien gibt Grund zu der Annahme, dass die Ministerstabilität in parlamentarischen Systemen höher ist.

Regierungstyp: Einparteien- und Koalitionsregierungen

Da in Koalitionsregierungen die „Zugriffsmöglichkeit“ des Regierungschefs zumindest politisch auf die Minister der eigenen Partei reduziert ist, sollte dort eine höhere Ministerstabilität herrschen als in Einparteienregierungen. Und so ist es: Eine um 40 % geringere Wahrscheinlichkeit, das Kabinett verlassen zu müssen, diagnostizieren Huber/Martinez-Gallardo (2008: 176) Ministern in Koalitionsregierungen und sehen sich bestätigt durch Quiroz-Flores (2009a: 125-130). Auch Budge (1985) und Budge/Keman (1990: 208-212) stellten bereits fest, dass Kabinettsumbildungen häufiger in Einparteienregierungen als in Koalitionsregierungen auftreten und begründeten dies damit, dass der Regierungschef in ersteren weniger Restriktionen unterliegt.

Institutionelle Rahmenbedingungen der (De-)Selektion:

Den Effekt der konstitutionellen Rahmenbedingungen auf Kabinettsstabilität untersuchen z. B. Schleiter/Morgan-Jones (2009), in dem Fall für Ost- und Westeuropa. Hinsichtlich der Ministerstabilität herrscht jedoch ein Mangel an vergleichenden Analysen. Die vorhandenen Länderstudien sind kaum dazu geeignet, die Wirkung von Institutionen auf Amtsdauer und Deselektion empirisch zu prüfen. Stattdessen sollen an dieser Stelle grundsätzliche theoretische Überlegungen den Zusammenhang zwischen Institution und Ministerstabilität erhellen. Hinsichtlich der Deselektion lässt sich dieser zunächst auf eine einfache Formel reduzieren. Relevant sind Antworten auf die Fragen „*who can trigger?*“ und „*who can veto?*“ (Konzept des Verfassers). Anhand derer können zunächst die konstitutionell vorgesehenen, aber darüber hinaus auch die politisch relevanten Akteure identifiziert werden, die das Ausscheiden eines Ministers aus dem Kabinett auslösen oder aber blockieren können. Theoretisch ist damit klar: Je mehr Akteure einen Minister unilateral aus dem Amt befördern können, desto geringer die Ministerstabilität. Umgekehrt erhöht sich die Stabilität mit der Anzahl der Akteure, die einen Ministersturz verhindern können. Die Auslösekompetenz liegt de jure zumeist beim Staatsoberhaupt, politisch hingegen beim Regierungschef. Exemplarisch die Arbeitsteilung in Deutschland: „Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen“ (GG Art. 64 (1)). Darüber hinaus verfügen auch Parlamente häufig über das Recht, einen einzelnen Minister per Misstrauensvotum aus dem Amt zu befördern (z. B. in Belgien, Island und Italien, aber auch in einigen Bundesländern, u. a. Baden-Württemberg).

Der Akteur, der eine Ministerentlassung zumindest de jure verhindern kann, ist neben dem Regierungschef in aller Regel das Staatsoberhaupt – allerdings scheint es politisch eher unwahrscheinlich, dass ein Staatsoberhaupt dem Entlassungsvorschlag nicht nachkommt. Zu beachten ist ferner, dass sich auch aus Regeln der *Selektion* indirekt Kompetenzen ableiten, die zum Zeitpunkt der *Deselektion* einem Veto-Recht nahe kommen können. Dahinter steckt die einfache Logik, dass im Normalfall nach jeder Deselektion ein Nachfolger ausgewählt wird. Für dessen Ernennung kann jedoch die Zustimmung weiterer Akteure notwendig sein (z. B. US-Senat), was die Ernennung eines Nachfolgers eines entlassenen Ministers politisch so komplex gestalten kann, dass der Präsident von einer Entlassung absieht. Daher bestimmen auch Selektionsregeln die strategischen Überlegungen eines Regierungschefs in Zeiten möglicher Deselektionsentscheidungen. Neben der Notwendigkeit der Zustimmung eines weiteren Akteurs zu einer Rekrutierungsentscheidung können dies ein konstitutionell limitierter Rekrutierungspool (nur Parlamentarier, z. B. Irland) oder bestimmte Repräsentationsregeln (regionaler Proporz in Belgien) sein.

Parteiensystem

Da Parteiensysteme ein wesentlicher Einflussfaktor für die Ausbildung unterschiedlicher Regierungstypen sind, stünde zu erwarten, dass sich ihr Effekt auf Ministerstabilität auswirkt gemäß obigem Befund bezüglich Koalitions- bzw. Einparteienregierungen. Jedoch: Die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien hat keinen Einfluss auf das individuelle Austrittsrisiko, konstatieren Huber/Martinez-Gallardo (2008: 175). Bakema hingegen findet sogar ein negatives Verhältnis zwischen der Anzahl der Parteien und der Verweildauer von Ministern (1991: 80).

Parteipolitik

Parteipolitik wird hier nicht als ohne Weiteres operationalisierbare unabhängige Variable verstanden, sondern als stetes Hintergrundrauschen für im Amt befindliche Minister mit potentiellen Auswirkungen auf die Ministerstabilität. Kaum ein Minister (auch nicht der Parteilose) kann sich ihren Regeln entziehen. In den meisten Ländern haben Parteien wenig formale Kontrolle über das Ausscheiden eines Ministers aus dem Kabinett. Und dennoch sind sie, zumindest in parlamentarischen Demokratien, zentrale Akteure, um Minister ins Amt zu bringen, dort zu halten und ggf. daraus abuberufen. Minister repräsentieren in der Regierung auch immer bestimmte Gruppierungen der Partei, etwa politische Strömungen oder auch Regionen. Eine große Hausmacht der Repräsentierten mag die Stabilität des individuellen Ministers erhöhen. Parteipolitik sorgt sich auch um die Popularität der Partei unter den Wählern und beurteilt gerade in Krisen geratene Minister nach ihrem Nutzen für die Partei. In diesem Zusammenhang fungiert die Partei als ein „intermediärer Prinzipal“, was in den Abschnitten B.4.3.3 und C.1.1. ausführlich thematisiert wird. Parteipolitik bildet eine ständige Kulisse jedoch nicht nur in (De-)Selektionsmomenten, sondern auch während der Amtszeit.

B.1.1.3.2 Merkmale von Amt und Amtsträger

Portfolio und Rang

Das theoretische Argument, nach dem Amtsinhaber von bedeutenden Ressorts einem umfangreicheren *ex-ante-Screening* unterliegen, daher ihrer Aufgabe eher gewachsen sind als solche Minister, die einem eher nachrangigen Politikfeld vorstehen und ergo länger im Amt bleiben, sehen Huber/Martinez-Gallardo empirisch bestätigt (2008: 172). Mit einem analogen Argument begründen Berlinski et. al., dass in Großbritannien Minister niedrigen Ranges (z. B. *Junior Minister*) einer etwas höheren Austrittswahrscheinlichkeit ausgesetzt sind (2007: 254).

In einem anderen Ländersample gelangen Indridason/Kam (2008: 172) hinsichtlich der Portfolio-Bedeutung zu einem gegenteiligen Ergebnis, nämlich „the more influential the portfolio, the more it was reshuffled“ (2008: 647).

Performanz und Popularität

Es ist anzunehmen, dass in einer delegationstheoretischen Beziehung zwischen Regierungschef und Minister der Prinzipal den Agenten kontinuierlich überwacht und evaluiert (vgl. Dewan/Myatt 2010). Wichtige Kriterien sind dabei die politische Performanz und die Popularität des Ministers. Die Wahrscheinlichkeit, dass gute und populäre Minister für gleiches Fehlverhalten die ultimative Sanktion einer Entlassung erfahren, ist im Vergleich zu *Underperformern* geringer. Ein ministerieller (Negativ-)Performanzindikator, der in mehreren Publikationen in ähnlicher Weise genutzt wird, sind Rücktrittsforderungen. In Großbritannien erhöhen die ersten zwei Rücktrittsforderungen die Rücktrittsgefahr des betreffenden Ministers zwar erheblich, doch mit der akkumulierten Zahl von Rücktrittsforderungen gegen alle Kabinettsmitglieder sinkt das individuelle Risiko wieder. Offensichtlich werden Minister relativ zu ihren Kabinettskollegen beurteilt (vgl. Berlinski et. al. 2010). In Kanada führen individuelle Rücktrittsforderungen zu einer erhöhten individuellen Austrittsgefahr (vgl. Kerby 2009); und auch isländische Minister, deren Arbeit von der Öffentlichkeit kritisch beurteilt wird, unterliegen offensichtlich einer höheren Deselektionsgefahr (vgl. Kristinsson 2009: 201f.). In Spanien hingegen haben „potentiell gefährliche Situationen“ keinen signifikanten Einfluss auf die Amtsdauer (vgl. Jerez-Mir/Real-Dato 2005: 158). Entlassungsentscheidungen des US-Präsidenten hingegen lassen sich teilweise mit niedriger Performanz der Minister begründen (vgl. Quiroz-Flores 2009b).

Eine Studie zu Ministerstabilität, die dezidiert persönliche Popularitätswerte als unabhängige Variable aufgenommen hätte, ist mir nicht bekannt. Dass Ministerpopularität in Kosten-Nutzen-Rechnungen seitens des Regierungschefs und der Partei eine Rolle spielt, liegt auf der Hand. Dennoch ist sie kein Allheilmittel, wie der jüngste bundesdeutsche Rücktritt von Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) zeigt.

Übrigens, in umgekehrter Betrachtungsweise, können Ministerrücktritte als unabhängige Variable durchaus positive Auswirkungen auf die Popularität einer Regierung haben, deckte eine quantitative Untersuchung am Beispiel Großbritannien auf (vgl. Dewan and Dowding 2005).

B.1.1.3.3 *Events*

„Events, dear boy, events“ war die angebliche Antwort des britischen Ex-Premierministers Harold Macmillan auf die Frage, was die größte Herausforderung für Regierungen darstelle. Unvorhergesehene, skandalverdächtige Ereignisse – und ihre Reaktion darauf – können auch für Minister große Herausforderungen darstellen und sie im schlimmsten Fall das Amt kosten. Die „Ankunftsgeschwindigkeit“ von Ereignissen ist mitnichten konstant oder gleich für alle Minister. Sie ist u. a. abhängig vom Ressort (die Empirie zeigt etwa, dass das Verteidigungsministerium ein skandalanfälligeres Politikfeld darstellt als etwa das Familienministerium) oder auch von der Person des Ministers: Ein risikofreudiger Macher, der viele *Policy*-Initiativen verfolgt, läuft höhere Gefahr, ein unerfreuliches Ereignis zu erfahren, als ein risiko-averser Verwalter (vgl. Dewan/Myatt 2007).

Events als solche haben noch keinen direkten Einfluss auf die Amtsdauer. Vielmehr treffen sie auf ein bestimmtes institutionelles Setting (insbesondere „*who can trigger, who can veto*“), das den Rahmen bildet, in dem die Events dann von den betroffenen Akteuren politisch verarbeitet werden – in diesem Zusammenspiel entscheidet sich dann, ob am Ende der Amtsverlust steht oder nicht.

B.1.2 Zwischenfazit

Ministerstabilität ist ein von der Kabinetstabilität getrennter Forschungsbereich, der die klassische Perspektive auf *Accountability* von Regierungen erweitert um *Accountability* von Regierungsmitgliedern. Gleichwohl hat nicht jede Amtsbeendigung etwas mit individueller, sondern auch mit kollektiver *Accountability* zu tun (z.B. Abwahl der Partei des Ministers).

Es wurde eine große Anzahl von Faktoren untersucht, die Ministerstabilität beeinflussen. Eine zentrale Variable wurde dabei nicht identifiziert. Dafür gibt es drei Gründe: Erstens die Vielfalt unterschiedlicher Arten der Amtsbeendigung; zweitens die konzeptionellen Differenzen über die Operationalisierung von Ministerstabilität in der existierenden Literatur und drittens die national jeweils unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses zwischen Premierminister als Prinzipal und Minister als Agent (sowie ggf. anderer Akteure, die die Amtsbeendigung eines Ministers auslösen oder aber verhindern können). Die Darstellung der Konfiguration des Delegationsverhältnisses in Deutschland dient als Einstieg in den nächsten Abschnitt über die Selektion und Deselektion von Ministern in der Bundesrepublik Deutschland.

B.2 Selektion und Deselektion

B.2.1 Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister²³

Auf welchen Pfaden gelangen Bundesminister in ihr Amt? Unter welchen Umständen geben sie es wieder auf? Und welcher Zusammenhang ist erkennbar zwischen der Selektion und der Deselektion? Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, inwiefern für Bundesminister standardisierte Karrierepfade erkennbar sind und ob diese von den Parteien streng kontrollierten Zugangswege aus dem Rekrutierungspool in ein Ministeramt und wieder hinaus eher homogen oder heterogen strukturiert sind.²⁴

B.2.1.1 Selektion

„Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“ So sieht es das Grundgesetz in Artikel 64, Abs. 1 vor. Mit diesem kurzen Satz ist das formale Verfahren, das am Ende eines Selektions- bzw. Deselektionsprozesses steht, bereits erschöpfend beschrieben. Auch die Grundzüge des Delegationsverhältnisses zwischen Kanzler und Minister spiegeln sich darin wider. Die einer Ernennung bzw. einer Entlassung vorangehenden Mechanismen sind durch diese Norm jedoch nicht erfasst.

Die formalen Regelungen hinsichtlich Selektion bzw. Deselektion lassen also breiten Spielraum für intra- und interparteiliche Verhandlungen im Kabinettsbildungsprozess und gewähren dem Kanzler zumindest formell einen hohen Grad an Autonomie, wenn es um die Entlassung von Ministern geht (sieht man von der prozeduralen Rolle des Bundespräsidenten ab). Dass die de jure nahezu uneingeschränkte Entscheidungsmacht des Prinzipals Bundeskanzler de facto durch zahlreiche Beschränkungen eingehengt wird, werden die nächsten Abschnitte zeigen.

²³ Fischer, Jörn/Kaiser, André (2011): Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf), hrsg. von Michael Edinger und Werner Patzelt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 192-212.

²⁴ Ein Hinweis zu den verwendeten Daten: Ich verfolge den Anspruch, innerhalb des (De-)Selektionsteils dieses Einleitungskapitels, also in Kapitel B.2 und B.3 (allerdings nicht B.3.2), eine möglichst einheitliche und damit vergleichbare Datenbasis zu verwenden. Daraus folgt im Vergleich zum Originalartikel an der einen oder anderen Stelle eine geringfügige Änderung der Untersuchungseinheit, was zu Beginn der jeweiligen Zusammenfassung kurz transparent gemacht wird. Darüber hinaus wurde die Datenbasis anlässlich dieses Einleitungskapitels auf den neuesten Stand gebracht. Der Selektionsteil umfasst 201 sog. Ersternennungen von Kabinett Adenauer I bis zum laufenden Kabinett Merkel II (Stand: 31.03.2011); Untersuchungseinheit sind damit Personen. Auch der Deselektionsteil umfasst 201 Minister, allerdings wird jedes Ausscheiden aus dem Kabinett gezählt; das Ausscheiden von sog. Comeback-Ministern also mehrfach. Die Anzahl der bereits zweimal ausgeschiedenen Comeback-Minister ist zufällig genauso hoch wie die Anzahl der derzeit im Amt befindlichen Minister – das erklärt die gleiche Anzahl von je 201 Untersuchungseinheiten bei Selektion und Deselektion.

Ferner liegt es auf der Hand, dass die rechtlichen Grundlagen nicht dazu geeignet sind, die auf dem Weg ins Ministeramt einzuschlagenden Karrierepfade zu identifizieren und zu erklären.

Was sind Kriterien für die Personalauswahl eines Bundesministers? Normative Urteilsmaßstäbe an Politiker lassen sich zwar anhand von Funktionsanforderungen erstellen oder theoretisch ableiten, etwa aus der Delegations- oder der Repräsentationstheorie (vgl. Patzelt 2011), aber eine aus Idealpolitikern nach normativen Kriterien zusammengestellte Bundesregierung ist realiter unwahrscheinlich. Neben dem Problem der Verfügbarkeit von Idealpolitikern hindern komplexe strategische Überlegungen, etwa hinsichtlich des Umgangs mit potentiellen Rivalen oder der Notwendigkeit der Repräsentation bestimmter Gruppen, den Regierungschef an der Komposition eines Kabinetts der Vollkommenen. Und selbst wenn der Bundeskanzler die Regierung ausschließlich mit aus seiner Sicht perfekten Ministern besetzen wollte: Informelle Beschränkungen hindern ihn an einer Personalallokation nach ureigenem Gusto. Wer und was entscheidet also in Deutschland überhaupt über eine Kabinettszugehörigkeit?

Parteien stellen in Deutschland „the most important screening mechanisms for parliamentary and ministerial candidates“ (Saalfeld 2003a: 349) dar, die selbst im Vergleich zu anderen europäischen Demokratien den Zugang zu Regierungsämtern streng kontrollieren. Dieser ex-ante-Kontrollmechanismus, der Ministeranwärter einem umfangreichen „casting“ unterwirft, ist ein wesentlicher Beitrag zur Reduzierung von Problematiken im Zusammenhang mit „adverse selection“ (vgl. Strøm 2000). Allerdings ist die Reichweite der Zugangskontrolle der Parteien begrenzt: Neben dem Parteienstaat schränkt das Strukturprinzip der Koalitionsdemokratie die formale Entscheidungsfreiheit des Kanzlers stark ein. Denn die wichtigste ungeschriebene Regel bei der Auswahl des ministeriellen Personals lautet: Jede Regierungspartei verfügt hinsichtlich der Besetzung der ihr zugesprochenen Ressorts über weitgehende Autonomie. Damit verliert der Kanzler die Entscheidungshoheit über die personelle Zusammensetzung des Personenkreises, der doch eigentlich als *seine* Agenten Regierungspolitik umsetzen soll. Der Prinzipal Kanzler wird für einen Teil des Kabinetts durch den Prinzipal Partei ersetzt. Die faktische Überlassung der Personalbesetzung der Ressorts des Koalitionspartners wird höchstens durch ein Ablehnungsrecht in schweren Fällen extremer politischer oder persönlicher Inkompatibilität gemindert; doch auch so ist der Gestaltungsspielraum des Kanzlers bereits stark eingeschränkt. Indessen kann der Regierungschef auch innerhalb seiner eigenen Partei über die Verteilung von Ministerposten keineswegs frei befinden. Zwar werden Personalentscheidungen in aller Regel ohne formelle Beteiligung von Fraktion und Partei getroffen, doch müssen deren vielfältige Forderungen und Interessen dennoch berücksichtigt werden. Damit gilt es, eine Repräsentation der Vielzahl von Strömungen, und damit auch ihre

Folgebereitschaft, in der Regierung zu sichern. Dabei sieht sich der Bundeskanzler mit den Ansprüchen der Träger dieser Strömungen, oft genauso verdiente wie ehrgeizige Politiker, konfrontiert, deren Forderungen er umso weniger ignorieren kann, je stärker deren Hausmacht und Ansehen in Fraktion und Partei ist (vgl. Ismayr 2000: 207).

Wurde bis dato die Bedeutung der Parteien und Fraktionen für das Selektorat dargestellt, wird nun ein Blick auf die Ministertabellen geworfen. Auf welcher Route erreicht ein Berufspolitiker mit dem Karriereziel Bundesminister überhaupt die Aufnahme in den Kreis der potentiell Ernennbaren? Auch hier spielen die Parteien eine Schlüsselrolle, wie schon ein kurzer Blick auf die extrem geringe Zahl der parteilosen Regierungsmitglieder zeigt: Von den 201 seit 1949 ernannten Ministern sind lediglich vier niemals Mitglied einer Partei gewesen, zwei weitere traten einer Partei erst kurz nach der Ministerernennung bei.

Eine Parteifunktion auf Landesebene haben immerhin 59 % aller Bundesminister vor ihrem Amtsantritt ausgeübt (Daten in diesem Abschnitt: eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten von Syed Ali 2003), wobei zwischen den Parteien eine gewisse Varianz herrscht. Auf lokaler oder regionaler Ebene hatten nicht weniger als 81,5 % der Kabinettsmitglieder vor ihrer Ministerkarriere eine Position inne,²⁵ was Deutschland als Ausreißer nach oben in der Gruppe der westeuropäischen Länder identifiziert (vgl. Thiébault 1991: 33).

Neben der Parteimitgliedschaft als Grundvoraussetzung wird häufig der Bundestag als Sprungbrett ins Kabinett betrachtet – schließlich fungieren Parlamente in Westeuropa für angehende

Tabelle 1: Karrieremuster der Bundesminister 1949 - 2011

Position im Deutschen Bundestag \ Mitglied in einer Landesregierung	nie vorher Mitglied einer Landesregierung	vorher Mitglied einer Landesregierung
Abgeordneter und Parlamentarischer Staatssekretär	23*	0
Abgeordneter und Mitglied des Fraktionsvorstands	74	11
nur Abgeordneter	32	4
nie vorher Abgeordneter	29	28

* Davon waren elf Minister auch im Fraktionsvorstand.

Quelle: Eigene Auszählung

²⁵ Aus der Quelle geht nicht hervor, um welche Positionen es sich genau handelt. Mutmaßlich Positionen in lokalen und/oder regionalen Legislativen und/oder Exekutiven und keine Parteiämter.

Minister als „major socialization agent“ (De Winter 1991: 44), durch die sie sich Kenntnisse und Fähigkeiten für mögliche Kabinettsaufgaben aneignen. Von allen Ersternennungen seit 1949 brachten 144 Minister (72 %) Erfahrung als Bundestagsabgeordneter mit (mehr dazu in Kapitel B.2.2/Artikel III).

Und welche Rolle spielen die Landesregierungen als Rekrutierungsbasis? 43 von 201 ersternannten Ministern (21 %) hatten eine Erfahrung als Landesminister (mehr dazu in Kapitel B.3.1/Artikel IV).

Die Ernennung von Politikern, die vor dem Antritt des Ministeramts weder Mitglied des Bundestags noch einer Landesregierung waren, ist in der Geschichte der Bundesrepublik mit 29 Fällen ein vergleichsweise seltenes Phänomen geblieben.

In der Gesamtschau der ministeriellen Karriereverläufe zeigt sich, dass mit 129 Fällen die Rekrutierung aus dem Bundestag – ohne eine Zwischenstation in einer Länderexekutive – klar überwiegt, wenn sich auch in jüngster Zeit die Gewichte zugunsten von Ministern mit Erfahrung in einer Landesregierung verschoben haben. Weiterhin fällt auf, dass innerhalb des Bundestags als Pool solche Abgeordneten für eine Ministerkarriere besonders in Frage kommen, die in ihren Fraktionen hervorgehobene Funktionen ausgefüllt haben. Die Funktion als Parlamentarischer Staatssekretär ist dabei aber, anders als von vielen bei ihrer Einführung 1967 angenommen, keine wesentliche Stufe auf der Karriereleiter.

Auch wenn Helmut Schmidt im Zusammenhang mit der fachlichen Qualifikation von Bundesministern der Ausspruch „mit etwas überdurchschnittlicher Intelligenz kann man das“ zugeschrieben wird (Bahr 1996: 464), sollte hier eine kurze Erörterung der Frage „Experte oder Generalist?“ und des beruflichen und Ausbildungshintergrundes von Kabinettsmitgliedern nicht fehlen. Das Zitat wirft ein Licht auf die geringe Bedeutung fachlicher Expertise. Zwar überwiegt heutzutage die Vorstellung vom Bundesminister als Generalisten; dies war jedoch nicht immer der Fall. So hatten deutsche Kabinette bis 1981 mit 43 % einen vergleichsweise hohen Anteil an Spezialisten (vgl. Blondel 1985: 277), also solchen Ministern, deren Ressortzuständigkeit mit dem zuvor ausgeübten Beruf korrespondierte (vgl. Blondel 1985: 23). Und auch Armbruster (1973) beklagt in seiner Analyse der frühen deutschen Kabinette noch einen Mangel an Generalisten. Seitdem ist jedoch eine Entwicklung zum Generalisten erkennbar. Mittlerweile ist nicht einmal mehr das Landwirtschaftsressort, für über 50 Jahre fest in der Hand von Agrarfachmännern, eine Expertendomäne.

Den einen Königsweg ins Ministeramt gibt es also nicht. Die besten Chancen bestehen für diejenigen, die sich Ebene für Ebene in die Führungszirkel von Fraktion und Bundespartei hinaufgearbeitet haben. Der direkte Sprung von der Landes- in die Bundespolitik ist hingegen eher die Ausnahme als die Regel. Zwar deutet sich hier eine Trendwende an, doch es bleibt

abzuwarten, ob sich diese verstetigt oder sich als ein auf eher situative Faktoren, wie Wahlniederlagen auf Landesebene, beruhendes Phänomen entpuppt. Es muss betont werden, dass sich diese Wege keineswegs gegenseitig ausschließen, sondern sich im Gegenteil ergänzen und befruchten können. Die SPD-Bundeskanzler Helmut Schmidt und Gerhard Schröder sind prominente Beispiele für den mehrfachen Ebenenwechsel: Einzug in den Bundestag in relativ jungen Jahren, Wechsel in eine Landesregierung, Rückkehr in die Bundesexekutive.

Doch die Zugehörigkeit zum Kreis der potentiell Berufbaren bedeutet noch lange nicht die Aufnahme ins Kabinett. An die Mechanismen der Selbstselektion, also das Beschreiten günstiger Karrierepfade, um in den Pool der Ministrablen zu gelangen, schließen sich Logiken der Fremdselektion an, die zwischen Ministrablen und Ministern stehen. Zahlreiche Unwägbarkeiten spielen eine Rolle bei der Frage, ob der Sprung ins Regierungsamt gelingt. Schließlich müssen die Repräsentation von unterschiedlichsten Gruppen und Parteiinteressen, die vielfältigen Anforderungen an den Amtsträger und die persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten miteinander in Einklang gebracht werden. „Proporz“ heißt noch immer das Schlüsselwort, wenn es gilt, das Kabinett nach Kriterien wie Parteiflügel, regionaler Herkunft, Konfessionszugehörigkeit (mit sinkender Bedeutung) und Geschlecht (mit steigender Bedeutung) zu komponieren.

B.2.1.2 Portfolioallokation

Aus der Perspektive der Ministrablen ist die Frage, wie die Ministerien unter den Regierungsparteien aufgeteilt werden, in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen hängt die Chance ihrer Ernennung von der Anzahl der Ministerien ab, die ihre Partei in den Koalitionsverhandlungen zugesprochen bekommt. Zum anderen spielt für die einzelnen Aspiranten eine Rolle, welche Politikfelder diese Ressorts umfassen.

Mehrere vergleichende Analysen haben bestätigt (vgl. Browne/Franklin 1973; Warwick/Druckman 2001, 2006), was William Gamson schon früh theoretisch hergeleitet hatte (vgl. Gamson 1961). Die Verteilung der Kabinettsposten erfolgt fast völlig proportional zum Anteil der Sitze der Regierungsparteien in der Legislative.²⁶ Dass dieser als „Gamson’s Law“ in die Literatur eingegangene Zusammenhang auch für Deutschland gilt, zeigten bereits Budge/Keman ($r = 0,98$; Budge/Keman 1990: 130; sehr kursorisch auch Schindler 1983), was durch aktuelle Forschungen sowohl für die Bundes- als auch für die Landesebene untermauert wird (vgl. Linhart/Pappi/Schmitt 2008: 53; Schniewind 2008: 141-146). Auch dort findet sich die aus der international vergleichenden Forschung bekannte leichte Überrepräsentation

²⁶ Browne/Franklin 1973: $r = 0,926$; Warwick/Druckman 2001: $r = 0,925$; Warwick/Druckman 2006: $r = 0,943$.

kleiner Koalitionspartner. Linhart, Pappi und Schmitt führen die proportionale Ämteraufteilung auf eine Kooperationsnorm zurück, die sich im Lauf der Zeit etabliert hat (2008: 57).

Warwick und Druckman haben einen Teil des *portfolio allocation paradox* erklären können, indem sie auf Grundlagen von Experteninterviews verschiedenen Ämtern sehr unterschiedliche Salienzen zuwies (vgl. Warwick/Druckman 2001, 2006). Das Finanzministerium beispielsweise wird erheblich wertvoller eingeschätzt als das Landwirtschaftsministerium. Und in der Tat verringert sich der *small party bias* deutlich, wenn die Ressorts mit dieser Salienz gewichtet werden.²⁷ Auf diesem Grundgedanken aufbauend wird nun eine erneute Gewichtung der Ressort-Salienzen vorgenommen, allerdings nach einem anderen Kriterium. Grundlage dafür ist der *portfolio allocation*-Ansatz der Koalitionstheorie (vgl. Budge/Keman 1990: 89-133; Laver/Shepsle 1996). Dieser postuliert, dass Parteien die Besetzung derjenigen Ressorts besetzen wollen, über deren Themen sie die Meinungs- und Gestaltungshoheit anstreben. Daraus folgt, dass beispielsweise die Salienz des Umweltministeriums für Bündnis 90/Die Grünen höher ist als für die FDP (ähnlich argumentieren Pappi, Schmitt und Linhart 2008). Die Kurzanalyse anhand der neu gewichteten Salienzen,²⁸ vollzogen durch einen Abgleich zwischen tatsächlich erfolgter Ressortverteilung und anhand von Wahlprogrammen theoretisch identifizierter *issue ownership* (zum Analyseverfahren vgl. Franzmann 2006: 580-586) zeigt, dass der postulierte Zusammenhang zwischen Themensalienz und Portfolioallokation eine erhebliche Rolle spielt.

B.2.1.3 Deselektion

In der Demokratie ist jedes Amt ein Amt auf Zeit. Für Minister gilt dies in besonderem Maße. Nicht nur laufen sie Gefahr, ihr Amt durch den demokratischen Prozess zu verlieren, sobald ihre Partei aus der Regierung ausscheidet. Sie können auch jederzeit und ohne Angabe von Gründen entlassen werden, was offensichtlich zum Berufsrisiko eines Ministers gehört: „Departures are viewed as parts of the hazards of the job, and colleagues will carry on the next day as if nothing had happened“ (Blondel 1985: 3). In ihrer Eigenschaft als Prinzipal wiederum ist die Deselektion ein wichtiges Instrument zur Geltendmachung von *Accountability*.

Im Folgenden wird eine Typologie von Amtsbeendigungen vorgestellt und dabei gleichzeitig mit empirischen Daten aus der Bundesrepublik gefüllt. Die „Amtsbeendigung“ umschließt jegliche Form der Aufgabe eines Ministeramtes und ist somit der inhaltlich umfassendste Begriff. Sie lässt sich unterscheiden in zwei Typen: die „gewöhnliche Amtsbeendigung“ und

²⁷ Warwick/Druckman (2006: 649): $r = 0,986$.

²⁸ Herzlichen Dank an Simon Franzmann.

den „Rücktritt.“ Letzterer ist dadurch charakterisiert, dass er außerplanmäßig und vorzeitig erfolgt (vgl. Fischer/Kaiser/Rohlfing 2006: 712 [=Artikel VII]). Alle anderen Amtsaufgaben gelten als gewöhnliche Amtsbeendigung. Zur Erfüllung des Attributs „gewöhnlich“ genügt es, wenn die Amtsaufgabe zu einem für Minister „rechtlich verbindlichen Diskontinuitätspunkt“, also zum Wechsel der Bundestagswahlperiode oder zum Kanzlerwechsel (vgl. Plöhn 2001: 752) erfolgt oder sie im Rahmen einer während der Legislaturperiode vorgenommenen Kabinettsumbildung stattfindet.²⁹ Unter den 201 seit 1949 erfolgten Amtsbeendigungen³⁰ sind 140 gewöhnliche Amtsbeendigungen (70 %) und 61 Rücktritte (30 %). Die gewöhnliche Amtsbeendigung teilt sich in drei Unterkategorien auf: 63 Kabinettsmitglieder schieden nach einer Bundestags- oder Kanzlerneuwahl komplett aus dem Kabinett aus, obwohl ihre Partei an der Regierungsmacht blieb („*Shuffle Out* nach Wahl“, 32 % aller Amtsbeendigungen); 57 Fälle sind dem Ausscheiden der Partei des Ministers aus der Regierungsverantwortung geschuldet („Partei verlässt Regierung“, 29 %) und 20 haben ihr Amt im Rahmen einer Kabinettsumbildung während der Wahlperiode verloren (10 %).

Neben den drei gewöhnlichen Amtsbeendigungen stehen vier Rücktritts-Typen. Zwar ist eine eindeutige Kategorisierung von Rücktritten nicht immer einfach, denn: „of course, resignations are not always what they seem“ (Marshall 1989: 127) und auch Blondel weist darauf hin, dass die Gründe eines Rücktritts in der Tat „mixed“ (Blondel 1991: 158) sein können. Dennoch hier der Versuch einer Kategorisierung:

Grundsätzlich können vier Typen von Rücktritten unterschieden werden: Der Push-Rücktritt wird ausgelöst durch Pannen oder Skandale. Bei einem Pull-Rücktritt³¹ hingegen wird dem Minister die Übernahme eines anderen politischen Mandats angetragen bzw. er übernimmt aus eigener Initiative einen neuen Posten außerhalb des Kabinetts. Push- und Pull-Rücktritte halten sich empirisch exakt die Waage: Jeweils 19 Minister schieden so aus dem Amt (jeweils 10 % aller Amtsbeendigungen) – Push-Rücktritte werden in Kapitel B.4 umfassend behandelt. Elf Minister (5 %) vollzogen einen Protest-Rücktritt, der seinen Grund in als unüberwindlich empfundenen politischen Differenzen zwischen dem Minister und der Regierung oder seiner eigenen Partei hat. Dem neutralen Rücktritt, der zwölf Mal auftritt (6 %) schließlich liegen sonstige Anlässe, wie etwa eine alters- oder gesundheitlich bedingte Amtsaufgabe, zu Grunde.

²⁹ Angelehnt an die Definition von Woldendorp/Keman/Budge (1993: 10) gilt eine Kabinettsumbildung als solche, wenn *mindestens drei* Minister während einer Wahlperiode und zum gleichen Zeitpunkt gänzlich aus dem Kabinett ausscheiden oder in ein anderes Ressort wechseln (zum Ressortwechsel vgl. auch nächste Fußnote).

³⁰ Im Gegensatz zum Originalartikel werden an dieser Stelle reine Ressortwechsel nicht mehr mitgezählt, da der Minister ja gar nicht aus dem Kabinett ausscheidet. Der im Rahmen des Forschungsprozesses erzielte Erkenntnisgewinn ließ es angeraten erscheinen, hier eine Änderung vorzunehmen.

³¹ Zur Nutzung der Begriffe „push“ und „pull“ in diesem Zusammenhang vgl. Fußnote 10.

B.2.1.4 Kabinettsumbildungen

Mit nur sechs in einer laufenden Wahlperiode vollzogenen Revirements seit 1949 (1956, 1962, 1978, 1982, 1989 und 1993) verfügt Deutschland über keine Tradition systematischer *Midterm Reshuffles*, wie etwa Großbritannien. Vielmehr werden sie in spezifischen Situationen eingesetzt, etwa als „Wiederbelebungsversuch“ einer passiv wirkenden Regierung, um amtsmüde Minister zu ersetzen und gleichzeitig viel versprechende Talente in bedeutendere Ressorts zu berufen. Kabinettsumbildungen mögen vom Bundeskanzler auch als willkommene Gelegenheit genutzt werden, um „Problemminister“ auf geräuschlose Art aus dem Kabinett zu befördern. Als Problemminister gelten insbesondere solche, die eine oder mehrere Rücktrittsdiskussionen zwar ohne Amtsverlust überstanden haben, aber aus diesen politisch angeschlagen hervorgegangen sind (vgl. Fischer 2004; Dewan/Myatt 2007). In einer theoretischen Perspektive verfolgen Kabinettsumbildungen sowohl das Ziel der positiven Beeinflussung der Wählergunst als auch eine Verbesserung der Policy-Performanz. Beide Faktoren spielen in Deutschland eine Rolle. Allerdings scheinen entsprechende Aktivitäten zum großen Teil vom persönlichen Führungsstil des Kanzlers abzuhängen. Immerhin haben vier Kanzler gar keine Kabinettsumbildung vorgenommen: Ludwig Erhard, Kurt-Georg Kiesinger, Willy Brandt, Gerhard Schröder.

B.2.1.5 Verweildauer

Die durchschnittliche – politische – Verweildauer (vgl. Kapitel B 1.1.2) eines Ministers im Bundeskabinett liegt bei 4,9 Jahren. Minister der Unionsparteien und die von Bündnis 90/Die Grünen verfügen über eine überdurchschnittliche Amtsdauer (jeweils 5,3 Jahre), FDP-Minister verweilen im Durchschnitt 4,5 Jahre in der Regierung und sozialdemokratische Kabinettsmitglieder 4,3 Jahre.

Das Anliegen, eine Verbindung vom Anfang einer ministeriellen Karriere zu ihrem Ende zu schlagen, erweist sich auch hinsichtlich der Verweildauer als erkenntnisbringend: Die Minister, die in ihrer vorministeriellen Karriere sowohl Bundestagsabgeordnete als auch Mitglieder einer Landesregierung waren, verfügen mit durchschnittlich 6,1 Jahren auch über die längste Verweildauer im Kabinett. Zwischen den ausschließlichen Rekrutierungsreservoirs Fraktionsvorstand (5,4 Jahre) und Landesregierung (5,6 Jahre) ist diesbezüglich kaum ein Unterschied festzustellen. Überraschend erscheint hingegen, dass die Kabinettszeit von Ministern, die abseits der ausgetretenen Karrierepfade in ihr Amt gelangten (also weder dem Bundestag noch einer Länderexekutive angehörten), länger ist (4,2 Jahre) als die derer, die eine Vergangenheit als gewöhnliche Bundestagsabgeordnete haben (vier Jahre).

B.2.1.6 Wie gewonnen, so zerronnen?! Zum Verhältnis von Selektion und Deselektion

Zu Beginn dieses Artikels standen die Fragen, auf welchen Wegen Bundesminister in ihr Amt gelangen, wie sie es wieder aufgeben und welcher Zusammenhang zwischen Selektion und Deselektion erkennbar ist.

Selektionsprozesse verlaufen mehrstufig. Erst die Zugehörigkeit zu einem Rekrutierungspool – klassischerweise der Bundestag, aber auch Landesregierungen – machen einen Politiker ministrabel. Auf dem Weg dorthin spielen Parteien die zentrale Rolle. Erst im letzten Schritt erfolgt die Berufung ins Kabinett und die Allokation der Portfolios auf Parteien und Personen. Der Blick auf die Selektion zeigt, dass die Zugangswege in ein Ministeramt eher standardisiert und homogen verlaufen. Die Deselektion ist ein fundamental anderer Prozess. Die Vielzahl unterschiedlicher Amtsbeendigungen mag zunächst eine Heterogenität der Deselektionsprozesse suggerieren. Doch in der Gesamtschau auf die bei der personellen Besetzung des Bundeskabinetts zur Anwendung kommenden Selektions- und Deselektionsmechanismen wird deutlich, dass die gleichen informellen Muster, denen die Auswahl des ministeriellen Personals im *ex-ante-Screening* unterliegt, auch bei der Amtsbeendigung wirken.

B.2.2 Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool ³²

Dieser delegationstheoretisch aufgezugene Artikel untersucht vier Hypothesen, die anknüpfen an die Ergebnisse aus Kapitel B.2.1/Artikel II. Dort wurde der Bundestag als wichtigster Rekrutierungspool für Minister identifiziert. Gleichzeitig wurde deutlich, dass ohne Parteien gar nichts geht und auch kleine Koalitionspartner eigenständig über ihr Ministerpersonal entscheiden.

Der Bundestag wird hier in einer differenzierteren und integraleren Perspektive betrachtet als in Kapitel B.2.1/Artikel II. Für die Laufbahn von Bundesministern erfüllt das Parlament grundverschiedene Funktionen, abhängig vom Zeitpunkt der Ministerkarriere. Vor einer Berufung ins Kabinett fungiert es einerseits für den Minister in spe als Sozialisationsraum und politische Bühne und andererseits für das Selektorat, in dem Fall die auswählenden Spitzenpolitiker der Parteien, als Rekrutierungspool. Während der Amtszeit ist die Parlamentsmitgliedschaft ein Ausdruck der Gewaltenverschränkung zwischen Exekutive und Legislative und kann dem Minister als politische Machtbasis dienen. Nach dem Ausscheiden aus dem Kabinett bietet sie Ex-Ministern eine Fortsetzung ihrer politischen Tätigkeit auf Bundesebene und für manche nicht zuletzt eine Versorgungsmöglichkeit bis zum Beginn ihres Anspruchs auf Ruhegehalt.

Nach der Sozialisationstheorie (vgl. de Winter 1991: 44) fungieren Parlamente als Sozialisations- und Lernraum für Politiker mit Ambitionen auf das Ministeramt. Sie eignen sich politische Fähigkeiten an und können sich ein fachliches Profil in einem spezifischen Politikfeld erarbeiten. Ähnlich, jedoch aus der Perspektive des Selektorats, argumentiert die Prinzipal-Agenten-Theorie. Demnach wählen parlamentarische Selektorate solche Politiker als Minister aus, die sie über längere Zeiträume direkt beobachten konnten. Der Bundestag ist also eine Arena, in der Minister in spe erstens ihr politisches Talent beweisen können und in der zweitens ihre politischen Positionen zu Tage treten. Beides sind wichtige Informationen für die Spitzenpolitiker ihrer Partei beziehungsweise Fraktion, die im Kabinettsbildungsprozess als Selektorat fungieren. Die Beobachtung im Bundestag wirkt als „Qualitätskontrolle“ und verhindert die Berufung von ungeeigneten Ministern, die nur unter hohen Kosten wieder aus dem Kabinett abberufen werden könnten.

Daraus leiten sich folgende Hypothesen ab: Das Selektorat der Regierungsparteien bevorzugt Minister, die sie als Parlamentarier (H 1a) bzw. als Mitglieder des Fraktionsvorstandes (H 1b)

³² Kaiser, André/Fischer, Jörn (2009): Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool, in: German Politics 18, 140-154.

Im Vergleich zum Originalartikel wird hier eine geringfügige Änderung der Untersuchungseinheit vorgenommen („Personen“). Dies erklärt mögliche Abweichungen vom Originalartikel, die über die Aktualisierung hinausgehen.

bzw. als Parteimitglieder (H 2) beobachten konnten; Minister, die vor Amtsantritt nicht im Bundestag waren, streben eine baldigen Erwerb des Parlamentssitzes bzw. Parteibuches an (H 3). Diese Hypothesen werden sämtlich bestätigt: Von den 201 seit 1949 berufenen Bundesministern hatten 131 (65 %) zum Zeitpunkt der Ersternennung bereits ein Mandat aus vorigen Wahlperioden inne (und behielten dies auch nahtlos beim Übergang ins Kabinett); 13 (6 %) hatten eine zeitlich bereits weiter zurückliegende Bundestagserfahrung – macht insgesamt 144 Minister (72 %) mit Parlamentshintergrund bei Ersternennung (H 1a). Davon wiederum hatten 108 (54 % aller Ersternennungen) herausgehobene Funktionen als Fraktionsvorstand (H 1b). H 2 ist eindeutig bestätigt: Nur vier Minister waren niemals Parteimitglied, zwei weitere wurden es kurz nach ihrer Ernennung zum Minister. 26 Minister (13 %) erreichten Ministeramt und Bundestagsmandat zeitgleich, 24 weitere (12 %) holten letzteres noch während der ministeriellen Amtszeit nach – eine Mehrheit im Vergleich zu 20 Ministern (10 %), die während der Amtszeit nie ein Mandat inne hatte. Auch H 3 ist damit bestätigt. Damit sind also 181 (90 %) aller Bundesminister während ihrer Amtszeit Parlamentsmitglied gewesen. Nur elf Minister waren niemals Mitglied des Bundestags (MdB).

Die meisten Ex-Minister bleiben im Parlament: 138 von 185 Ministern³³ (75 %) wählen den nahtlosen Übergang von der Doppelrolle Minister/Abgeordneter zu einem reinen Dasein als MdB. 10 (5 %) beginnen ihre parlamentarische Karriere erst nach dem Ende der Ministerschaft oder nehmen sie nach langen Jahren der parlamentarischen Abstinenz wieder auf. Für diese Gruppierungen hat der Bundestag nicht zuletzt eine Versorgungsfunktion. Immerhin 37 Minister (20 %) bleiben nach dem Ende der Ministerkarriere nicht im Bundestag. Manche davon beenden ihre politische Karriere, andere wechseln von der Bundespolitik auf die Landes- oder europäische Ebene.

In der Gesamtschau auf die Rolle des Bundestags in den Karrieren von Bundesministern ergibt sich als häufigstes Muster eine „Sandwich-Konstellation“: Die Mehrheit der Bundesminister nutzt den Bundestag nicht nur als Sprungbrett ins Amt, sondern sichert sich auch im Kabinett ab durch eine Mitgliedschaft in einer die Regierung (mit)tragenden Fraktion. Darüber hinaus dient der Bundestag vielen nicht zuletzt als Auffangbecken, um die politische Karriere ausklingen zu lassen oder als Übergangslösung, um sich hernach in anderen Kontexten (politisch) zu betätigen.

³³ Aus inhaltlichen Gründen wird hier eine geringfügige Änderung der Untersuchungseinheit vorgenommen: Anstatt nach der *erstmaligen* wird der Zeitraum nach der *letztmalig* erfolgten Ernennung ins Kabinett betrachtet. Da der Verbleib der aktuell im Kabinett Merkel II amtierenden Minister unklar ist, werden diese nicht miteinbezogen.

B.2.3 Zwischenfazit

Die in Kapitel B.2 aufgedeckten Karrieremuster deuten darauf hin, dass sowohl die Selektion als auch die Deselektion von Bundesministern keineswegs in das Benehmen des Bundeskanzlers gestellt sind, wie es die Interpretation des Grundgesetzes suggeriert. Vielmehr wirken die drei Strukturprinzipien des deutschen Regierungssystems – Parteienstaat, Koalitionsdemokratie, Verbundföderalismus – auf solche Personalentscheidungen informell ein. Der Weg vom Politiker zum Minister ist in aller Regel durch die hierarchischen innerparteilichen Strukturen der deutschen Parteien vorgezeichnet. Koalitionsregierungen wiederum schränken die formale Entscheidungsfreiheit des Kanzlers stark ein – schließlich wachen die beteiligten Koalitionspartner eifersüchtig darauf, ihre personellen (De-)Selektionsentscheidungen autonom zu treffen. Damit wird die Rolle des Bundeskanzlers als Prinzipal des Ministers durch die Parteien mindestens herausgefordert, wenn nicht gar im Fall des Koalitionspartners (informell) durch sie ersetzt. Der Verbundföderalismus wiederum eröffnet Ministerkandidaten Zugangswege ins Bundeskabinett auch über die Länderexekutiven.

Als wichtigstes Rekrutierungsreservoir wurde der Bundestag identifiziert. Die integrale Perspektive hat gezeigt, dass er in der Empirie noch weitere Funktionen erfüllt: Während der Amtszeit kann eine Parlamentsmitgliedschaft bzw. die Zugehörigkeit zu einer Fraktion dem Minister politische Rückendeckung verleihen. Nach dem Ausscheiden aus dem Kabinett bietet sie Ex-Ministern die Option fortgesetzter politischer Aktivität.

Auch wenn die Ergebnisse von Kapitel B.2.2/Artikel III zunächst eher deskriptiv erscheinen: Die eindeutige Bestätigung der delegationstheoretisch entwickelten Hypothesen zeigt, dass die Prinzipal-Agenten-Theorie einen bedeutenden Beitrag leisten kann zur Erklärung von Selektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister.

Die Bedeutung der Länderebene wurde in Kapitel B.2.1 bereits angerissen. Der folgende Abschnitt „Selektion und Deselektion im Mehrebenensystem“ geht darauf stärker ein. Neben der subnationalen wird mit der Europäischen Union auch die supranationale Ebene in den Blick genommen.

B.3 Selektion und Deselektion im Mehrebenensystem

B.3.1 Patterns of Ministerial Careers across Territorial Levels in Germany³⁴

Wie gestalten sich im föderalen Mehrebenensystem die inter-exekutiven Karrieremuster von Ministern sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene? Dieser Artikel reduziert die Landesregierungen nicht auf eine Funktion als potentieller Rekrutierungspool, sondern sucht auch hier die integrale Perspektive, d.h. Landesminister werden als Untersuchungsgegenstand miteinbezogen („Schnappschüsse“ der Kabinettsmitglieder aller Länder in den Jahren 1960, 1991, 2010; N = 469).

Zur Identifikation des vorherrschenden Karrieremusters wird ein konzeptioneller Rahmen genutzt, der vier mögliche Typen beschreibt (vgl. Stolz 2010: 98-100): Erstens das „klassische Sprungbrettmuster“, nach dem sich Politiker von der regionalen auf die nationale Ebene nach oben bzw. ins Zentrum bewegen („zentripetal“); zweitens das Muster „alternativer Karrieren“, demnach regionale und nationale Politiker eher auf ihrer jeweiligen Ebene verbleiben statt zu wechseln; drittens „integrierte Karrieren“, in der Bewegungen in beide Richtungen die Regel sind, und viertens das theoretisch denkbare „umgekehrte Sprungbrettmuster“, das gekennzeichnet ist durch vorherrschende Bewegungen von der nationalen auf die regionale Ebene („zentrifugal“).

Der Verbundcharakter des deutschen Föderalismus, das relativ homogene Parteiensystem und die Abwesenheit von starken regionalistischen Bewegungen lassen zunächst vermuten, dass Ebenenwechsel nichts sehr Außergewöhnliches sind. Die Dominanz nationaler Politik über Länderpolitik (zumindest im öffentlichen Diskurs) und die ungleiche Verteilung von Ressourcen und legislativen Kompetenzen lassen theoretisch ein klassisches Sprungbrettmuster erwarten. Tatsächlich gibt es beträchtliche Bewegungen: 52 von 201 Bundesministern waren Teil eines (oder auch mehrerer) Landeskabinette bzw. sind dies heute noch. Die meisten, nämlich 43, waren es vor ihrer Bundeskarriere, was aus Sicht des Bundeskabinetts eine „zentripetale Importquote“ von 21 % (43 von 201) ergibt. Ein systematisches Aufstiegs muster ist kaum zu erkennen – das Herkunftsbundesland spielt keine Rolle und auch portfoliomäßig deutet sich allenfalls ein Muster an, das politischen Schwergewichten (Ministerpräsidenten und Finanzministern) größere Aufstiegschancen auf die Bundesebene aufzeigt.

³⁴ Fischer, Jörn/Stolz, Klaus (2010): Patterns of Ministerial Careers across Territorial Levels in Germany. Konferenzpapier, vorgestellt auf der Canadian Political Science Association Annual Conference, Panel “Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases”, Montreal, Juni 2010.

Im Vergleich zum Originalartikel wurde neben der Aktualisierung eine minimale Anpassung der Untersuchungseinheit vorgenommen: Bundeskanzler, die nie Bundesminister waren, wurden aus dem Sample entfernt.

Auffallend ist hingegen ein Trend: Über die Hälfte (22) aller Landesimporte in das Bundeskabinett erfolgten in der relativ kurzen Zeit seit Gerhard Schröders Amtsantritt 1998. Die zentripetale Importquote lag zwischen 1998 und 2009 konstant hoch zwischen 40 % und 50 %. Einen Erklärungsansatz dafür liefert der Umstand, dass Deutschland seitdem einen vollständigen (1998) und zwei teilweise Regierungswechsel (2005 und 2009) erfahren hat, die eine (Teil-)Zusammenstellung neuer Regierungsmannschaften erforderlich machten. Gerade die rot-grüne Koalition sicherte sich dadurch nach langer Zeit auf den Oppositionsbänken die notwendige Regierungserfahrung einiger Landespolitiker. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend verstetigt oder das Kabinett Merkel II mit einer zentripetalen Importquote von einem Drittel bereits eine Trendwende darstellt. Manches spricht dafür, dass die sehr hohen Werte zwischen 1998 und 2009 eher situativen Faktoren geschuldet waren.

Und Bewegungen in die andere Richtung? Von den 201 Bundesministern entschieden sich zehn³⁵ nach der Bundeskarriere zu einem Schritt in die Landesexekutive, macht eine „zentrifugale Exportquote“ von fünf Prozent. Auffallend: Sämtliche dieser Ex-Bundesminister endeten im Land als Ministerpräsidenten – manche kamen ins Amt durch einen direkten Sprung von Exekutive zu Exekutive, etwa um ad hoc einen zurückgetretenen Ministerpräsidenten zu ersetzen oder auch nach erfolgreicher Spitzenkandidatur; andere wurden ins Landesamt gewählt, nachdem ihre Partei auf Bundesebene aus der Regierung ausgeschieden war.

Wendet man die oben vorgestellte Typologie auf das Gesamtbild aus durchaus stattlicher zentripetaler Importquote (21 %) bei gleichzeitig geringer zentrifugaler Exportquote (5 %) an, ergibt sich ein recht klares Ergebnis: Inter-exekutive Karrieren deutscher Bundesminister verlaufen nach dem klassischen Sprungbrettmuster von der Landesebene auf die Bundesebene. Ein kurzer Blick auf die Landesebene: Von den 469 im Aggregat untersuchten Landesministern waren 18 jemals im Bundeskabinett – davon nur vier vor und 14 nach der Landeskarriere. Daraus ergibt sich aus Landesperspektive eine zentrifugale Importquote von knapp einem Prozent; die zentripetale Exportquote liegt bei überschaubaren 2,4 % – Ergebnisse, die zwar das bisherige Sprungbrettresultat durchaus stützen, aber auch in Perspektive setzen: Den tatsächlichen Sprung macht nur eine sehr kleine Minderheit, was schlicht der schlechten Verfügbarkeit und Zugänglichkeit (vgl. das Konzept von Borchert 2003: 26) des Bundesministeramts geschuldet ist. Auch ein Blick auf die Ergebnisse der einzelnen Länder zeigt, dass nur in einem Fall (Bayern) die Importquote höher ist als die Exportquote – ein Indiz für Homogenität.

³⁵ Ein Datenhinweis für ganz Genaue: 10 Fälle zentrifugal plus 43 Fälle zentripetal macht insgesamt 53, und nicht 52, wie zu Beginn des Abschnitts geschrieben. Richtig und falsch: Olaf Scholz (SPD) ist sowohl in den 10 als auch in den 43 Fällen je einmal enthalten. Da die Angabe 52 jedoch auf Untersuchungseinheit „Personen“ beruht, ist die gewählte Formulierung richtig.

B.3.2 European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden³⁶

Von der Landesebene folgt der abrupte Sprung auf die europäische Ebene. Sollte das Mehrebenensystem mehr als nur ein Kontext sein, innerhalb dessen Karrieren von Bundesministern verlaufen und (De-)Selektionsmechanismen greifen, müsste sich dies auf die eine oder andere Art auch empirisch zeigen – zum Beispiel, indem vermehrt auftretende Kabinettsumbildungen³⁷ oder sich verringernde Ministerstabilität dem Einfluss der jeweiligen Ebenen zugeschrieben werden können. Für die europäische Ebene wird dies hier vergleichend anhand der Fälle Deutschland und Schweden untersucht.

Der Europäische Integrationsprozess führt innerhalb der Mitgliedstaaten zu Machtverschiebungen, die nicht nur die Regierung gegenüber dem Parlament stärken, sondern innerhalb der Regierung auch den Regierungschef. Das Argument dahinter: *The Presidentialization of Politics* (vgl. Poguntke/Webb 2005a, für das intra-exekutive Verhältnis vgl. Poguntke/Webb 2005b: 337-342). In Kenntnis um die diffizile Operationalisierung der Macht von Regierungschefs wird das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Premier und Ministern als theoretischer Hintergrund genutzt und angenommen, dass häufigere Kabinettsumbildungen und kürzere Amtsdauer von Ministern ein Indikator für die Macht des Regierungschefs sei.³⁸ Gemäß dieser Annahme konzentriert sich die Analyse auf Amtsbeendigungen, die auf diskretionärer Macht des Regierungschefs beruhen. Als unabhängige Variablen werden Indikatoren genutzt, die den Grad der wirtschaftlichen und politischen Integration von Deutschland und Schweden in die EU messen.

Die zentrale Hypothese des Artikels – mit zunehmender europäischer Integration erhöht sich die Zahl der Kabinettsumbildungen – wird sowohl in der deskriptiven als auch in der Ereignisdatenanalyse (Cox-Regression) für Schweden eher bestätigt, während für Deutschland keine Effekte gezeigt werden können. Dieses Ergebnis stützt die These, dass *when Europe hits home* die EU-Länder davon unterschiedlich beeinflusst werden. Insofern wird auch hier ein *differential impact* (vgl. Börzel/Risse 2000) Europas auf Kabinettsumbildungen diagnostiziert.

³⁶ Bäck, Hanna/Meier, Henk Erik/Fischer, Jörn/Persson, Thomas (2011): *European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden*, German Politics, revise and resubmit.

³⁷ Terminologisch ist dieser Artikel nicht ganz anschlussfähig an den Rest dieses Einleitungskapitels, da in dem Artikel auch individuelle Ministerrücktritte als Kabinettsumbildung verstanden werden können.

³⁸ Damit übertragen wir das prominente, aber nicht unumstrittene Argument von Arend Lijphart, nach dem die Kabinettsdauer ein Indikator sei für die Machtverteilung zwischen Parlament (als Prinzipal institutionell ausgestattet mit dem Abberufungsrecht) und Regierung (vgl. Lijphart 1999: 129-134).

B 3.3 Zwischenfazit

Der Verbundcharakter des deutschen Föderalismus, das relativ homogene Parteiensystem und die Abwesenheit von starken regionalistischen Bewegungen ließen vermuten, dass im Hinblick auf die inter-exekutiven Karrieremuster zwischen Ministerkarrieren auf Bundes- und Landesebene in Deutschland eher eine zentripetale Richtung, das heißt von der Landes- auf die Bundesebene, vorherrscht. Empirisch wurde dies bestätigt (zentripetale Importquote von 21 %). Gleichzeitig betrug der Anteil derer, die nach dem Bundeskabinett ihre Karriere als Mitglied einer Landesexekutive fortsetzten, lediglich 5 % (zentrifugale Exportquote). Dieses Muster spiegelt damit die eher zentripetale Orientierung des deutschen politischen Systems wider.

Kapitel B.3.2/Artikel V hat für Schweden und Deutschland untersucht, inwiefern sich der Europäische Integrationsprozess auf die Ministerstabilität auswirkt und dabei einen *differential impact* ausgemacht. Für sich genommen ist das Ergebnis gerade für Deutschland nicht sehr spektakulär – die Resultate Schwedens schärfen jedoch die Sinne dafür, dass Kabinetts-umbildungen und Ministerstabilität nicht notwendigerweise ausschließlich von nationalen Faktoren beeinflusst werden müssen.

B.4 Push-Rücktritte³⁹

B.4.1 Latent- und Akutgefährdung

Die noch junge Rücktrittsforschung beschäftigt sich nicht nur mit der Frage, warum in Skandale verwickelte Politiker zurücktreten oder im Amt bleiben, sondern sie versucht auch Faktoren zu identifizieren, die erst dazu führen, dass gegen einen Minister eine Rücktrittsforderung erhoben wird. Denn das Risiko eines Ministers, einem Push-Rücktritt zum Opfer zu fallen, setzt sich aus zwei prinzipiell voneinander unabhängigen Komponenten zusammen: Erstens der Gefahr, in eine Rücktrittsdiskussion verwickelt zu werden („Latentgefährdung“), und zweitens dem Risiko, in deren Verlauf tatsächlich zurücktreten zu müssen („Akutgefährdung“) (Fischer/Kaiser 2010 [Artikel II]: 206).⁴⁰ Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt zwar auf der Akutgefährdung, doch einige Daten sollen hier die Grundgedanken der Latentgefährdung illustrieren.⁴¹ Empirische Unterschiede bestehen z. B. hinsichtlich des Ressorts und der Partei: Amtsinhaber des Verteidigungs-, Finanz- und Innenministeriums sind einer viel stärkeren Latentgefährdung ausgesetzt (zwischen 0,3 und 0,5 Rücktrittsdiskussionen im Jahresdurchschnitt) als ihre Kabinettskollegen im Justiz-, Post- oder Forschungsministerium (alle unter 0,1). Bezogen auf die Parteimitgliedschaft ergibt sich ein sehr unterschiedliches Bild: Während jeder Minister von Bündnis 90/Die Grünen im Durchschnitt 0,52 mal jährlich in eine Rücktrittsdiskussion verwickelt war, liegt dieser Wert für die anderen Parteien zum Teil deutlich darunter: 0,24 (SPD), 0,2 (FDP) und 0,15 (Union).⁴²

B.4.2 Institutioneller Erklärungsansatz: Die Ministerverantwortlichkeit

Im Gegensatz zur Latentgefährdung stellt die zweite Stufe des Rücktrittsrisikos in toto die Akutgefährdung in einer bereits laufenden Rücktrittsdiskussion dar. In diesen Situationen sehen sich Minister in ihrer Rolle als Ressortverantwortliche häufig mit Rücktrittsforderungen konfrontiert, die als Aufforderung zur „Übernahme der politischen Verantwortung“

³⁹ Anders als in den vorigen Abschnitten, werden die Artikel in B.4 nicht separat zusammengefasst, sondern miteinander verwoben. Im Sinne eines kohärenten Abschnitts „Push-Rücktritte“ erschien dieses Vorgehen angebracht. B.4 basiert auf Fischer, Jörn (forthcoming): „I Take Political Responsibility!“ The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany, am 7. März 2011 zur Veröffentlichung angenommen von „Public Administration“ (das Manuskript wurde dort auf Deutsch eingereicht und wird nun übersetzt; in diese Arbeit wurde die deutschsprachige Fassung aufgenommen) und Fischer, Jörn/Kaiser, André/Rohlfing, Ingo (2006): The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969 – 2005, *West European Politics* 29: 4, S. 709-735.

⁴⁰ Der Ansatz einer Trennung von Latent- und Akutgefährdung könnte auch der etwas eingeschlafenen Forschung zu Kabinettsstabilität wieder neue Impulse verleihen.

⁴¹ Dieser Abschnitt basiert auf Artikel II und damit auf Fischer/Kaiser (2010: 206f.)

⁴² Untersuchungszeitraum: 1969 bis 2007.

verklausuliert werden und gelegentlich explizite Verweise auf die Ministerverantwortlichkeit enthalten. Darüber hinaus gibt es gute theoretische Gründe für die Nutzung der Ministerverantwortlichkeit als ersten (institutionellen) Anhaltspunkt zur Erklärung von Rücktritten. Kapitel B.4.2 verfolgt die Intention, das Erklärungspotential der Ministerverantwortlichkeit zu identifizieren anhand einer Untersuchung des theoretischen und empirischen Zusammenhangs zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten.

Vom Grundgesetz über das Bundesministergesetz bis zur Geschäftsordnung der Bundesregierung: Den Begriff Ministerverantwortlichkeit sucht man dort vergeblich. Er ist eine Sammelbezeichnung für Prinzipien und Regeln, die an unterschiedlichen Stellen im Grundgesetz verankert sind. Dort fungiert das Ressortprinzip („Innerhalb dieser Richtlinien [denen des Bundeskanzlers, der Verfasser] leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“; Art. 65 Satz 2) als wichtigster Anknüpfungspunkt für die Ministerverantwortlichkeit (vgl. Mehde 2001: 13; Schröder 2005: 1615), sie erhält in Art. 65 „ihre verfassungsrechtliche Begründung und Abgrenzung“ (Schneider 1959: 11).

B.4.2.1 Theorie

Mit der Ministerverantwortlichkeit als potentieller Erklärung ist bereits klar, dass in Kapitel B.4.2 ein eher klassisch institutioneller Ansatz als übergeordnete theoretische Perspektive gewählt wurde. Doch diese Perspektive erlaubt durchaus unterschiedliche theoretische Zugänge zum Thema Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritte. Diese drei Zugänge und ihr Beitrag zur Hypothesenbildung werden nun vorgestellt.

B.4.2.1.1 Organisationstheoretischer Zugang

Die Leitungsfunktion eines Ministers umfasst die Verantwortlichkeit für die Organisation „Ministerium“. In diesem Kontext soll hier lediglich auf einen organisationstheoretischen Klassiker verwiesen werden: „Unter Verantwortung oder Verantwortlichkeit versteht die bisherige Organisationsforschung in erstaunlicher Übereinstimmung die Rechenschaftspflicht, zuweilen etwas enger: das Einstehenmüssen für Fehler. (...) Damit ordnet sich der Begriff in eine normative Wissenschaft ein: Verantwortung setzt die Pflicht zu fehlerfreiem Handeln im Sinne vorgeschriebener Normen voraus; sie verbindet Norm und Sanktion. Der Begriff der Verantwortlichkeit dient dem juristischen Denken als Bezugspunkt für die Formulierung der Bedingungen, unter denen bei Normverstößen Folgerungen gegen den Verstoßenden gezogen werden können“ (Luhmann 1964: 172).

Diese kurzen Zeilen, dabei insbesondere der Hinweis auf Verantwortung als Verbindung von Norm und Sanktion, bilden ein wichtiges theoretisches Gerüst zur Annäherung an die Anwendungsproblematik der Ministerverantwortlichkeit in Rücktrittsdiskussionen.

B.4.2.2.2 Akteurstheoretischer Zugang

Die Delegationstheorie als Analyserahmen für die Interaktion zwischen Akteuren, die in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis („Prinzipal-Agent“) zueinander stehen, wurde schon in Kapitel A.3 als theoretischer Rahmen dieser Dissertation vorgestellt. Elementarer Bestandteil jeder Prinzipal-Agenten-Beziehung ist die Möglichkeit der ex-post-Sanktion. Lässt sich der Agent etwas zuschulden kommen, so wird er für sein Fehlverhalten durch den Prinzipal sanktioniert. Demnach ist für schweres Fehlverhalten eines Ministers auch sein Rücktritt bzw. seine Abberufung erwartbar: „Resignation is (...) at the extreme of the spectrum or scale of accountability“ (Woodhouse 1993: 279), ähnlich argumentieren Dowding/Dumont (2009: 1). Die Ministerverantwortlichkeit liefert die staatsrechtliche Kulisse dazu. Ein Rücktritt ist demnach zentrales Element eines *Accountability*-Mechanismus zwischen Prinzipal und Agent und damit ein Instrument zur Durchsetzung von Ministerverantwortlichkeit. Daraus leitet sich folgende Hypothese ab:

*H 1: Es gibt einen empirischen Zusammenhang zwischen
Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten.*

B.4.2.2.3 Institutionentheoretischer Zugang

Gegenüber wem ist ein Minister verantwortlich? Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung fehlt im Grundgesetz der Bundesrepublik ein expliziter Hinweis auf den Adressaten der Verantwortlichkeit. Dennoch besteht auch in der Bundesrepublik eine unmittelbare Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Bundestag, die insbesondere durch die Instrumentarien begründet wird, die der Legislative zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Ministers zur Verfügung stehen (vgl. Hermes 2006: 1480; Wengst 1984: 540; Schröder 2005: 1615): Neben den parlamentarischen Kontrollrechten manifestiert sich die Pflicht zur Rechenschaft gegenüber dem Bundestag konkret im Zitations-, Frage- und Untersuchungsrecht, nach denen die Regierungsmitglieder dem Parlament Rede und Antwort stehen müssen, sowie in der schwächer ausgeprägten Einstandspflicht (vgl. Schröder 2005: 1617; Popp 1996: 1; Kröger 1972: 142ff.). Auch Schneider konstatiert, die verfassungsrechtliche Ministerverantwortlichkeit könne „nur als eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag begriffen werden“ (vgl. Schneider 1959: 34) und Schmitt definiert die Minister-

verantwortlichkeit als die politische Verantwortlichkeit eines Ministers gegenüber dem Parlament (vgl. 2004: 454).⁴³

Der Schlüssel zum institutionentheoretischen Verständnis des Zusammenhangs zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten liegt darin, dass der Bundestag zwar einerseits Adressat der Verantwortung ist, ihm andererseits jedoch die „Krone der Kontrollwaffen von Parlamenten“ (von Beyme 1999: 277) zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit fehlt: das Misstrauensvotum gegen einzelne Minister. Dessen Absenz hat für unter Beschuss geratene Kabinettsmitglieder zwei Effekte, einen direkten und einen indirekten. Offensichtlicher und direkter Effekt ist die Unmöglichkeit der Abberufung des Ministers durch den Bundestag. Der indirekte Effekt zielt auf das Verhalten eines in eine Rücktrittsdiskussion verstrickten Ministers. Der Bundestag ist nicht in der Lage, diesem gegenüber eine ultimative Drohkulisse aufzubauen, die sich auf dessen strategisches Handeln auswirken würde. Dadurch ist ausgeschlossen, dass ein Minister – ein drohendes Bundestagsvotum antizipierend – seinen Rücktritt selbst einreicht, bevor er unwürdig per Parlamentsbeschluss aus dem Amt befördert würde.

Das fehlende Misstrauensvotum führt dazu, dass dem Prinzipal Parlament gegenüber dem Agenten Minister das stärkste Instrument der ex-post-Sanktion nicht zur Verfügung steht – damit fehlt ihm ein wesentliches Element zur Geltendmachung von Verantwortlichkeit. „The mechanism of institutional accountability is the no-confidence procedure (or a threat thereof)“ (Laver/Shepsle 1999: 290). Aus dieser Konstruktion der parlamentarischen Verantwortungsinstanz ohne die ultimative Sanktionsmöglichkeit folgt: Es gibt keinen institutionell verankerten Nexus zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten. Daraus leitet sich die Nullhypothese ab:

*H 0: Es gibt keinen empirischen Zusammenhang zwischen
Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten.*

Die widersprüchlichen Hypothesen H 1 und H 0 sind damit das Resultat widersprüchlicher Konzeptualisierungen von Delegationsbeziehungen, die sich ableiten aus den vorgestellten unterschiedlichen theoretischen Ansätzen: Akteurstheoretisch ist der *Bundeskanzler*, festgemacht am Kriterium des Entlassungsrechts, qua Grundgesetz bestimmt. Institutionentheoretisch

⁴³ Die Auffassung, die Verantwortlichkeit bestünde *gegenüber dem Bundeskanzler*, da nur er über die Sanktionsmöglichkeit der Entlassung verfügt, ist eine Mindermeinung (z. B. Saalfeld 2003b: 36; Meyn 2001: 1120). Sie reduziert den Begriff der Verantwortlichkeit – aus meiner Sicht unzulässigerweise – auf eine spezifische Form ihrer Geltendmachung: den der Abberufung.

hingegen postuliert die Ministerverantwortlichkeit durch ihren parlamentarischen Charakter mit dem Parlament als Adressat der Verantwortung den *Bundestag* als des Ministers Prinzipal.

B.4.2.2 Konzeptualisierung, Daten und Methodik

In der Konzeptualisierung des empirischen Zusammenhangs zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten müssen erstens Situationen identifiziert werden, in denen über Ministerrücktritte entschieden wird und zweitens diese Situationen bzw. deren Auslöser auf ihren Bezug zur Ministerverantwortlichkeit untersucht werden.

Solche Situationen ergeben sich in Rücktrittsdiskussionen, operationalisiert als auf Seite eins und/oder zwei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung⁴⁴ dokumentierten Rücktrittsforderung. Der *Outcome* der Untersuchungseinheit Rücktrittsdiskussion – Rücktritt ja/nein – fungiert als abhängige Variable.

Zur Darstellung des Bezugs einer Rücktrittsdiskussion zur Ministerverantwortlichkeit wird eine Typologie entwickelt, die in einem zweiten Schritt zu einer dreistufigen Ordinalskala (kein Bezug, einfacher Bezug, doppelter Bezug) ausgebaut wird. Die Operationalisierung dieses Bezugs beruht auf der Klärung von zwei Fragen: Die nach dem Objekt und die nach der Geltungstiefe der Verantwortlichkeit. Konkret erstens: Rührt der Anlass der Rücktrittsdiskussion aus der Funktion des Ministers als Ressortleiter? Und zweitens: Inwiefern hatte der Minister eine Einflussnahmemöglichkeit auf den Anlass?⁴⁵

Aus der Kombination der Antwortmöglichkeiten zu diesen Fragen ergibt sich in zwei Schritten eine dreistufige Ordinalskala, die den Bezug einer Rücktrittsdiskussion zur Ministerverantwortlichkeit auf *einer* Dimension abbildet (Tabellen 2 und 3). In der Sprache der Logik ist die bejahende Antwort auf Frage eins notwendige und zugleich hinreichende Bedingung für einen einfachen Bezug; für den doppelten Bezug ist sie notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung. Eine starke Einflussnahmemöglichkeit des Ministers ist nicht hinreichend für einen einfachen Bezug; für den doppelten Bezug ist sie notwendige, aber ebenfalls nicht hinreichende Bedingung.

Methodisch werden überwiegend quantitativ-deskriptive Ansätze verwendet.

⁴⁴ Unter den vier auflagenstärksten überregionalen Abonnementzeitungen in Deutschland gilt die FAZ als „gemäßigt rechts“, Die Welt als „ausgeprägt rechts“, die Frankfurter Rundschau als „ausgeprägt links“ und die Süddeutsche Zeitung als „gemäßigt links“ (vgl. Staab 1990: 38 und Donsbach 1993: 307; 309).

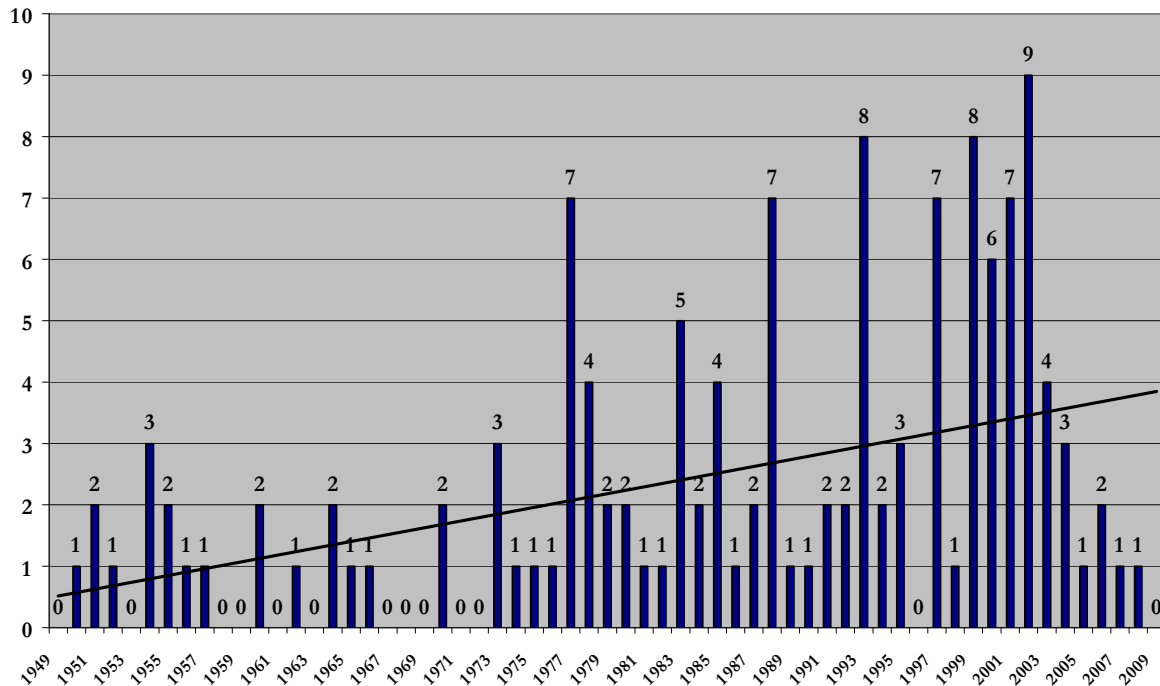
Ein umfangreicher Vergleichstest auf externe Validität zwischen der FAZ und der Süddeutschen Zeitung ergab nur geringe Abweichungen in der Dokumentation von Rücktrittsforderungen, die überdies keinem parteipolitischen Muster folgte.

⁴⁵ In der Frage der Geltungstiefe orientiere ich mich an einem Verständnis von Korrelation und de-facto-Einflussnahmemöglichkeit, wie z. B. auch Mehde (2001: 17). Eine andere Interpretation der Ministerverantwortlichkeit vertritt Badura (1980: 581). Auch wenn sich die Staatsrechtler uneinig sind: Als analytische Kategorie für eine politikwissenschaftliche Operationalisierung von Ministerverantwortlichkeit ist dieses Verständnis zulässig.

B.4.2.3 Ergebnisse

Insgesamt umfasst die Datenbank 133 Rücktrittsdiskussionen, die zwischen dem Beginn des Kabinetts Adenauer I und dem Ende des Kabinetts Merkel I auftraten. Dabei ist insgesamt ein Trend hin zu mehr Rücktrittsdiskussionen zu verzeichnen, der seinen Höhepunkt in den Jahren der rot-grünen Koalition erreicht und dann wieder abflaut. Zwischen Jahren mit ein bis drei Rücktrittsdiskussionen gibt es immer wieder Ausschläge nach oben oder unten. Da das Auftreten von Rücktrittsdiskussionen eher der Erforschung der Latentgefährdung zuzuordnen ist, wurden keine tiefergehenden Versuche der Erklärung dieses Musters unternommen. Ein Zusammenhang mit dem Zeitpunkt innerhalb der Wahlperiode scheint jedenfalls nicht erkennbar.

Abbildung 1: Rücktrittsdiskussionen 1949-2009



Quelle: Eigene Daten.

Inhaltlich fußen viele Rücktrittsdiskussionen (46) auf *Policy*-Differenzen, sind also lediglich Ausdruck der Kritik an sachpolitischen Entscheidungen des Ministers. Allerdings endete keine davon mit dem Rücktritt des Ministers – ein recht klares Indiz dafür, dass es sich dabei zumeist um oppositionelles Ritualverhalten handelt. Die Frage nach der Einflussnahmemöglichkeit des Ministers auf den Anlass der Rücktrittsdiskussion macht in dem Fall wenig Sinn – selbstverständlich nimmt er Einfluss auf die *Policy* seines Hauses. Daher werden diese Fälle aus dem Großteil der Analyse ausgeschlossen.

Tabelle 2: Typologie Rücktrittsdiskussionen

	Anlass rührt aus Funktion als Ressortleiter	Anlass rührt nicht aus Funktion als Ressortleiter	Gesamt
Starke Einflussnahme- (möglichkeit) durch Minister auf Anlass der Rücktrittsdiskussion	35^a (3)^b Doppelter Bezug zur Ministerverantwortlichkeit A	21 (7) Kein Bezug zur Ministerverantwortlichkeit B	56 (10)
Geringe Einflussnahme- (möglichkeit) durch Minister auf Anlass der Rücktrittsdiskussion	26 (6) Einfacher Bezug zur Ministerverantwortlichkeit C	4 (1) Kein Bezug zur Ministerverantwortlichkeit D	30 (7)
Policy-Differenzen	45 (0) Keine Anwendung auf Ministerverantwortlichkeit E	1 (0) Keine Anwendung auf Ministerverantwortlichkeit F	46 (0)
Gesamt	106 (9)	26 (7)	132 (16)
Gesamt ohne Policy-Differenzen	61 (9)	25 (7)	86 (16)

Bei einer Rücktrittsdiskussion war der Anlass unklar; sie wurde nicht mit aufgenommen in diese Tabelle.

^a Anzahl der Rücktrittsdiskussionen.

^b Anzahl der Rücktritte.

Quelle: Eigene Daten

Die meisten Rücktrittsdiskussionen weisen einen klaren ressortpolitischen Bezug zur Minister-tätigkeit auf: 106 (80 %) von insgesamt 132 Rücktrittsdiskussionen resultieren aus der Ressort-leitung, bei lediglich 26 ist dies nicht der Fall. Unter Auslassung der Fälle, die auf Policy-Differenzen zurückzuführen sind, sind es 25 Fälle ohne Portfolio-Bezug von insgesamt 86 Rücktrittsdiskussionen. Jedoch: Die Rücktrittsquote (Anzahl Rücktritte/Anzahl Rücktritts-diskussionen) ist dort mit knapp einem Drittel (acht von 25) sehr hoch, während sie in den Fällen, die einen ressortpolitischen Bezug aufweisen, lediglich knapp 15 % beträgt (neun von 61).

Erstaunlich ist die Tatsache, dass die Rücktrittsquote mit 33 % (sieben von 21 Fällen) da am höchsten ist, wo der Minister zwar eine große Einflussmöglichkeit hatte, der Anlass aber nicht aus seiner Funktion als Ressortvorsteher herrührte – und daher auch kein Bezug zur Minister-verantwortlichkeit gegeben ist. Umgekehrt sind es ausgerechnet die Fälle, die einen doppelten

Bezug zur Ministerverantwortlichkeit haben, die sehr selten in der Demission des Ministers enden. Nur in drei von 35 Fällen (9 %) der Kombination starke Einflussmöglichkeit und Ressort-Bezug trat der Minister zurück.

Tabelle 3 macht Ministerverantwortlichkeit auf *einer* Dimension abbildbar. Dazu wird eine dreistufige Ordinalskala gebildet, aus der sich ein doppelter (vgl. Zelle A aus Tabelle 2), einfacher (Zelle C) oder kein (Zellen B und D) Bezug zur Ministerverantwortlichkeit ergibt. Fälle, die aus Policy-Differenzen resultieren, bleiben weiterhin ausgeschlossen.

Tabelle 3: Vergleich *Outcome* von Rücktrittsdiskussionen und Bezug zur Ministerverantwortlichkeit

Bezug zur Ministerverantwortlichkeit ▼ \ Rücktritt ja/nein ►	Nicht-Rücktritt	Rücktritt	Gesamt	Rücktrittsquote
Doppelter Bezug	32	3	35	9 %
Einfacher Bezug	20	6	26	23 %
Kein Bezug	17	8	25	32 %
Gesamt	69	17	86	20 %

Quelle: Eigene Daten

Insgesamt beträgt die Rücktrittsquote 20 %. Hinsichtlich des Bezugs zur Ministerverantwortlichkeit ergibt sich jedoch eine starke Varianz dieses Werts. 25 Anlässe für Rücktrittsdiskussionen weisen gar keinen Bezug zur Ministerverantwortlichkeit auf. Jedoch ist gerade dort der Anteil der Diskussionen, die mit Rücktritt enden, mit fast einem Drittel (acht von 25) sehr hoch. Mit 23 % (sechs von 26) etwas geringer ist die Rücktrittsquote bei einem einfachen Bezug zur Ministerverantwortlichkeit. Diese verringert sich auf gerade einmal knapp 9 % (drei von 34), sobald der Anlass einen doppelten Bezug zur Ministerverantwortlichkeit aufweist, indem er sowohl aus der Ressortleitung rührt, als auch vom Minister stark beeinflusst werden kann.

Damit steht unterm Strich der Befund, dass die meisten Rücktrittsdiskussionen zwar einen Bezug zur Ministerverantwortlichkeit haben, der Anteil der Rücktritte jedoch mit steigendem Bezug zur Ministerverantwortlichkeit abnimmt. Anlässe, auf die der Minister eher schwachen Einfluss hatte und die daher eher als Fehler seines Verwaltungsapparates gelten können, bergen ganz offensichtlich ein höheres Rücktrittsrisiko als „eigene“ Vergehen des Ministers. Nicht weniger überraschend ist es, dass Anlässe, die nicht aus der Ressortleitung rühren, hinsichtlich des Amtsverbleibs gefährlicher sind als solche, die einen klaren Bezug zu seinem Politikfeld aufweisen.

Eine bivariate Korrelationsanalyse auf Grundlage des in Tabelle 2 überblickartig dargestellten Zusammenhangs zeigt einen schwach negativen, jedoch signifikanten Zusammenhang zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten (Koeffizient $-0,234$ [Kendall-Tau-b], Signifikanz $0,022$; Chi-Quadrat $5,31$).⁴⁶

Hinsichtlich der eingangs formulierten Hypothesen bringen uns die Resultate in eine etwas außergewöhnliche Situation. Zwar wird die in H 1 formulierte Erwartung „Es gibt einen Zusammenhang zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten“ streng genommen bestätigt, jedoch ist der Zusammenhang nicht sehr stark und darüber hinaus, anders als implizit erwartet, negativer Art. Je stärker der Bezug einer Rücktrittsdiskussion zur Ministerverantwortlichkeit, desto geringer die Wahrscheinlichkeit eines Rücktritts. Auch die Nullhypothese „kein Zusammenhang“ muss daher zurückgewiesen werden. Der Versuch, Ministerrücktritte institutionell anhand der Ministerverantwortlichkeit zu erklären, ist nicht gelungen. Daher müssen alternative Erklärungsansätze entwickelt und geprüft werden.

B.4.3 Akteursbasierter Erklärungsansatz: Politische Kosten-Nutzen-Kalküle

B.4.3.1 Theorie

Der institutionelle Ansatz wird nun ersetzt durch einen handlungstheoretischen Akteursansatz. Er ermöglicht es, den „Determinismus von Strukturtheorien zu überwinden und somit den Entscheidungen, Handlungen und Interaktionen der Beteiligten ein angemessenes Gewicht zu geben“ (Thiery 2001: 244) – passend für die Situation in Rücktrittsdiskussionen. Sie bringt den Kanzler und die den Minister tragende Partei in eine Entscheidungssituation. Entlassen oder im Amt halten (Kanzler); unterstützen oder fallen lassen (Partei)? Aus einem *Rational-Choice*-Ansatz heraus, nachdem die Wahl von Handlungsalternativen aus der Kalkulation von Kosten- und Nutzenerwartungen auf der Basis gegebener Präferenzordnungen erfolgt, kann auch eine Rücktrittsdiskussion als eine Entscheidungssituation aufgefasst werden, in der Kosten-Nutzen-Kalküle den *Outcome* einer Rücktrittsdiskussion determinieren. Handlungstheoretisch leitet sich aus der Präferenzordnung von Kanzler und Partei daher folgende akteursbasierte Hypothese ab:

*H 2: Ein Minister tritt dann zurück, wenn der Kanzler
bzw. die Partei des Ministers den erwarteten politischen Nutzen
eines Rücktritts höher einschätzen als den der Beibehaltung des Status Quo.*

⁴⁶ Zur Anwendung von Methoden schließender Statistik bei Vollerhebungen vgl. bei Bedarf Kapitel A.2.5.

Verbunden mit dieser Hypothese ist die Annahme, dass auch der Minister selbst als Nutzenmaximierer agiert, er aber dabei natürlich seinen persönlichen Nutzen höher gewichtet als den der Partei. Annahmegemäß ist für einen Minister der Nutzen des Status „im Amt“ stets größer als „nicht im Amt“, woraus auch folgt, dass ein Minister nur in Ausnahmefällen aus freien Stücken zurücktritt.⁴⁷ Obwohl „Rücktritt“ sprachlich ein aktives Handeln des Ministers als Subjekt suggeriert, ist er de facto eher Objekt.

B.4.3.2 Konzeptualisierung, Daten und Methodik

Die Konzeptualisierung von Rücktrittsdiskussionen ist identisch mit der in Kapitel B.4.2, jedoch ist der Untersuchungszeitraum kürzer: Er liegt zwischen 1969 und 2005 und umfasst 111 Rücktrittsdiskussionen.

Den „erwarteten politischen Nutzen“ (Hypothese 2) zu operationalisieren ist zwar grundsätzlich möglich (etwa anhand von Popularitätswerten), hätte allerdings die Komplexität des Forschungsvorhabens deutlich erhöht. Da wir annehmen, dass Kanzler und Partei nutzenorientiert handeln, können stattdessen die Haltungen dieser beiden Akteure (pro/contra Rücktritt bzw. neutral bzw. nicht erhebbar) als indirekter Indikator verwendet werden.

Methodisch kommen zunächst bivariate Korrelationsanalysen zur Anwendung, die signifikante Einflussfaktoren auf Rücktrittsentscheidungen identifizieren. Diese bilden die Grundlage für eine *Qualitative Comparative Analysis* (QCA, vgl. Ragin 1987), die für die Situation in Rücktrittsdiskussionen besonders geeignet erscheint. Abgesehen davon, dass sie guten Gewissens auf die Fallzahl 111 anwendbar ist, erscheint die der QCA inhärente Logik, Kausalstrukturen in Form von notwendigen und hinreichenden Bedingungen zu modellieren, sehr passend. Der Effekt einer Variablen, so die Annahme, ist abhängig von der (Nicht-)Präsenz anderer Variablen. Der *Outcome* einer Rücktrittsdiskussion wird also letztlich determiniert von einer Kombination der (Nicht-)Präsenz der für die Analyse ausgewählten Variablen.

B.4.3.3 Ergebnisse

Eine Vielzahl von Variablen wurde auf ihren Einfluss auf den *Outcome* von Rücktrittsdiskussionen (und damit auf die Akutgefährdung) bivariat getestet, von denen viele jedoch für nicht signifikant befunden wurden. Dazu gehören die parteipolitische Couleur des Ministers, sein Ressort (im Gegensatz zur Latentgefährdung), die Dauer und die Intensität der Rücktritts-

⁴⁷ Die Einführung dieser Annahme stellt eine bewusste Abweichung zum Originalartikel dar, in der auch die Position des Ministers in die Analyse einfließt. Sie stellt aber einen ersten analytischen Schritt dar zur besseren Erklärung der Fälle, in denen es trotz Rückendeckung des Kanzlers oder der eigenen Partei zu einem Rücktritt kam; vgl. Kapitel C.1.1/Fazit.

diskussion (medienanalytisch erfasst) und die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses über den inkriminierten Sachverhalt. Im Einklang mit der Kosten-Nutzen-Hypothese steht die Vermutung, nach der Minister, die vermehrt in Rücktrittsdiskussionen verwickelt werden, mit jeder Rücktrittsdiskussion eine höhere Akutgefährdung aufweisen (Schwellenhypothese). Trotz prominenter Einzelfälle, die dies suggerieren (Verteidigungsminister Rudolf Scharping [SPD] trat im Zuge seiner siebten [!] Rücktrittsdiskussion zurück), kann dieser Zusammenhang nicht statistisch belegt werden. Gleiches gilt für die akkumulierten Rücktrittsdiskussionen aller Kabinettsmitglieder.

Signifikante Zusammenhänge hingegen wurden gefunden in Variablen, die einen Bezug zum Anlass der Rücktrittsdiskussion aufweisen, sowie in den Positionen der unterschiedlichen Akteursgruppen in der Rücktrittsdiskussion. Bivariat sind folgende Variablen signifikant: Die Begünstigung Dritter erhöht die Akutgefährdung (Koeffizient 0,439), persönliche Bereicherung ebenso (0,218). Weiterhin stellt es sich als amtsgefährdend heraus, wenn der Zeitpunkt des Anlasses bereits vor dem letzten Eintritt in das Kabinett liegt (0,389) und wenn der Anlass eine strafrechtliche Relevanz hat (0,271).

Als entscheidende Akteure wurden der Bundeskanzler (0,672), Öffentlichkeit und Medien (0,519) sowie die Partei des Ministers identifiziert (0,456) – wenn sie für einen Rücktritt waren, wuchs die Wahrscheinlichkeit, dass dieser eintritt.

Diese Ergebnisse wurden als Grundlage für die QCA-Analyse genutzt. Deren Ergebnis, die sog. minimale Lösung, zeigt fünf Variablen-Kombinationen auf, die zu einem Rücktritt führen, und vier, bei denen der Minister im Amt bleibt. Bereits hinreichende Bedingung für einen Rücktritt ist dabei eine Haltung der eigenen Partei „pro Rücktritt“; doch auch die wichtige Rolle des Kanzlers wird größtenteils bestätigt: Gemeinsame Unterstützung von Kanzler und Partei führen stets zum Amtsverbleib. Im Vergleich zur bivariaten Analyse erstaunlich ist die Tatsache, dass Öffentlichkeit und Medien keinen Einfluss auf Rücktrittsentscheidungen haben – zumindest keinen direkten.

Die große Bedeutung von Kanzler und Partei für den *Outcome* von Rücktrittsdiskussionen deutet darauf hin, dass die eingangs dieses Abschnitts aufgestellte Kosten-Nutzen-Hypothese zumindest mittelbar bestätigt wird – schließlich kann es als sicher gelten, dass sie ihre Position an Kosten-Nutzen-Kalkülen orientieren.

B.4.4 Theoretische Interpretation

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, in welchem Verhältnis die empirischen Resultate der Kapitel B.4.2 und B.4.3 zu den dort jeweils vorgestellten theoretischen Ansätzen stehen.

B.4.4.1 Institutioneller Erklärungsansatz: Die Ministerverantwortlichkeit

Der Prinzipal-Agent-Ansatz identifizierte einen Rücktritt als Element zur Geltendmachung von Ministerverantwortlichkeit und führte zu der Hypothese, zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten bestünde ein empirischer Zusammenhang. Doch die empirisch beobachtbare Korrelation zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten ist sogar leicht negativ. Einen Erklärungsansatz zumindest für den nicht-positiven Zusammenhang liefert die theoretische Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen. Die Absenz eines parlamentarischen Misstrauensvotums gegen individuelle Minister führt dazu, dass der Bundestag keine Handhabe hat, Ministerverantwortlichkeit durch eine Entlassung geltend zu machen. Daraus leitete sich die Hypothese ab, dass es keinen empirischen Zusammenhang gäbe. Streng genommen muss auch diese Hypothese zurückgewiesen werden, obwohl ein nur schwach ausgeprägter negativer Zusammenhang einem Nicht-Zusammenhang recht nahe kommt.

Im Lichte der unterschiedlichen theoretischen Ansätze ist folgender Schluss zu ziehen aus der Interpretation des empirisch festgestellten (Nicht-)Zusammenhangs zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten: Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit entzieht sich im rücktrittsorientierten Kontext weitgehend dem Zugriff theoretischer Erklärungsansätze. Dieses theoretische Fazit mag zunächst unbefriedigend klingen, ist aber letztlich vollkommen konsistent mit den empirischen Ergebnissen. Die Interpretation beider Ansätze führt uns nun auch theoretisch zu der Erkenntnis, die sich bereits empirisch angedeutet hat: Entgegen der in der Öffentlichkeit (und mit Blick auf einige Statements auch unter Politikern) verbreiteten Annahme, ist die Ministerverantwortlichkeit eben kein Maßstab für Rücktrittsentscheidungen. Warum? Aus neo-institutionalistischer Perspektive liegt die Antwort auf der Hand: Weil sie nicht genügend Wirkungskraft entfaltet, um Akteurshandeln zu prägen. Als formales, sich aus der Verfassung ableitendes Prinzip, ist sie zu diffus normiert, um als Maßstab zu gelten. Und als informelle Konventionalregel ohne bindende Sanktionsmöglichkeit obliegt ihre Anwendung einzig und allein der Interpretation der involvierten Akteure, die wiederum sehr unterschiedlich ausfallen kann.

B.4.4.2 Akteursbasierter Erklärungsansatz: Politische Kosten-Nutzen-Kalküle

Wo Akteurshandeln die institutionellen Leitplanken fehlen, kommen andere Regeln zum Tragen. Die *Rational-Choice*-basierte Kosten-Nutzen-Hypothese leitete sich aus einem handlungstheoretischen Akteursansatz ab. In Rücktrittsdiskussionen werden die einen Minister politisch tragenden Akteure – zuvorderst also die Prinzipale Bundeskanzler und Partei bzw. Fraktion – in eine Entscheidungssituation gedrängt: Dem Minister den Rücken stärken und ihm das Vertrauen aussprechen oder ihn fallen lassen? Es deutet vieles darauf hin, dass der Mangel an institutionellen Regelungen dazu führt, dass diese ersetzt werden durch die politischen Spielregeln, die letztlich auf Kosten-Nutzen-Kalkülen von Kanzler und Partei des Ministers beruhen – das ist der Beitrag des akteursbasierten Erklärungsansatzes zu Ministerrücktritten.

B.4.5 Zwischenfazit

Abschnitt B.4 hat gezeigt, dass es politische Kosten-Nutzen-Kalküle sind, die zu einem Rücktritt führen. Der Bundestag als konstitutionell vorgesehener Adressat der Ministerverantwortlichkeit hingegen fällt aus, um *Accountability* durch eine Amtsenthebung als ultimative Sanktion geltend zu machen. Offen blieb daher bis jetzt die Frage, vor welcher Instanz stattdessen *Accountability* geübt wird?! Über die Delegationskette ist ein Minister als „institutional agent“ auch dem Wähler als „political principal“ (Laver/Shepsle 1999: 279) zumindest politisch verantwortlich, auch wenn die institutionelle Verantwortlichkeit nur indirekt konfiguriert ist. Dennoch: „In the context of a democratic state, the key accountability relationships (...) are those between the citizens and the holders of public office (...)“ (Mulgan 2000: 556); „ordinary citizens are the ultimate principal“ (Strøm 2000: 267). Im vorliegenden Kontext fungiert die Wählerschaft als eine politische Ersatzinstanz für das Parlament, der gegenüber die Minister verantwortlich sind. In einem Rücktritt zeigt sich dann, dass bei den gegebenen unklaren Maßstäben über Inhalt und insbesondere Konsequenzen der Ministerverantwortlichkeit derjenige entscheidet, der dazu die Macht hat: Schlussendlich der Wähler als entscheidender Faktor einer politischen Kosten-Nutzen-Rechnung von Kanzler und Partei.

C. FAZIT UND AUSBLICK

C.1 Fazit und Ausblick

C.1.1 Fazit (De-)Selektionsmechanismen

Kapitel B.2 hat gezeigt, dass die drei Strukturprinzipien des deutschen Regierungssystems – Parteienstaat, Koalitionsdemokratie, Verbundföderalismus – insbesondere auf ministerielle Selektionsentscheidungen informell und aus Sicht des Kanzlers restringierend einwirken: Der Weg in den Rekrutierungspool ist in aller Regel vorgezeichnet durch die hierarchischen innerparteilichen Strukturen der deutschen Parteien. Koalitionsregierungen wiederum schränken die formale Entscheidungsfreiheit des Kanzlers zum Zeitpunkt der Ministerauswahl stark ein – die Koalitionspartner legen großen Wert darauf, ihr Personal selbst auszuwählen. Der Verbundföderalismus wiederum eröffnet Ministerkandidaten Zugangswege ins Bundeskabinett auch über die Länderexekutiven.

Bei genauerer Betrachtung spielen diese drei Strukturprinzipien auch in der Deselektion eine Rolle: Die Partei bringt einen Minister nicht nur ins Kabinett, sie trägt ihn auch politisch während der Amtszeit und senkt – auch unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten – im Zweifelsfall auch wieder den Daumen über ihn: Die Partei hat's gegeben, die Partei hat's genommen. Das zeigt sich auch in der Koalitionsdemokratie: Nicht nur in der Auswahl, auch in der Abberufung streben die jeweiligen Koalitionspartner autonome Entscheidungen an. Ein Teil der Minister ist damit zwar nicht dem überwachenden Blick, wohl aber dem sanktionierenden Zugriff des konstitutionell vorgesehenen Prinzipals komplett entzogen. Der Verbundföderalismus spielt in der Deselektion eine eher nachrangige Rolle. Gleichwohl zeigte Kapitel B.3.1, dass einer Deselektion auf Bundesebene durchaus eine (S)elektion auf Landesebene folgen kann. In der Gesamtschau auf die bei der personellen Besetzung des Bundeskabinetts zur Anwendung kommenden Selektions- und Deselektionsmechanismen wird deutlich, dass die gleichen informellen Muster, denen die Auswahl des ministeriellen Personals im *ex-ante-Screening* unterliegt, auch bei der Amtsbeendigung wirken.

Neben den empirischen Ergebnissen hat der Abschnitt zur Ministerselektion aber auch eine theoretische Implikation: Die Delegationstheorie, im Kontext von *Accountability* meist als Erklärungsansatz für Deselektionen gebraucht, verfügt auch über Erklärungspotential für Selektionen, wie die Bestätigung der Hypothesen aus Kapitel B.2.2 gezeigt haben. *Monitoring* beginnt nicht erst mit dem Eintritt ins Amt, sondern schon vorher – und kommt damit einem möglicherweise jahrelangen *ex-ante-Screening* im Rekrutierungspool „Bundestag“ gleich.

C.1.2 Fazit Push-Rücktritte

Obwohl der akteursbasierte Erklärungsansatz den Kanzler und die Partei des Ministers in den Mittelpunkt rückt, hat das Zwischenfazit B.4.5 den Wähler als entscheidenden Akteur definiert – wie passt das zusammen? Die Delegationstheorie hilft: Die Angst vor einer Sanktion durch den Wähler wirkt als Auslöser für einen den Minister sanktionierenden *Accountability*-Mechanismus, der wie folgt verläuft: Mit aufmerksamem Blick auf den Wähler als „ultimativem“ (Strøm 2000: 267) oder „politischem“ Prinzipal (Laver/Shepsle 1999: 279) entscheiden die Partei als „intermediärer“ Prinzipal (eigene Wortschöpfung, angelehnt an die Funktion von Parteien) und der Kanzler als konstitutionell und delegationstheoretisch vorgesehener „institutioneller“ Prinzipal über (Nicht-)Rücktritte. Im Fall des Rücktritts liegt der allerletzte Schritt dann formal beim Bundespräsidenten als „ausführendem“ Prinzipal: Die Aushändigung der Entlassungsurkunde. Dieses Modell verträgt sich durchaus mit der idealtypischen Strömschen Delegationskette. Der Wähler als ultimativer bzw. politischer Prinzipal hat seinen Platz zu Beginn dieser Kette. Das Parlament, der Bundestag, hingegen wird formal übersprungen. Allerdings tatsächlich nur formal: An seine Stelle tritt die Partei als intermediärer Prinzipal (die durch das Medium der Fraktion ja auch im Bundestag vertreten ist). Der institutionelle Prinzipal Kanzler spielt natürlich auch eine bedeutende Rolle, als delegationstheoretisch und konstitutionell definierter Prinzipal ist er neben der Partei des Ministers der zentrale Akteur.

Diese Interpretation lässt sich ohne weiteres an die konkreten Resultate rückbinden. Zwar identifiziert der akteursbasierte Ansatz in Abschnitt B.4.3 die Öffentlichkeit lediglich in der bivariaten Analyse als relevanten Akteur (in der QCA-Analyse konnte für diese Variable kein direkter Einfluss festgestellt werden), doch es kann als sicher gelten, dass die Haltung der Öffentlichkeit mittelbar in die Kosten-Nutzen-Rechnung der in Abschnitt B.4.3 als zentral erkannten Akteure Partei und Kanzler einfließt.

Bleibt die Frage, nach welchen Kriterien senkt die Wählerschaft ihren Daumen über einen Minister? Die Maßstäbe der Ministerverantwortlichkeit sind schließlich allenfalls diffus. Der organisationstheoretische Zugang Luhmanns (vgl. Kapitel B.4.2.1.1) mag hier weiterhelfen. Demnach setzt Verantwortung die Pflicht zu fehlerfreiem Handeln im Sinne vorgeschriebener Normen voraus (Luhmann 1964: 172). Da es in diesem Kontext an rechtlichen Normen mangelt, werden sie ersetzt durch gesellschaftliche Normen, die sich wiederum aus dem ethisch-moralischen Empfinden der Gesellschaft ergeben. In Rücktrittsdiskussionen manifestiert sich die Diskrepanz zwischen rechtlicher und moralischer Bewertung eines inkriminierten Sachverhaltes regelmäßig darin, dass der Hinweis eines unter Druck geratenen Ministers, er habe juristisch einwandfrei gehandelt, entweder effektiv verpufft oder den

öffentlichen Aufschrei noch verstärkt.⁴⁸ Rücktritte von Politikern, nicht nur von Ministern, erfüllen damit eine wichtige Funktion. Nach der funktionalistischen Skandaltheorie sorgen Skandale für eine Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Normen. In einem Skandal dient der Rücktritt als Sanktion der Vergewisserung, dass diese noch gelten. „Nichts ist den guten Sitten zuträglicher, als ein Skandal, vorausgesetzt, er vollendet sich“ (Hondrich 2000). Voraussetzung für die Vollendung ist eine Bestrafung von Schuldigen: Der Rücktritt. Auch Thompson zeigt an einem Beispiel, dass es nicht notwendigerweise der Skandal als solcher ist, sondern erst die den Fehltritt sanktionierende Demission und die damit verbundene öffentliche Erniedrigung des Skandalisierten, die zu einer Rückbestätigung von Normen führen (vgl. Thompson 2000: 236).

Inwiefern sind die hier gewonnen Erkenntnisse auf andere Situationen übertragbar? Aus den Ergebnissen kann ein nicht-formales Modell abgeleitet werden, das in verallgemeinerter Form anwendbar ist auf alle Akteure, die als Prinzipal Bestandteil einer Delegationsbeziehung sind und die sich in einer einer Rücktrittsdiskussion äquivalenten Entscheidungssituation über den Agenten befinden. In bester neo-institutionalistischer Manier enthält das Modell die Regeln, zunächst die formalen, aber auch die informalen, die den Handlungsspielraum der Akteure abstecken. Der Prinzipal kann seinen Agenten nach bestimmten Regularien entlassen – je nach institutioneller Ausgestaltung ist dies einfacher oder schwerer (*who can trigger? who can veto?*, vgl. Kapitel B.1.1.1.3). Neben den Regeln spielen dabei auch Kosten-Nutzen-Rechnungen des Prinzipals eine Rolle, die wiederum von den Regeln beeinflusst werden können. Damit ist das Modell zumindest potentiell in der Lage, den Rücktritt von Fußballtrainern genauso zu erklären wie den von Zirkusdirektoren – sofern diese über einen Prinzipal verfügen.

Erweitert man den Gedanken der Kosten-Nutzen-Rechnung auch auf Agenten, so findet man sogar eine Erklärung für Push-Rücktritte, die erfolgt sind, obwohl die Prinzipale Öffentlichkeit, Partei und/oder Kanzler sich eher gegen einen Rücktritt ausgesprochen haben. Minister Karl-Theodor zu Guttenberg hatte großen Rückhalt in der Bevölkerung und zumindest nach außen stets die Unterstützung der Kanzlerin. Sein Rücktritt lässt sich jedoch ganz einfach damit erklären, dass die Annahme, Minister wollten immer im Amt bleiben, da der Nutzen des Status „im Amt“ grundsätzlich höher sei als „nicht im Amt“ (vgl. Kapitel 4.3.1), in diesem Fall nicht zutraf. Vielmehr stellen auch Minister selbst persönliche Kosten-Nutzen-Kalküle an, bei denen sie, wie zu Guttenberg, auch zu der Erkenntnis gelangen können, der Amtsverzicht stelle sogar das kleinere Übel dar: „Should I stay or should I go? If I go there will be trouble. And if I stay

⁴⁸ Vgl. die Dienstwagenaffäre von Gesundheitsministerin Ulla Schmidt (SPD) im Sommer 2009: Nachdem ihr Dienstwagen in Spanien gestohlen wurde, wurde publik, dass sie sich diesen zuvor aus Deutschland hatte bringen lassen, damit er ihr während des Urlaubs zur Verfügung stünde. Sie selbst war mit dem Flugzeug nach Spanien gereist. Die deutsche Öffentlichkeit reagiert allergisch auf solche Privilegien, auch wenn sie Regierungsmitgliedern qua Amt zustehen.

it will be double“ (Jones 1981). Kosten-Nutzen-Rechnungen des Agenten sind also gute Erklärungsansätze für solche Rücktritte, die mit Kosten-Nutzen-Kalkülen des intermediären oder des institutionellen Prinzipals nicht zu erklären sind.

Egal, ob Prinzipal oder Agent: Institutionen und Kosten-Nutzen-Kalküle – darauf lässt sich die allgemeingültige Formel zur Erklärung von Push-Rücktritten in vielerlei Kontexten reduzieren. Errungenschaft dieser Arbeit ist es dabei weniger, diese Formel, die ja eigentlich eine politikwissenschaftliche Binsenweisheit darstellt, entdeckt zu haben. Das Verdienst liegt vielmehr darin, sie auf Rücktrittsdiskussionen von Bundesministern anhand des institutionellen Erklärungsansatzes und des akteursbasierten Kosten-Nutzen-Ansatzes angewandt und mit Leben gefüllt zu haben. Dass sich letzterer als der mit der weitaus größeren Erklärungskraft entpuppte, ist bleibender Erkenntniswert dieser Dissertationsschrift.

C.1.3 Ausblick

Mit dieser Dissertation wurde eine große Forschungslücke über Selektions- und Deselektionsmechanismen im deutschen Bundeskabinett geschlossen. Gleichzeitig sind jedoch einige Fragen offen geblieben und viele andere erst im Forschungsprozess zu Tage getreten.

Im Bereich der Selektion könnten Forschungsfragen auf die Agenda rücken, die einerseits spezifischer werden (z.B. welche Faktoren die Berufung von Frauen ins Kabinett begünstigen, etwa nach dem Vorbild von Escobar-Lemmon/Taylor-Robinson 2005) und andererseits das Thema noch analytischer angehen (z.B. welche Faktoren die Selektionsmechanismen erklären). Und auch im Bereich der Deselektion ist mit dieser Dissertation keineswegs alles gesagt: Eine Arbeit zu Ministerstabilität in der Bundesrepublik ist überfällig. Selbst im Bereich der Push-Rücktritte gibt es noch viele weiße Flecken: In einem x-zentrierten Design könnten die unterschiedlichen Verteidigungsstrategien der in Rücktrittsdiskussionen verwickelten Minister untersucht werden: Welches Verhalten führt auch in der skandalösesten Affäre am ehesten zum Amtsverbleib? Oder ist die Strategie für den *Outcome* einer Rücktrittsdiskussion vollkommen egal? Ist vielmehr deren Anlass entscheidend? Für Deutschland vollkommen unerforscht sind auch die Effekte von Rücktritten: Wenn Push-Rücktritte nach Kosten-Nutzen-Kalkülen erfolgen, gehen diese dann tatsächlich auf? Sprich, erfüllen sich die Erwartungen von Kanzler und Partei, z.B. hinsichtlich eines beobachtbaren Effekts auf die Popularität der Regierung (vgl. Dewan/Dowding 2005 für Großbritannien)? Dies wäre der erste Schritt zu einer konkreteren und direkteren Operationalisierung der Kosten-Nutzen-Rechnung.

Auch die Latentgefährdung, verstanden als das Risiko überhaupt erst in eine Rücktrittsdiskussion verwickelt zu werden, harrt einer Untersuchung. Weiterhin bergen die Landeskabinette ungeheures Daten- und Forschungspotential. So könnte z. B. die empirisch vorfindbare Varianz in den Deselektionsregeln der Länderverfassungen (wie etwa das [Nicht-]Vorhandensein eines parlamentarischen Misstrauensvotums gegen einzelne Minister) genutzt werden, um institutionelle Effekte sichtbar zu machen, und zwar sowohl im Aggregat hinsichtlich Ministerstabilität und Verweildauer als auch individuell durch ein gehäuftes Auftreten von Push-Rücktritten.

Auf internationaler Ebene ist im Rahmen des Forschungsnetzwerks SEDEPE ein Datensatz in Arbeit, der vergleichende Forschung möglich macht. Auch damit könnten einige Hypothesen über die Wirkung von Institutionen auf *Duration* und *Durability* getestet werden.

Hinsichtlich der Theorie ist die Deselektionsforschung, oder zumindest deren *Accountability*-lastiger Teil, mit der Delegationstheorie gut aufgestellt. Nichtsdestotrotz wäre es *last but not least* wünschenswert, wenn die Bearbeitung der Vielzahl von empirischen Fragen einhergehen würde mit der Bildung bzw. Weiterentwicklung von entsprechenden Theorien.

Literaturverzeichnis

Aghion, Philippe/Tirole, Jean (1997): Formal and Real Authority in Organizations, in: *Journal of Political Economy* 105: 1-29.

Armbruster, Frank (1973): Ressort-Rotationen in Großbritannien und in der Bundesrepublik. Minister: Fachmann oder Politiker?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, 95-110.

Badura, Peter (1980): Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11, 573-582.

Bäck, Hanna/Meier, Henk Erik/Fischer, Jörn/Persson, Thomas (2011): European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden, *German Politics*, revise and resubmit.

Bahr, Egon (1996): *Zu meiner Zeit*. München.

Behnke, Joachim (2005): Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige Anmerkungen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46, O1-O15.

Berlinski, Samuel/Dewan, Torun/Dowding, Keith (2007): The length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945-1997, in: *British Journal of Political Science* 37, 245-262.

Berlinski, Samuel/Dewan, Torun/Dowding, Keith (2010): The impact of individual and collective performance on ministerial tenure. *Journal of Politics* 72, 1-13.

Beyme, Klaus von (1971): Party Systems and Cabinet Stability in European Parliamentary Systems, in: *Festschrift für Karl Loewenstein*. Aus Anlass seines achtzigsten Geburtstags, Hrsg. von Henry S. Commager, 51-70, Tübingen.

Beyme, Klaus von (1999): *Die parlamentarische Demokratie*. Entstehung und Funktionsweise. 3., völlig neu bearbeitete Auflage. Opladen.

Blondel, Jean (1985): *Government Ministers in the Contemporary World*. London.

Blondel, Jean/Thiébaud Jean-Louis (Hrsg.) (1991): *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Basingstoke.

Borchert, Jens (2003): *Die Professionalisierung der Politik*. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses. Frankfurt.

Börzel, Tanja/Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: *European Integration online Papers (EIoP)*, 15 (4), Online erhältlich SSRN: <http://ssrn.com/abstract=302768>, DOI:10.2139/ssrn.302768; abgerufen am 20. März 2011.

Browne, Eric C./Franklin, Mark (1973): Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies, in: *American Political Science Review* 67, 453-469.

Budge, Ian (1985): Party Factions and Government Reshuffles: A General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-War Democracies, in: *European Journal of Political Research* 13, 327–333.

Budge, Ian/Keman, Hans (1990): *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford.

Cerati, Gustavo (1997): *De Música Ligera*, in: *Soda Stereo: El Ultimo Concierto B (Título 11)*, Buenos Aires: BMG Ariola.

Dewan, Torun/Dowding, Keith (2005): The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity, in: *American Journal of Political Science* 49, 46-56.

Dewan, Torun/Myatt, David P. (2007): Scandal, Protection, and Recovery in the Cabinet, in: *American Political Science Review* 101, 63-77.

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

Dogan, Mattei (1989): Irremovable Leaders and Ministerial Stability, in: Dogan, Mattei (Hrsg.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, 239–275, Boulder, Colorado.

Dogan Mattei/Campbell, Peter (1957): *Le Personnel Ministeriel en France et en Grande-Bretagne*, in: *Revue Française de Science Politique* 7, 313-345.

Donsbach, Wolfgang (1993): Journalismus versus journalism - ein Vergleich zum Verhältnis von Medien und Politik in Deutschland und den USA, in: Donsbach, Wolfgang/Jarren, O./Kepplinger Hans Mathias/Pfetsch, Barbara (Hrsg.), *Beziehungsspiele - Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen*. Gütersloh, 283-316.

Dowding, Keith/Kang, Won-Taek (1998): Ministerial Resignations 1945-97, in: *Public Administration* 76, 411-429.

Dowding Keith/Dumont, Patrick (2009): Structural and Strategic Factors Affecting the Hiring and Firing of Ministers, in: Dowding Keith/Dumont, Patrick (Hrsg.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Abingdon, 1-20.

Dübber, Ulrich (1978): 100 Bundesminister. Durchschnittliche Amtszeit: Fünf Jahre, zwei Monate, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 9, 488-489.

Escobar-Lemmon, Maria/Taylor-Robinson, Michelle (2005): Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?, in: *American Journal of Political Science* 49, 829-844.

Fearon, James (1999): Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance, in: Manin, Bernard/Przeworski, Adam/Stokes, Susan (Hrsg.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, 55-97.

Fischer, Jörn (2004): *Ministerrücktritte in der Bundesrepublik Deutschland von 1983 - 2002. Eine quantitative Analyse*. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Universität zu Köln.

Fischer, Jörn (forthcoming): "I Take Political Responsibility!" The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany, Public Administration (am 7. März 2011 zur Veröffentlichung angenommen).

Fischer, Jörn/Dowding, Keith/Dumont, Patrick (2011): The Duration and Durability of Cabinet Ministers, unveröffentlichtes Arbeitspapier.

Fischer, Jörn/Kaiser, André (2009): Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints. Germany, in: Dowding Keith/Dumont, Patrick (Hrsg.), The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing. Abingdon, 21-40.

Fischer, Jörn/Kaiser, André (2011): Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, in Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf), hrsg. von Michael Edinger und Werner Patzelt, Wiesbaden, 192-212.

Fischer, Jörn/Kaiser, André/Rohlfing, Ingo (2006): The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969 – 2005, West European Politics 29, 709-735.

Fischer Jörn/Stolz, Klaus (2010): Patterns of Ministerial Careers Across Territorial Levels in Germany, CPSA Annual Conference, Montreal. Panel "Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases".

Franzmann, Simon (2006): Parteistrategien auf oligopolistischen Issue-Märkten. Eine empirische Analyse der Wahlprogrammatik in Deutschland, Dänemark, Österreich und den Niederlanden mit Hilfe des Gutenberg-Modells, in: Politische Vierteljahresschrift 47, 571-594.

Frogner André Paul (1991): Elite Circulation in Cabinet Government, in: Blondel, Jean/Thiébaud Jean-Louis (Hrsg.): The Profession of Government Minister in Western Europe. Basingstoke, 119–135.

Gamson, William A. (1961): A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review 26, 373-382.

Geddes, Barbara (2003): Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics. Ann Arbor, MI.

Geiger, Thomas/Steinbach, Alexander (1996): Auswirkungen politischer Skandale auf die Karrieren der Skandalisierten, in: Jarren, Otfried/Schatz, Heribert/Weßler, Hartmut (Hrsg.): Medien und politischer Prozess. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel. Opladen, 119-133.

Grofman, Bernard/van Roozendaal, Peter (1997): Modelling Cabinet Durability and Termination, in: British Journal of Political Science 27, 419–451.

Helms, Ludger (2001): Kabinettsminister und Kabinettsumbildungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien (1945/49-2000). Eine empirische Forschungsnotiz, in: Die Verwaltung 34, 561-571.

Hermes, Georg (1998) in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band II, Tübingen.

Hondrich, Karl Otto (2000): Greise genügen nicht als Opfer, in: Die Zeit, 4/2000; online erhältlich unter http://www.zeit.de/2000/04/Greise_genuegen_nicht_als_Opfer (abgerufen am 10. 4. 2011).

Huber, John D./Martinez-Gallardo, Cecilia (2004): Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: the French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective, in: British Journal of Political Science 34, 27–48.

Huber, John D./Martinez-Gallardo, Cecilia (2008): Replacing Cabinet Ministers. Patterns of Ministerial Instability in Parliamentary Democracies, in: American Political Science Review 102, 169-180.

Indridason, Indridi/Kam, Christopher (2008): Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift, in: British Journal of Political Science 38, 621–656.

Ismayr, Wolfgang (2000): Der Deutsche Bundestag im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.

Jerez Mir, Miguel/Real Dato, José (2005): Remodelaciones Ministeriales en los Gobiernos Españoles (1977-2004). VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Madrid, online erhältlich unter: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT26/JEREZ-MIR-Miguel%28UGR%29yREAL-DATO-Jose%28UAL%29.pdf (abgerufen am 24. 10. 2008).

Jones, Mick (1981): Should I Stay or Should I Go?, in: The Clash: Combat Rock, New York City: Epic Records.

Kam, Christopher/Indridason, Indridi (2005): The Timing of Cabinet Reshuffles in Five Parliamentary Systems, Journal of Legislative Studies 30, 327–363.

Kiewiet, D. Roderick/McCubbins Matthew D. (1991): The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process, Chicago.

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

Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg (Hrsg.), 2001: Kanzler und Minister 1949-1998. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen, Wiesbaden.

Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg (Hrsg.), 2008: Kanzler und Minister 1998-2005. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden.

Kerby, Matthew (2009): Calls of the Wild: Resignation Requests in the Canadian House of Commons: 1957-2008, CPSA Annual Conference Ottawa, online erhältlich unter: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Kerby.pdf> (abgerufen am 13. März 2010).

Klemmt, Reiner (1983): Die Verantwortlichkeit der Minister in Großbritannien. Eine Studie zur Kontrolle der Regierung im parlamentarischen Regierungssystem. Juristische Studien, Bd. 17. Tübingen.

- Kristinsson, Gunnar Helgi (2009): More safe than sound? Cabinet Ministers in Iceland, in: Dowding Keith/Dumont, Patrick (Hrsg.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Abingdon, 194-203.
- Kröger, Klaus (1972): Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland (Gießener Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 6), Frankfurt.
- Lange, Rolf-Peter (1973): Auslesestrukturen bei der Besetzung von Bundesämtern, in: Dittberner, Jürgen/Ebbighausen, Rolf (Hrsg.): *Parteiensystem in der Legitimationskrise*. Opladen, 132-171.
- Laver, Michael (2003): Government Termination, in: *Annual Review of Political Science* 6, 23-40
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. (1996): *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A (1999): Government Accountability in Parliamentary Democracy, in: Przeworski, Adam/Stokes, Susan C./Manin, Bernard (Hrsg.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, 279-295.
- Lee, Everett S. (1972): Eine Theorie der Wanderung, in: Széll, György (Hrsg.), *Regionale Mobilität*. München, 115-129.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Linhart, Eric/Pappi, Franz Urban/Schmitt, Ralf (2008): Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen. Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49, 46-67.
- Luhmann, Niklas (1964): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin.
- Marshall, Geoffrey (1989): Individual Responsibility: Some Post-War Examples, in: Marshall, Geoffrey (Hrsg.): *Ministerial Responsibility*. Oxford, 127-133.
- Mehde, Veith (2001): Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz. Dogmatischer Kernbestand und aktuelle Herausforderungen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 116, 13 19.
- Meyn, Karl-Ulrich (2001) in: Kunig, Philip (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 4./5. Auflage*, München
- Mulgan, Richard (2002): On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof), in: *Australian Journal of Public Administration* 61, 121-27.
- Pappi, Franz Urban/Schmitt, Ralf/Linhart, Eric (2008): Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39, 323-342.
- Patzelt, Werner (2011): Was für Politiker brauchen wir? Ein normativer Essay, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf)*, hrsg. von Edinger, Michael und Patzelt, Werner. Wiesbaden, 70-100.

Plöhn, Jürgen (2001): Vertrauen und Verantwortung in den politischen Systemen westlicher Demokratien. Eine gouvernemental-vergleichende Analyse Deutschlands und der USA unter ergänzender Einbeziehung Großbritanniens und der Schweiz. Habilitationsschrift, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Poguntke, Thomas/Webb, Paul (2005a): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford.

Poguntke, Thomas/Webb, Paul (2005b): *The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidences, Causes and Consequences*, in: Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, 336-356.

Popp, Petra (1996): *Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld von Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit*, Juristische Schriftenreihe Bd. 81, Marburg.

Quiroz Flores, Alejandro (2009a): *The Political Survival of Foreign Ministers*, in: *Foreign Policy Analysis* 5, 117–133.

Quiroz Flores, Alejandro (2009b): *A theoretical and empirical analysis of cabinet turnover in the United States*. APSA Annual Meeting, Toronto. Presidency Research Section.

Ragin, Charles C. (1987): *The Comparative Method: Moving Beyond Quantitative and Qualitative Strategies*. Berkeley.

Saalfeld, Thomas (2003a): *Germany. Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action*, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford 347-375.

Saalfeld, Thomas (2003b): *Germany. Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement*, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C. (Hrsg.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York, 32-85.

Schindler, Peter (1983): *Zur Mandatsstärke der Koalitionsparteien und ihrem Anteil an Kabinettsmitgliedern 1949-1982*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14, 36-37.

Schindler, Peter, (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, Dreibändige Gesamtausgabe, Bd. 1*. Baden-Baden: Nomos.

Schleiter, Petra/Morgan-Jones, Edward (2009): *Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets*, in: *American Political Science Review* 103, 496–512.

Schmitt, Manfred G. (2004): *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart (2. Aufl.).

Schneider, Oscar (1959): *Die Ministerverantwortlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Inaugural-Dissertation, Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg.

Schniewind, Aline (2008): *Regierungen*, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*. Opladen und Farmington Hills, 111-160.

Schröder, Meinhard, (2000) in: Starck, Christian (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, 4. Auflage, Band 2, München.

Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Wiesbaden.

Schütz, Astrid (1990): Leugnen, Umdeuten, Verantwortung ablehnen und andere defensive Taktiken in politischen Skandalen, in: Politische Psychologie Aktuell 9, 35-54.

Staab, Joachim Friedrich (1990): Nachrichtenwerttheorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt, Freiburg/München.

Stolz, Klaus (2010): Towards a Regional Political Class? Professional Politicians and Regional Institutions in Catalonia and Scotland. Manchester.

Strøm, Kaare (2000): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: European Journal of Political Research 37, 261-289.

Syed Ali, Anwar (2003): Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungsmitgliedern auf Bundesebene von 1949-2002. Dissertation, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Thiébaud, Jean-Louis (1991): Local and Regional Politics and Cabinet Membership, in: Blondel, Jean/Thiébaud, Jean-Louis (Hrsg.): The Profession of Government Minister in Western Europe. Basingstoke, 31-43.

Thiery, Peter (2001): Moderne politikwissenschaftliche Theorie, in: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.), Politikwissenschaft: Eine Einführung. Paderborn, 209-248.

Thompson, John B. (2000): Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age, Cambridge/Malden.

Vogel, Lars (2009): Der Weg ins Kabinett - Karrieren von Ministern in Deutschland. Eine empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rekrutierungsfunktion der Parlamente. Frankfurt a.M.

Warwick, Paul V./Druckman, James N. (2001): Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, in: British Journal of Political Science 31, 627-649.

Warwick, Paul V./Druckman, James N. (2006): The Portfolio Allocation Paradox. An Investigation into the Nature of a Very Strong But Puzzling Relationship, in: European Journal of Political Research 45, 635-665.

Wengst, Udo (1984): Ministerverantwortlichkeit in der parlamentarischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland. Eine historische Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 15, 539-551.

Woldendorp, Jaap/Keman, Hans/Budge, Ian (1993): Political Data 1945-1990. Party Government in 20 Democracies, in: European Journal of Political Research 24, 1-119.

Woodhouse, Diana (1993): Ministerial Responsibility in the 1990s: When do Ministers resign?, in: Parliamentary Affairs 46, 277-292.

D. DIE ORIGINALARTIKEL

Artikel I:

Fischer, Jörn/Dowding, Keith/Dumont, Patrick (2011):
The Duration and Durability of Cabinet Ministers, unveröffentlichtes Arbeitspapier.

Artikel II:

Fischer, Jörn/Kaiser, André (2011):
Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf), hrsg. von Michael Edinger und Werner Patzelt, Wiesbaden, 192-212.

Artikel III:

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

Artikel IV:

Fischer, Jörn/Stolz, Klaus (2010):
Patterns of Ministerial Careers across Territorial Levels in Germany. Konferenzpapier, vorgestellt auf der Canadian Political Science Association Annual Conference, Panel "Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases", Montreal, Juni 2010.

Artikel V:

Bäck, Hanna/Meier, Henk Erik/Fischer, Jörn/Persson, Thomas (2011):
European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden, German Politics, revise and resubmit.

Artikel VI:

Fischer, Jörn (forthcoming):
"I Take Political Responsibility!" The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany, am 7. März 2011 zur Veröffentlichung angenommen von „Public Administration“.

Artikel VII:

Fischer, Jörn/Kaiser, André/Rohlfing, Ingo (2006):
The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969 – 2005, West European Politics 29, 709-735.

Artikel I

*The Duration and Durability of
Cabinet Ministers*

Jörn Fischer

Universität zu Köln

Keith Dowding

Australian National University, Canberra

Patrick Dumont

Université du Luxembourg

The Duration and Durability of Cabinet Ministers

1. INTRODUCTION	3
2. CABINET AND MINISTERIAL STABILITY	4
3. AGENCY THEORY	7
4. DURATION AND DURABILITY	8
4.1 Different Concepts of Duration — the Counting Rules.....	9
4.2 Event History Analysis	12
5. INSTITUTIONAL CHARACTERISTICS OF THE ENVIRONMENT	14
5.1 Regime type	14
5.2 Governmental System.....	15
6. INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF MINISTERIAL TENURE.....	16
7. POLITICAL CHARACTERISTICS OF THE ENVIRONMENT	19
7.1 Government Types.....	19
7.2 Party Systems.....	19
7.3 Party Politics	20
7.4 Portfolio	21
7.5 Ministerial Rank.....	22
7.6 Prime Ministers.....	22
7.7 Change of the Chief Executive	23
7.8 Availability of Ministrables	24
7.9 Alternative Career Incentives in Multi-Level Systems.....	24
8. POLITICAL FEATURES OF THE MINISTER.....	26
8.1 Party affiliation	26
8.2 Career Path.....	26
8.3 Performance and Popularity.....	27
9. PERSONAL CHARACTERISTICS OF THE MINISTER.....	28
9.1 Age.....	28
9.2 Education	28
9.3 Gender.....	28
9.4 Experience in Cabinet.....	28
9.5 Policy expertise and portfolio clientele links.....	29
10 EVENTS	30
11 CONCLUSION	32
REFERENCES	33
NOTES.....	38

1. INTRODUCTION

A long research tradition has told us a great deal about what contributes to government durability (Laver 2003), but whilst governments come and go, the ministers who form them can last much longer (Siegfried 1956; Dogan and Campbell 1957; von Beyme 1971, p. 69). Huber and Martinez-Gallardo (2008) demonstrate that ministerial stability is largely independent of cabinet stability. Here we review a growing new body of literature that examines ministerial durability.

The topic is important both because “ministers do matter” (Chabal 2003; also Blondel and Müller-Rommel 1993; Lynn and Smith 1982; Quiroz Flores 2009a, pp. 118–19) in their personal impact upon policy and because ministerial duration touches on a centerpiece of representative democracy: accountability. Cabinet ministers are not only collectively but also individually accountable for government policy.

Ministers leave government for all sorts of reasons—retirement after successful careers, to move to other jobs, because of political disagreements, following scandal, simply to renew government, or because governments fall. The specific reasons for an individual minister’s resigning can be thought of as the proximate causes of removal. The proximate reason is the story behind the removal. The literature concentrates more upon the ultimate reasons for removal: that is, the institutional and structural features that explain why certain types of minister last longer than others.¹ We examine, both theoretically and empirically, the set of variables that lead to ministerial selection and removal by exploring the results of the research done so far in this field. The field is still maturing and whilst we can identify a number of factors contributing to ministerial duration, we cannot expect these factors to interact linearly. The unified model, encompassing structural and situational factors of ministerial duration, is still distant.

2. CABINET AND MINISTERIAL STABILITY

Cabinet stability is about the duration of the government as a collective body; ministerial stability about the durability of individual ministers. Each focuses on the determinants of stability: what factors lead to the end of a government or a minister in office? And they are clearly related—Huber and Martinez-Gallardo (2008) notwithstanding—because the fate of ministers must in part depend upon the fate of the governments in which they serve.

Consider the events which trigger the end of a government: (1) general elections, (2) death or serious illness of top cabinet members (3) parliamentary vote of no confidence, (4) one or more parties leave the cabinet because of policy disagreements, (5) voluntary resignation of the cabinet, (6) conflict between cabinet and head of state (Grofman and van Roozendaal 1997, p. 425). Each of these might lead to the end of any minister, though not necessarily. A government might fall, but not all its ministers. When one party leaves a government the ministers of the other parties remain. Whilst exit following a general election must remain as an important factor in length of ministerial tenure, we need to delve further. Events which trigger the end of a minister include: (1) end of government, (2) death, illness (3) personal error, (4) departmental error, (5) sexual scandal, (6) financial scandal, (7) poor personal performance, (8) policy disagreement within government, (9) policy criticism by actors outside government, (10) other controversy, (11) other reason for forced resignation, (12) other reasons for unforced resignation.² As with government terminations, precisely when a minister is deemed to have ended his term of office can be defined differently depending upon the research question. Governments are usually considered to have terminated following a general election, even if the same prime minister returns with largely the same cabinet. For certain questions, however, we would want to define termination as change of prime minister. For ministers too, the precise research question will determine whether a ministerial term is deemed to end at the end of a government or to continue through different administrations.

Formally ministers' terms in parliamentary democracies end with the termination of the government. From that point of view it is no surprise that, for example, "the short spells that French ministers spend in any specific post are largely due to frequent government terminations" (Kam and Indridason 2009, p. 51). On the

other hand, provided that their party stays in power after the end of a government, ministers frequently are reappointed to the subsequent cabinet, often in the same portfolio they held before. For example, Otto Gessler was a stable minister in an extremely unstable cabinet system. During the Weimar Republic he served in 14 German cabinets as minister of defence (in just eight years). Such ministerial stability is often more important for understanding the policy process than stability of governments.

Sometimes ministerial termination causes government termination when the resignation of ministers brings down a cabinet. Indeed, in coalition systems the decision of a party leader to reshuffle his ministerial delegation in government means one or several ministerial terminations. But he may also decide to withdraw his full party team from office, thereby precipitating the end of the government. In terms of case coding, this is when the code “policy disagreement” for ministers coincides with “one or more parties leaves the cabinet”, as in Germany in 1982 when the four FDP ministers resigned, ending the coalition with the Social Democrats.

This previous example highlights the necessity of also considering the institutions that govern cabinet and ministerial termination. Across countries, the formal rules of governmental termination differ from those ruling ministerial termination. Also, the institutions that lead to government formation dramatically affect the nature of ministerial selection and termination. In some cases, such as the UK where single-party government has been the norm, the relationship between ministers and the prime minister has been relatively straightforward: ministers can be considered agents of the prime minister. In coalition systems, ministers are often double agents; agents of the prime minister and of their party, with conflicting loyalties (Andeweg 2000; Dowding and Dumont 2009). In such systems the prime minister can be considerably constrained in both appointing and dismissing ministers—indeed the leader of the respective ministers’ party might be more important than the prime minister.

These very cursory theoretical remarks on the relation between cabinet stability and ministerial stability meet with the empirical findings: Huber and Martinez-Gallardo (2008, p. 169) show that ministerial stability “is only loosely related to the stability of cabinets, making it impossible to rely primarily on arguments about cabinet duration to explain patterns of individual stability”. For those

who need an empirical justification for conceptually and theoretically independent research on the stability of individual ministers, this is it. Dogan and Campbell acknowledge that a “noyau gouvernemental du personnel ministériel” (1957, p. 334) is able to grant stability to an ostensibly unstable cabinet—a feature of interwar politics in Belgium (Höjer 1969, p. 315) and the French Fourth Republic (Siegfried 1956; von Beyme 1971, p. 69). Dogan provides an extensive historical comparison of twelve European regimes in terms of the relationship between cabinet stability and ministerial turnover, arguing that a group of irremovable ministers, the “governmental nucleus” which stays in power across several governments and holds the most important positions, ensures the continuity of state leadership (Dogan 1989, p. 239). But we can also have governmental stability with ministerial instability: Bäck, Persson et al. (2009, p. 175) argue that in post-war Sweden apparently strong government stability is belied by the high degree of personnel turnover. In Romania though, cabinet instability is accompanied by ministerial instability (Ionaşcu 2007).

Frogner’s (1991, pp. 119–20) approach simply compares the time in office of individual ministers and of governments. His sample of 14 West European states between 1945 and 1984 suggests that cabinets last for 2.9 years, whilst ministers remained in office, on average, 4.5 years. In Italy, between 1948 and 1992, “the average duration of ministerial experience was three years and eight months, that is no less than four times the average duration of the governments” (Verzichelli 2009, p. 90). Another way to reveal the relation between cabinet and ministerial stability is to calculate the ratio of ministers who left the cabinet during a running term and not at the end of government. In 16 Western European parliamentary democracies plus Australia, Canada and New Zealand, on average approximately one third of all ministerial terminations occur during the course of a government—but with considerable cross-national variation (Austria: 62%; Ireland: 11%) (Huber and Martinez-Gallardo 2008, p. 171). The overall figure for ten Eastern European post-communist democracies is similar, with just over 30% of all ministers leaving office during a running term (based on Fettelschoss and Nikolenyi 2009, p. 221), in France slightly under 30% (based on Kam and Indridason 2009, p. 53)³ in Germany 45% (based on Fischer and Kaiser 2009, pp. 32–4)⁴ and in the UK around 25%.

In short there is only a weak relationship between ministerial stability and cabinet stability. Most of the work on ministerial stability is concerned with personal,

institutional and structural factors that affect durability such as age, gender, portfolio, scandal, size of parliament, and so on. To that end most of the work is empirical. However, the broad theoretical framework within which the empirics are developed is that of principal–agent or agency theory.

3. AGENCY THEORY

Agency theory was developed to explain the problems relating to the delegation of responsibility. Since ministerial duration is likely to be related to performance, agency theory can help us to understand how performance leads to ministerial exits and reshuffles.

According to agency theory, delegation occurs when agents have time, information or skills the principal lacks (Kiewiet and McCubbins 1991; Aghion and Tirole 1997). A principal wants her agent to do the job as if motivated by the principal's preferences. We identify two agency problems: agency rent and adverse selection.

Agency rent (often called “moral hazard”: see for example Strøm (2000), and Indridason and Kam (2008)) occurs when a principal hires an agent to carry out certain activities on her behalf, but he does not do so efficiently or effectively. The problem can emerge because of asymmetric information or hidden action. The agent can observe what he is doing more closely than can his principal. He may not work efficiently. He might not put in the effort or lack the necessary skills. Secondly, where the agent does work hard with the required skills, he might not share the principal's preferences. In our case, the minister may have different policy preferences from the PM. Bresler-Gonen and Dowding (2009) call the first problem “agent-shirking” (or “shirking”) and the second “policy-shifting” (or “shifting”). Both can lead to policy drift.

Adverse selection occurs where there is heterogeneity in the population of qualified candidates (ministrables) and those with some undesirable characteristics are the ones most likely to come forward. In the ministerial market the most ambitious are also likely to be those who want power and/or have strong policy preferences. The power-hungry might appeal to a PM because they show great loyalty in order to be

chosen, but might be inefficient ministers in other regards; or once chosen pursue their own preferred policies rather than those of the PM. In other words, compared to less ambitious people who have not caught the eye of the PM or chief whip, they might be more likely to shirk or to policy-shift once in a position of power.

Ministrables who are efficient and who also have strong policy preferences are likely to gain their own following within the party. Such factional leaders or “big beasts” (King 1994) often have to be chosen. However, they are also more likely to policy-shift and perhaps challenge the PM in the future. Thus adverse selection can be a great problem for the PM. She might well know at the appointment stage that a minister might cause her policy problems, but is not fully free to choose the cabinet of her desires because she too is an agent of her party.

Ministerial stability is under-theorized. Of course, many of the hypotheses used in ministerial duration analysis are a result of theoretical considerations, but there is no general theory of ministerial duration (and it is not our goal to provide one here). There is no intense scholarly debate on the stability of ministers as once occurred in cabinet termination research by the structural (Warwick 1979; Strøm 1988) versus the events approach (Browne et al. 1984), leading to a unified model (King et al. 1990). Rather, research on ministerial stability takes off from the unified model using similar empirical techniques. Two important works develop formal models from the PM’s perspective to find the ideal level of protection for ministers targeted by resignation calls (Dewan and Myatt 2007) and of how to deal with a declining pool of candidates to appoint to the cabinet (Dewan and Myatt 2010).

4. DURATION AND DURABILITY

Duration is the length of time ministers are in office; it is an empirical fact about them. Durability is a theoretical term that is determined by the factors that influence the duration of a minister. Those factors might be derived theoretically concerning the sorts of things we think should influence duration, but are also derived empirically by examining ministerial duration. Laver (2003, p. 24) pithily demonstrates the difference: “The healthiest person in the world can be hit by a bus tomorrow, while someone who is a total physical wreck can limp on to a ripe old age”. The durability

of ministers is conditioned upon factors about them; to estimate the effects of those factors we examine actual duration.⁵

Ministerial stability is a generic term encompassing both ministerial duration and durability. Theoretically we might be interested in comparing the stability (actual duration) of ministers across countries, or within a country over time; and also be interested in the structural factors that affect durability. However, ministers might have longer duration in the past, or in one country rather than another, not because there are any structural factors that differ, but simply because the nature of the hazards has changed. Some countries might have fewer crises than others because government is smaller or less powerful; and the incidence of events that lead to ministers exiting varies over time within a country. Studies of durability often assume that events hit at the same rate, but this might not be the case across nations or across ministers. Gender, portfolios and unobservable factors such as psychological disposition might affect the event rate. Empirically examining durability apart from duration is a theoretically complex enterprise.

Research focused on duration is largely concerned with description of the mere length of a ministerial tenure. It identifies some very general patterns in large N-Studies (such as Blondel 1985), but in order to explain these patterns further theorized analysis is required. Durability studies attempt to find explanatory factors influencing the duration of ministers and generally use event history analysis (also called survival or duration analysis) as their favored method.

4.1 Different Concepts of Duration — the Counting Rules

As well as the duration–durability distinction, there are also different concepts of duration. Duration as the length of time ministers are in office seems clear cut; however, when used to help empirically determine durability the concept is not so obvious. As we are using duration to derive the theoretical concept of durability, precisely how durability is going to be used determines our choice of definition of duration. There is no “correct” definition.

Most studies of duration consider an uninterrupted ministerial tenure across various governments as only one spell, whereas most studies on durability are more rigorous and operate with a definition of a “ministerial spell as the length of time

which a minister serves *in a given administration*” (Berlinski et al. 2007, p. 247, italics added). Both usages can be defended depending on the research question.

Of course, the minister’s time in office technically ends with the government; if he returns, he is appointed to a new government. Politically or practically this may make little difference. If, after the general election, the minister’s party stays in power, the minister might not even have cleared his desk before taking up his post again.⁶ For instance, in Eastern Europe more than one third of all ministers who formally leave due to government termination return to their cabinet seat immediately a new government is formed (Fettelschoss and Nikolenyi 2009, p. 220). Consequently, most studies on duration ignore the technical exit of an immediately reappointed minister and interpret ministerial duration across various administrations as one spell, with the end of tenure being reached not before the definite exit of the individual from the cabinet.⁷ Thus, the tenure of a long-time minister is regarded as, for example, lasting sixteen years and not four times four years. Note that not only are technical reasons for exits (elections, change of president, for instance) ignored, but also the types of government served by a minister in successive cabinets, as this measure concentrates on the individual presence in office regardless of various aspects of the context.⁸ This way of calculation nevertheless makes sense, since it enhances variance and allows more meaningful results regarding the average duration of ministers as an indicator of ministerial stability across systems. It is the relevant calculation for the question ‘Which countries have the lowest ministerial turnover?’

Another concept of duration considers a ministerial tenure as lasting at maximum the duration of one government. This might be a consequence of the methodological and conceptual spillover from the studies on cabinet stability, where the end of a cabinet is a point of discontinuity not only for the government as a whole but also for its components, the ministers, irrespective of possible reappointment. In other words, in this interpretation the reappointment of a minister has to be seen as a new selection decision. To see how this relates to durability, let us consider coalition systems. Elections or change of coalition composition may have a tremendous effect on the number of portfolios a party is entitled to (given the proportionality norm of portfolio allocation: see Gamson 1961 and empirical validations of this proposition). A given minister who survived several successive cabinets in which his party was entitled to occupy first all cabinet seats, then half of them, then just a couple of

portfolios, appears much more valuable to his party than one who has continuously served in cabinets where the positions to be filled remained constant throughout the various administrations. This difference is expected to affect their respective chances of surviving scandals. The ideological complexion of successive coalitions may also make the reappointment of a given minister with a specific policy faction belonging or well-known policy views more or less likely. Besides, personal features such as age, experience in cabinet or in a given portfolio also change from one selection decision to another. Treating reappointments as new selection decisions whenever a new government takes office therefore allows for more variance in the explanatory factors expected to have an impact on ministerial durability. Kerby, however, treats cases as censored only when ministers die in office, are defeated in a general election or exit the cabinet when their party ceases to be the government party (2009, p. 10). In an Irish study on ministerial turnover, the non-reappointment of a minister after an election is even treated as a dismissal (Farrell 1971, cited in O'Malley 2009, p. 188); contrariwise for Portugal, Pinto and Tavares de Almeida (2009) do not even statistically record ministerial terminations due to government end.

So which concept of duration is more appropriate? There is no objectively better way to define ministerial duration. When focusing on career aspects and the mere time ministers spend in office, it is more suitable to ignore technical breaks and count time across different governments. When considering durability, the appropriate approach depends upon the precise question. When considering institutional factors, “fall of government” and “death/illness” censoring is appropriate; here the durability of a minister depends on factors outside of government duration. (Though of course the factors that lead to lower ministerial durability might well lead to lower government durability—bad ministers are likely to make for bad government.) Broader questions concerning the durability of ministers given institutional factors about countries (length of parliamentary term, for example) might justify no censoring. On the other hand, more fine-tuned measures could also be considered in comparative analyses, such as discounting parliamentary recesses, the time between parliamentary dissolution and the start of a new parliamentary term or periods spent in a “caretaker” cabinet before a new cabinet is formed, when ministers are not susceptible to questioning by MPs nor are they fully empowered and therefore essentially not allowed to take new policy initiatives. Either way, it should be borne in

mind that the chosen “counting rules” have implications for the results we get when measuring ministerial duration and need to be taken into account when making comparisons across countries using single-country case studies. Although this is no guide for choosing between alternatives, practical advice in the direction of cumulative progress is to collect fine-tuned data that allows both for re-composing uninterrupted individual careers to study ministerial duration and for investigating durability across different systems by using potentially useful detailed knowledge of institutional and contextual settings.

4.2 Event History Analysis

An early attempt at measuring duration was Blondel’s (1985, pp. 79–90 “attrition rate” which is the proportion of ministers leaving the cabinet during one year (for example, 25% if five out of twenty left). He then takes the reciprocal as a value indicating the number of years it would take to replace the whole government at the same attrition rate (four years in our example: Blondel 1985, pp. 84–5). He partly applies this concept of ministerial “life expectancy” in his world-wide study of ministers. He additionally uses “the crude average” of time in office, summing up the time of several tenures, even when they were interrupted by a break of several years between leaving and re-entering the cabinet. The attrition rate is a useful indicator of ministerial turnover, as it allows comparison regardless of the size of the cabinet. Moreover it can be calculated for any time period or on the basis of administrations, allowing comparisons across different governments and prime ministers. One problem with his “attrition rate” is that we might expect the rate to increase over time, making comparisons of administrations of different lengths problematic. It might also increase over the tenure of a government and then tail off as an election approaches. It has been superseded by event history analysis.

Event history models have proved their usefulness in many studies of cabinet stability (such as King et al. 1990; Warwick 1992; Diermeier and Stevenson 1999) as they provide better estimates when the subjects of investigation are duration and the transition from one state to another (Box-Steffensmeier and Jones 1997). In our case these are the minister’s time in office and the transition from the state “inside the cabinet” to “outside the cabinet”. Event history analysis allows answers to the

question of how the risk of exiting the cabinet is influenced by a set of covariates (the event history term for independent variables) as well as estimates as to what extent this risk depends on the duration within the state “inside the cabinet”. This is done by modelling the “hazard rate”, which can be interpreted as “the instantaneous probability that an event occurs given that the event has not yet occurred” (Box-Steffensmeier and Jones 1997, p. 1427). The model usually chosen for ministerial duration purposes is the semi-parametric Cox proportional hazards model.⁹ Yet it comes with the problematic *ex ante* assumption that there are no differences in the types of ministerial exits or indeed within types of ministers (unobserved personal characteristics). Given that we have identified twelve types of terminal events, this assumption is difficult to maintain, but the Cox model is only capable of pooling the multiple types of ministerial exits. As a consequence we have to assume that the risk of a minister’s exit cannot change over time: that is, there are no *ex ante* assumptions about the shape of the hazard rate. However, in the absence of alternatives the advantages seem to outweigh the disadvantages (Huber and Martinez-Gallardo 2008, p. 175). The problem can be mitigated by censoring cases where the occurrence of an event is not observed. This is especially true when the minister survives until the end of a government, but it also makes sense to apply it in the case of death or illness. Thus the nature of statistical estimation affects the definition of what we consider to be a ministerial spell given our research question.

Event history also provides a framework, which turns the problem of different exits into a virtue. Competing risks models make it possible to explore separately the factors that influence the likelihood that ministers will exit the cabinet by experiencing any of these terminal events (for competing risks, see Vermunt 1997, pp. 145–60). Their problem is that they require detailed data (for example, information on different exit reasons for each ministerial spell) and their application is more complex than common event history models. Huber and Martinez-Gallardo (2008) utilize this method where it proved to be fruitful. Another useful feature of event history analysis which contrasts with common regression models is the option to include time-varying covariates. Those variables are able to depict features that change within observations over time.

Due to its methodologically excellent fit with the question of ministerial durability, the number of studies using an event history approach is growing. Besides

the prominent articles from Berlinski et al. (2007, 2010) and Huber and Martinez-Gallardo (2008), event history was also applied by Kam and Indridason (2005) (examining reshuffles rather than individual ministerial exits); Quiroz-Flores (2009a) and Wood and Marchbanks (2008); see also the descriptive application of event history in Berlinski et al. (2009), Bäck, Persson et al. (2009) and Real-Dato and Jerez-Mir (2009). As the SEDEPE network's comparative data project develops, we expect that event history and especially the competing risks approach will be increasingly applied to questions about ministerial durability.¹⁰

5. INSTITUTIONAL CHARACTERISTICS OF THE ENVIRONMENT

5.1 Regime type

When comparing democratic and totalitarian systems very generally, theory might suggest that dictatorial leaders and their ministers stay in office longer since they are not subject to elections. Yet one also might suppose that authoritarian leaders are more shuffle-happy since they do not face the electoral costs which are often involved with the sacking of ministers and a rapid turnover of ministers might ensure that they cannot challenge the leader.

There has been much less work on ministerial duration in authoritarian regimes, especially recently. What there is, however, seems to show no clear pattern of ministerial duration in different regimes. Still, variation can be found in the subtypes of totalitarian systems. Whereas in communist states a rather long ministerial duration was the rule, ministerial careers in military regimes tended to be very short (Blondel 1985, pp. 135–6, 116–21). In terms of the impact of regime change, Blondel (1985, pp. 112–15) sees only a relatively small increase in ministerial turnover as a direct effect. After the demise of communism and with more data available, things look different. The conclusion that rapid ministerial turnover is a characteristic feature of post-authoritarian countries (Shevchenko 2005, p. 409) might be true for post-communist states (see Blondel et al 2007, pp. 50–2), but not for Latin American countries which overcame military dictatorship. For example, in Chile, once the

country with the second shortest ministerial duration worldwide (Blondel 1985, p. 89), the post-Pinochet cabinets from Patricio Aylwin to Eduardo Frei (1990–8) were characterized by high ministerial stability (Siavelis 1999, p. 239). Another study on Latin American education ministers in 18 countries concludes that democracy contributes to ministerial stability, but not necessarily at the beginning of a transition process (Corrales 2002).

5.2 Governmental System

Does the specific institutional configuration of parliamentary versus presidential systems have an impact on ministerial tenure? There are two main effects hypothesized in the literature. First, in presidential systems the chief executive, equipped with a separate political legitimacy from the legislature, has more discretionary power to dismiss a minister than does a prime minister in a parliamentary democracy. Nevertheless, following Lijphart's (1999, pp. 116–42) much debated logic of using cabinet duration as an indicator for executive–legislative relations (interpreting a long cabinet duration as the executive's dominance over parliament), some argue that ministerial reshuffles can be seen as a measure of prime ministerial power (Bäck, Dumont et al. 2009, p. 233; Bäck, Meier et al. 2009). Here it is argued that ministerial duration should be shorter in presidential than in parliamentary systems. The second effect derives from the constitutive feature of parliamentary systems where the cabinet as a whole is dependent on the parliament's confidence, suggesting a shorter duration of ministers in parliamentary than in presidential government types. Yet we have already shown empirically that the connection between cabinet stability and ministerial stability is weak. In fact there are few comparative studies on these questions and they focus on parliamentary systems only, as do most of the country studies. So we refer to the already heavily cited Blondel, who suggests that constitutional presidentialism leads to low ministerial duration (1985, pp. 123–6), whereas the duration in prime ministerial systems is “not very high, but it is not low either” (pp. 129–30). A first comparative analysis of five presidential systems (Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson 2010) tends to confirm this pattern: the four Latin American countries studied had ministerial durations that ranged between less than 2 years to 2 and a half years.¹¹ The difference is explained

by the fact that “constitutional presidencies are based on the election of a president, prime ministerial systems, which are issued from parliamentary systems, are based on the election of parties. Ministers are thus likely to continue in office even when the Prime Minister departs, provided the same party remains in office” (Blondel 1985, p. 130).

6. INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF MINISTERIAL TENURE

Various institutional factors affect hiring and firing. Some prime ministers are constitutionally more constrained than others because the pool of qualified candidates is limited (from the parliament only); or other formal or informal constraints exist depending upon the nature of coalition formation or party rules (Bergman et al. 2003; O'Malley 2005). Schleiter and Morgan-Jones (2009) use a constitution-based approach to explain cabinet stability, but the effect of the constitutional framework on individual ministerial tenure has not been empirically analysed. One reason is that most studies thus far are single-country studies and comparative analysis is required to examine the effects of constitutions

It might be thought that the greater the number of actors who can unilaterally trigger a dismissal the lower the durability of ministers. Applying the concept of “veto players” (Tsebelis 2002) in a new context, the greater the number of actors who have to agree to a dismissal the higher the durability of ministers. As for triggering, the minister himself and the PM are the most powerful actors. Ministers can of course trigger their own exit, and whilst there are cases where a resignation is offered where a minister genuinely wants to leave but is persuaded to stay, most such offers are made to muster prime ministerial support in the face of criticism. Strong ministers might also threaten a resignation for strategic advantage (Alderman and Cross 1967).

Politically, the de facto power to trigger an exit often lies in the hands of the PM. Yet de jure the power of dismissal is usually held by the head of state. Nevertheless, in parliamentary systems it is practically unthinkable that heads of state dismiss a minister without the explicit say-so of the PM. In semi-presidential systems

such as France, the decision needs to be negotiated between the prime minister and the head of state. Many parliaments (in countries such as Belgium, Iceland, Italy, Sweden, Poland or the Baltic States of Estonia, Latvia, Lithuania, and also a few German subnational Länder) possess the right to unilaterally vote an individual minister out of office against the wishes of the prime minister (outside of no-confidence votes against the government as a whole). Notably, the US Senate's de jure role of confirming the appointment of new cabinet secretaries gives it a de facto power to veto changes proposed by the president (this institutional characteristic is at the heart of Quiroz Flores' (2009b) model).

These features can make a big difference in the strategy of a minister facing the threat of dismissal. He might prefer to step down voluntarily before dishonorably being removed by a parliamentary vote. Even if legislatures are not equipped with a no-confidence vote directed at individual ministers, they may force the resignation of ministers through criticism and pressure. Such methods might be just as effective as a vote of no confidence. In a broader sense, the general public has an important say in de-selection issues—a clamorous public can force constitutional actors to take action. The public also ensures highly popular ministers are practically untouchable (Verzichelli 2009, p. 92).

Hiring and firing decisions are connected insofar as for every deselection there is almost certainly a replacement selected. Hence appointment rules can affect the PM's strategic considerations about whether to fire a minister or not (Dowding and Dumont 2009, p. 11). Appointment restrictions include an institutionally determined size of the pool of candidates: in most parliamentary democracies the pool of potential ministers is constitutionally or practically limited to members of parliament. A prime minister wishing to sack a minister needs to find a replacement who will do better; the smaller the pool of potential replacements, the less likely it is that a more competent candidate can be found. Thus size of parliament relative to size of government should directly affect durability. Additionally, practical and strategic issues might reduce the ability of the chief executive to sack ministers or reshuffle cabinets. This is clearly the case in Ireland where minority or low-majority cabinets inhibit the ability of prime ministers to dismiss ministers for fear of retaliation against government in parliament. The small size of Ireland's parliament reinforces this constraint, which is also evident

in Iceland, despite the absence there of a formal constitutional requirement to choose ministers from parliament. Where there is a small pool of ministrables therefore, ministers might enjoy a relatively high degree of job security.

Where hiring rules specify a group representation, such as in Belgium, firing a minister can involve a major reshuffle: a new minister from that language group needs to be accommodated and there may be no one from his group that fits the post that has been vacated. It can even involve asking another minister to resign at the same time simply to enable a reshuffle that fits constitutional requirements (as occurred in 1976). Where the prime minister wants to reduce the size of cabinet, the same number of ministers from each linguistic group needs to step down (as in 1973). Such severe constraints indicate that ministers could well survive scandals in Belgium that would sink them elsewhere.

Other selection constraints involve the number and the strength of actors who have to approve a ministerial appointment. Confidence “investiture” votes for individual ministers or equivalently the necessity of ministers in a presidential system to be approved by the legislature are also constraining. In some systems parties have a considerable role—as was the case in the Australian and New Zealand Labor Parties until recently. In the UK before 1919 ministers appointed during a running term had to submit themselves to a by-election in their constituencies; thus the resignation or firing of a minister might entail the government’s having to fight for a marginal seat (Alderman and Cross 1967, p. 16).

All these constraints on hiring and firing might increase incentives for collectively reshuffling the actors in place, Kam and Indridason (2005) argue. The evidence from Westminster systems supports such a hypothesis.

7. POLITICAL CHARACTERISTICS OF THE ENVIRONMENT

7.1 Government Types

It may seem that because there are more effective veto players in coalition governments, ministerial durability should be higher. However, we know that single-party governments last longer. Bakema (1991) in a sample of 14 West European countries finds no clear pattern regarding single-party versus coalition governments. She does find that ministers last longer in minimum-winning coalitions than in surplus coalitions—just as cabinets do. There is clearer evidence for the hypothesis: “the likelihood of leaving the cabinet is reduced by almost 40% for ministers in a coalition government when we compare them to ministers in single-party majority governments” (Huber and Martinez-Gallardo 2008, p. 176; confirmed by Quiroz-Flores (2009a, pp. 125–30)).

Budge (1985) and Budge and Keman (1990, pp. 208–12) had already found strong evidence that reshuffles take place more often in single-party than in coalition governments. Quite rightly, they related this observation to the absence (or rather, weaker presence, as intra-party factions can be important) of constraints on prime ministerial power in single-party cabinets. Further research should not only focus on questions of coalition versus single-party governments or the number of parties involved in a coalition, but should also take explicitly into account the proportion of ministers in cabinet from parties other than the PM’s.

7.2 Party Systems

As party systems are the main predictor for the (non-)creation of coalition governments, it is to be expected that their effect on ministerial duration should be closely connected to the issue of government types. Empirically, Huber and Martinez-Gallardo (2008, p. 175) conclude that the number of effective parties in the legislature is not a significant determinant of individual exit risk. Bakema (1991, p. 80), on the contrary, suggests a negative relationship between the number of effective parties and the duration of ministers in office. Again, these results have to be seen in the context

of the fact that the number of effective parties affects cabinet duration, which again influences ministerial duration.

7.3 Party Politics

Whether the minister belongs to the PM's party in a single-party government or to a junior partner's party in coalition government makes a difference: the rules of party politics apply to all of them, though not necessarily in exactly the same way. In most countries parties do not have much formal control over an individual minister's exit from cabinet. Yet, at least in parliamentary systems, they are crucial actors which play a vital role in selecting, sustaining and deselecting ministers. Parties are not unitary actors and chief executives need to keep the different party wings and factions happy. It may be dangerous for a PM to alter the cabinet composition as equilibriums negotiated within or across parties during cabinet formation (policy programme, regional or factional representation, and so on) might be at risk. PMs cannot simply fire powerful colleagues that command great party or parliamentary support. Large centre parties sometimes include prominent left-wing figures from their own ranks when coalescing with junior partners on the right of the political spectrum, and vice versa—in Germany and in Belgium for instance—which can make it more difficult to remove these outliers. Furthermore, unilateral changes may disrupt mutual trust amongst coalition partners.

In coalition systems, there are further party-strategic issues to take into account. The role of party leaders in cabinet formation may affect cabinet stability and ministerial turnover. Ministers might owe more to party leaders than to prime ministers; so where there is conflict between coalition partners ministerial turnover may be even less likely than a cabinet breakdown. When the party leader enters cabinet and leaves party chairmanship, cabinet stability may be strengthened but ministers of the party become subject to two potentially conflicting loyalties—towards the leader who chose them (and the cabinet as a whole to which that leader has tied his reputation) and towards the new leader—thereby increasing the risk of ministerial turnover.

Party politics also has to keep an eye on keeping the party—and in case of a governing party the government—popular among voters. Ministers as highly visible

representatives of their party affect their party's image. Scandal reduces government popularity; sacking ministers who are involved in scandal can (more than) correct for such falls (Dewan and Dowding 2005). And sacking for this corrective effect must be used sparingly or the public might not reward prime ministers who use the sword.

Public calls for a minister's resignation are related to performance (Dowding and Kang 1998; Berlinski et al. 2010, Fischer et al. 2006, Dewan and Myatt 2010). Berlinski et al. (2010) demonstrate for the UK that the first and second resignation calls especially can increase that minister's hazard of being terminated. They also show PMs evaluate individual ministers in comparison to the performance of the government as whole. Each minister's durability goes down whenever any member of the cabinet is criticized without resigning. Kam and Indridason (2005, p. 349) show for five Westminster systems that ministerial reshuffles (defined as affecting more than two office holders at a time) do not become more likely as the governing party's (or parties') popularity declines. Yet, they suggest, reshuffles become more likely when the PM's personal popularity begins to lag behind that of her government.

7.4 Portfolio

One might think portfolio should affect ministerial durability. Indridason and Kam (2008, p. 644) argue that reshuffles will be used to control ministers responsible for the politically important or complex portfolios. These ministers will run a higher risk of being reshuffled as monitoring is more difficult, and the failure to do so more costly. Hence duration in significant portfolios should be shorter than in less important ones. Using data from the UK and Australia, Indridason and Kam show that "the more influential the portfolio, the more it was reshuffled" (2008, p. 647).¹² Yet Huber and Martinez-Gallardo (2008, p. 172) argue that ministers holding important portfolios have gone through a more careful ex ante screening: they are likely to perform better and stay longer. In their empirical evidence from 19 parliamentary democracies, ministers ranking higher in portfolio importance run a lower risk of being terminated (Huber and Martinez-Gallardo 2008, p. 176). These apparently contradictory findings may simply highlight the difference between Westminster systems, where single-party government traditionally allows prime ministerial

dominance, and coalition systems, where the leader of the junior party usually picks the most important portfolio for himself.

We have little evidence concerning differential hazard rates in different portfolios. Shevchenko (2005) distinguishes between ministers in consensual policy fields and those overseeing conflictive policies in Russia. She claims that “bureaucrat ministers” who manage a portfolio of uncontentious issues last longer than “political ministers” presiding over divisive policy areas. Fischer and Kaiser (2010, pp206-7) show that in Germany certain ministries, such as defence or home affairs, are more prone to resignation calls than those of, say, justice or postal affairs.

7.5 Ministerial Rank

If greater screening leads to better ministers then the higher the rank of minister the more durable they would be. This is the case in the UK (Berlinski et al. 2007, pp. 254, 259–60), despite the fact that higher-ranking ministers usually face greater levels of scrutiny in parliament and press than their lower-ranking colleagues. We would also expect this in coalition systems where junior-party leaders occupy deputy-PM positions.

7.6 Prime Ministers

Notwithstanding the constraints on ministerial selection and deselection, the personality and characteristics of the prime minister should still have some effect. Prime ministerial effects are generally controlled for in duration analysis, but different ministerial styles exist (King and Allen 2010)—although it is a matter of some debate whether the actual sacking of a minister is a sign of political strength or weakness. In more generalizable terms, Berlinski et al. (2009, pp. 64–8) show for the UK the ministerial survivor functions by prime ministerial term, demonstrating that they do not differ greatly and that the differences detectable can be explained by the length of the term. In Spain, on the contrary, the ministerial survivor functions do differ considerably from PM to PM, leading to the conclusion that the PM’s personal strategic calculations seem to have more impact on the average ministerial duration (Real-Dato and Jerez-Mir 2009, pp. 110–20).

The strategic calculations of a prime minister may be revealed by the firing rule she employs when facing a minister's failures or scandals. Implementing a strict firing rule provides incentives for other ministers to raise their performance to avoid being sacked and reduces the likelihood of new scandals; but at the same time it withdraws talented ministers from the cabinet (Dewan and Myatt 2010). Given that the talent pool is finite, the PM must therefore weaken her firing rule at some point. Hence, according to Dewan and Myatt (2010, p. 82), ministers entering cabinet late should be more durable than those selected at the start of a government, regardless of the fact that the latter may have been more talented. This effect may be intensified in the case of chief executives who take over ministers appointed by their predecessors or who are more constrained by other actors at the time of appointing a new cabinet than later. Provided that the prime minister has an effective right to dismiss ministers, she may be more inclined to take the opportunity of a failure or a scandal to get rid of those ministers she herself would have ideally not chosen because of their known policy preferences or previous loyalties. The resulting cabinet would comprise ministers closer to the prime minister's ideal policy positions and more personally loyal, thereby reducing the risk of shirking and shifting.

7.7 Change of the Chief Executive

A change of chief executive is by definition the end of government and has much the same effect on ministerial durability as a reformation of a government following a general election. For that reason most event history hazard modelling censors changes following a change of prime minister. In many presidential systems the president cannot be re-elected more than once, and as the emphasis on the election of the leader is so overwhelming "it is very unlikely that ministers of a previous leader will be appointed by a subsequent president, even if this president is of the same party" (Blondel 1985, p. 125). This logic can be also true, to a lesser extent, for parliamentary systems where ministers chosen by a previous prime minister and "inherited" by another will not always continue in the cabinet or the portfolio they held previously. There is a correlation between the length of tenure of the leader and "her" ministers; we would expect the durability of those who stay in cabinet despite a change of PM to be weaker than that of the ministers chosen by the new cabinet

leader. Bäck, Persson et al. (2009, p. 169) argue that Ingvar Carlsson's frequent reshuffles during his first cabinet were partly due to the fact that he took over as prime minister after Olof Palme's murder. Quiroz Flores' (2009a) study of foreign ministers shows that the political survival of a leader has a large impact on the tenure of ministers: "when a leader fails, the foreign minister is also very likely to fail". The opposite claim that the more time a leader is in office, the lower the probability of a minister being removed from office holds only for small coalition systems and not for large ones (Quiroz Flores 2009a, p. 130).

7.8 Availability of Ministrables

Two theoretical articles draw our attention to the fact that the supply of ministrables is finite. Dewan and Myatt (2010) show theoretically that the size of the ministerial talent pool influences the PM's firing decisions—which is hence indirectly connected to ministerial duration. Yet there is no linear relationship. Assuming that the talent pool is declining due to ministerial exit during a running term, the article shows how a PM can establish an ideal firing rule taking in account several factors such as ministerial performance, the arrival rate of scandals and the possibility of replenishing the talent pool. Whilst not about ministerial duration, Laver, and Shepsle's (2000) article theoretically shows that small parties' lack of personal resources can lead to a reallocation of bargaining power among parties at the moment of government formation.

7.9 Alternative Career Incentives in Multi-Level Systems

Although being a minister on the national level means that you cannot get much higher in politics, in multi-level-systems especially there may be a few other attractive top jobs for which a cabinet minister could possibly aim. So, theoretically, the existence of multiple levels of government should also induce different patterns of ministerial duration. The availability of politically relevant subnational functions, usually posts in executives, may well have an impact on the ability of national chief executives to keep even their most talented ministers. In Spain some national ministers resign to fight electoral campaigns in their region with the ambition of becoming minister-president, whilst in Belgium they tend to resign after elections are

held and their executive position in regional government is secured. In Germany both occur (Fischer and Stolz 2010). Either way, one would hypothesize that the higher the attractiveness of jobs at subnational level compared to the national level, the higher the “centrifugal ratio” (share of national ex-ministers who follow a career in a subnational executive, often as PM)—and the lower the duration of ministers at a federal level. Of course, the same argument holds for appealing jobs on the supra-national level. Ministers sometimes move to prestigious positions in international organizations. For example the Swedish Dag Hammarskjöld resigned in 1953 to become General Secretary of the United Nations; from Belgium P-H Spaak in 1957 and Willy Claes in 1994 both resigned to take up the post of General Secretary of NATO; and Franco Frattini of Italy became vice-president of the European Commission in 2004.

So far, there is no evidence of a systematic impact of alternative career options on ministerial durability. In Germany the number of ministers who left their post because of an outside job (including a job in industry or an important party job) is very low: 18 out of 236 (8 %; Fischer and Kaiser 2009, p. 34)—and Germany is a multi-level system where both the regional and the European level are considered important. In Belgium on the other hand, Dumont et al. (2009, p. 138) find 38% of ministerial terminations during a cabinet term took place because a minister was moved to a sub-national government. For these ministers, such transfers from the federal to the federated level usually meant a ‘promotion’ in terms of ministerial ranking (Dandoy and Dumont 2010).

8. POLITICAL FEATURES OF THE MINISTER

The attributes of ministers can be very important in their selection since prime minister might need to balance region, faction, age or gender within the cabinet. These attributes might also be related to durability, either because they are associated with higher hazard or because prime ministers might find it more costly to dismiss some types of ministers than others.

8.1 Party affiliation

The fewer the veto players the lower ministerial durability and for that reason party affiliation affects durability. Non-party ministers should have shorter duration than ministers with a party backing. Fischer and Kaiser (2010, p. 208) show that the tenure of the few non-party ministers in Germany is considerably lower than those of their party-affiliated colleagues. The fact that non-partisan ministers are more frequently recruited in presidential systems than in parliamentary systems (Amorim and Strøm 2006; Blondel and Thiébault 1991) may in part account for their lower durability.

Prime ministers might find it easier to dismiss their own party ministers since they have more control over the party veto. Furthermore, a prime minister has less incentive to sack failing ministers from other parties as they damage coalition partners more than her own party. Huber and Martinez-Gallardo (2008, p. 176) show ministers from the PM's own party have a 30% higher exit rate compared to ministers from other parties.

8.2 Career Path

Ministers who have ascended through the party or through other political offices might be more durable as they have already proved themselves. Descriptive evidence from Sweden suggests that PMs are more reluctant to fire ministers who have party or parliamentary experience (Bäck, Persson et al. 2009, pp. 173–4), whilst in Germany the average duration of a minister with political experience as a parliamentarian and as minister on the regional level is considerably longer (6.1 years) than that of someone who served in neither of those (4.2 years: Fischer and Kaiser 2010, p. 209).

However, Kerby (2010) finds provincial cabinet experience has no impact on ministerial duration at the national level in Canada.

8.3 Performance and Popularity

We assume that in a principal–agent relationship between PM and minister, the PM would monitor and evaluate her ministers constantly (Dewan and Myatt 2010). Important criteria are the minister’s political performance and his popularity among voters. Prime ministers are far less likely to fire popular and well-performing cabinet members than underperformers for similar misdemeanours.¹³

We have already introduced calls for resignation as a viable performance indicator. In the UK, a minister’s hazard rate increases sharply after the first and second individual call for resignation. Yet the hazard decreases in the cumulative number of resignation calls against the entire government, which suggests that a minister’s performance is evaluated relative to that of his fellow ministers (Berlinski et al. 2010). In Canada individual resignation calls (in this case limited to calls issued in the House of Commons) increase the hazard rate (Kerby 2009). In Iceland, low public satisfaction with the performance of a minister seems to increase the risk of being removed from office (Kristinsson 2009, pp. 201–2). In Spain, by contrast, potentially dangerous situations such as scandals or major protests against a certain policy do not have a significant effect on duration (Jerez-Mir and Real-Dato 2005, p. 158). In the US, Quiroz Flores (2009b) points to the fact that presidents’ decisions to dismiss cabinet secretaries are partly explained by low performance.

We have to consider one more effect of well-performing and popular ministers. They are the ones with the power to potentially challenge the PM and might even themselves aim for the chief executive or the post of party chairman. As firing ministerial superstars is highly costly, the PM’s strategic reaction “to neutralise the danger from an heir apparent may not be to dismiss him, but rather to increase the number of potential heirs” (Alderman and Cross 1985: 391).

We conclude that performance and popularity enhance the value of a minister and are important terms in the PM’s cost–benefit equation once she finds herself deciding whether to dismiss or hold on to a minister. These decision situations emerge especially in times of policy conflict or scandal.

9. PERSONAL CHARACTERISTICS OF THE MINISTER

9.1 Age

Given the needs of cabinet renewal we would expect older ministers to be less durable than younger ones (Berlinski et al. 2007, pp. 257–8; Bäck, Persson et al. 2009, pp. 173–4), though a non-linear relationship exists when ministers are criticized, with younger ministers and older ones more likely to resign than those in the middle. Older ministers have reached the end of their career, younger ones can resign and return (and indeed might resign for tactical political reasons) whilst those in the middle fight to retain their jobs.

9.2 Education

More highly educated ministers have longer duration (Berlinski et al. 2007, pp. 257–8; Bäck, Persson et al. 2009, pp. 173–4). It is not clear that it is education per se rather than social networks that increase durability. Berlinski et al. (2007) show an Oxbridge background gives higher duration, a public school background lower duration—though here “training“ rather than education might be the key, since facing the House of Commons resembles the experience of Oxbridge debating societies.

9.3 Gender

In both the UK and Sweden, female ministers have a higher duration (Berlinski et al. 2007, pp. 257–8, Bäck, Persson et al. 2009, pp. 173–4). One could hypothesize that women need to be more talented to reach the top or that women are more risk-averse than men, but one must note that this gender difference does not appear to materialize in presidential systems (Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson 2010).

9.4 Experience in Cabinet

In most careers the longer one has served the more durable one is (until retirement age, censored in duration analysis). The opposite is the case in parliamentary

governments. Operationalizing experience as service in a previous government (Berlinski et al. 2007, pp. 257–9) shows hazard increasing with experience. Similar evidence exists for Spain, but only for ministerial exits during a running term (Jerez-Mir and Real-Dato 2005, p. 158). Here the cumulative effect of criticisms and problems probably causes increasing hazard. In the US presidential system, at least for foreign ministers, the likelihood of exit decreases with time in office (Quiroz-Flores 2009a, p. 126).

9.5 Policy expertise and portfolio clientele links

In presidential cabinets ministers are more of expert advisors to the president (Lijphart 1999, p. 118) with less political power than the usual ‘insider’ and ‘generalist’ politicians found in parliamentary cabinets. Policy expertise matching the areas covered by a given portfolio may also be sought by prime ministers; this expertise may come not only from previous educational training and professional occupation but also from activities in dedicated parliamentary committees or similar ministerial appointments at lower levels of government. Technical expertise, skill in understanding the demands and negotiating optimal compromises with or between stakeholders and clienteles of the ministry, a public service ethos are qualities that PMs may be looking for in candidates for difficult portfolios or those for which important reforms are on the governmental table. Either because these characteristics do indeed enable their possessors to do a good job or because presidents may anticipate that removing them would upset relevant constituents, ‘client links’ (understood as the belonging of a minister to an association or group relevant for the policy purview of his portfolio) “have a consistent, positive, and significant effect on ministerial duration regardless of how exit is modeled” (Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson 2010, p. 18).

10 EVENTS

“Events, dear boy, events”, Harold Macmillan supposedly remarked when asked what is most likely to blow governments off course. Events (and the responses to them) can also blow ministers out of office. Most of what we have been considering are institutional or personal characteristics that link to ministerial durability, assuming that events occur at a uniform rate to all ministers. However, that is unlikely. We begin by considering random shocks and then consider the inter-relationship between events and ministerial characteristics.

Whether a minister survives in office after some exogenous shock depends largely on the formal and informal firing rules and his political weight and net benefit to the government. But shocks might not be random. Some portfolios might be more prone to problems than others. There is little systematic evidence, but ministries of defence often have a name as ministerial graveyards. In Germany, Franz-Josef Strauss (1962), Georg Leber (1978), Rupert Scholz (1989), Gerhard Stoltenberg (1991), Rudolf Scharping (2002) all resigned whilst Franz-Josef Jung (2009) resigned as minister of labour affairs due to a failure in his function as minister of defence. In Australia, Robert Hill (2001), Joel Fitzgibbon (2009) and John Faulkner (2010) all resigned from the defence portfolio.

Events can also be affected endogenously through personal decisions or the behavior of the minister. This can be related to policy activism, assuming that the more new policy initiatives a minister pursues, the higher his risk of policy failures and hence unpleasant events (Dewan and Myatt 2007). Similarly, ministers more active in public life might be likewise active in personal life and hence more scandal prone.

Structural factors are also related to the probability of shocks. In the same way that some portfolios are more politically important than others, some governments might have fewer controversies to deal with than others. Superpowers and former superpowers strut the world stage. Other countries are bit players buffeted by world events, allowing ministers to pin blame abroad. Blame shifting towards supra-national institutions has become increasingly apparent in European Union member states. The size of the country seems to influence the (reported) number of scandals: in the atmosphere of a political village such as Ireland, “one tries to avoid enemies

unnecessarily”, writes O’Malley (2009, p. 188), classifying the Taoiseach (the Irish prime ministers) as “not ‘good butchers’”. In a village atmosphere, trying to avoid enemies could also hold for media–government relations, leading newspapers to report less. It is often argued that the Australian media’s lack of interest in sexual scandal is in part due to the close relationship between parliamentarians and parliamentary reporters. Size does matter. Iceland has only 1.9 resignation issues per year (Kristinsson 2009: 200), Germany 3.1 (Fischer et al. 2006), the UK 3.9 (Dowding and Kang 1998), whereas Canada counts 9.5 on average (Kerby 2009, p. 3). On the general impact of a country’s size and its effect on proximity between actors, see Dumont and Varone (2006).

Following calls for resignation a minister either resigns or not. However, even in the latter case his duration might be affected. Prime ministers often defend ministers in trouble, but later quietly remove them during a reshuffle or after an election. Much of the resignation research done so far shows indeed that whether or not a minister who is involved in a scandal has to resign depends to a very large extent on the result of political cost–benefit analyses by the prime minister and the minister’s party (Fischer et al. 2006; Mulgan 2002, p. 122; Thompson and Tillotsen 1999, p. 57; Woodhouse 1993, p. 281; Page 1990, p. 155; Alderman and Cross 1985, pp. 387ff and 403). Part of this analysis is the perceived value of the minister for the PM or his party.

McAllister (2003, pp. 270–1) suggests that forced exits are bad for government popularity. However, Dewan and Dowding (2005) demonstrate that it is scandals that are bad for government; resignations following scandal restore popularity levels. This gives incentives for prime ministers to sack ministers, but only if they can replace the minister with someone less prone to scandal in the future.

11 CONCLUSION

The study of ministerial duration is a research program separate from though related to the study of government duration. The comparative durability of ministers tells us at least as much about the government's accountability and stability as its durability. We have examined many of the factors that lead to ministerial durability and have discussed aspects of the problems involved in making comparative inferences. There are conceptual differences in how duration and durability are treated in the literature, and there are many different forms of exit that need to be taken into consideration in comparative analysis. We have viewed ministers as agents of the prime minister as governments are agents of the parliament and public, but the nature of the PM–minister relationship varies across countries due to institutional, parliamentary and party differences. Strategic considerations enter into a prime minister's calculation about when and whether she might want to fire a minister, if indeed she can.

For these reasons a 'general theory' of ministerial durability is likely to be somewhat amorphous; rather, general principles can be invoked that will apply differentially to diverse institutional structures. Some generalizations are emerging from the empirical studies. Both the size of the country and the size of the pool of ministrables relative to size of the government seem to directly affect durability. Age seems to have a non-linear relationship with durability as does the age of the polity itself. The research program is still being developed and the exploitation of systematic data collected to a single coding frame by the SEDEPE network will enable further systematic comparison by scholars who also have specialist country expertise.

REFERENCES

- Aghion P, Tirole J. 1997. Formal and real authority in organizations. *Journal of Political Economy* 105: 1-29.
- Alderman RK, Cross JA. 1967. *The Tactics of Resignation: A Study in British Cabinet Government*. London: Routledge and Kegan Paul
- Alderman RK, Cross JA. 1985. The reluctant knife: reflections on the prime minister's powers of dismissal. *Parliamentary Affairs* 38:387-407
- Amorim N, Strøm K. 2006. Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and non-partisan cabinet members in European democracies. *Brit. J. Polit. Sci.* 36:619-43
- Andeweg RB. 2000. Ministers as double agents? the delegation process between cabinet and ministers. *Eur. J.Polit. Res.* 37:377-95
- Bäck H, Dumont P, Meier HE, Persson T, Vernby K. 2009. Does European integration lead to a "presidentialization" of executive politics? *Eur. Union Politics* 10:226-52
- Bäck H, Meier HE, Fischer J, Persson T 2009: European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden, ECPR General Conference Potsdam, Section 'The Organisation of Conflict inside Political Parties', Panel 'Intra-Party Conflict, Individual Ministers' Resignations and Cabinet Reshuffles'
- Bäck H, Persson T, Verby K, Wockelberg H. 2009. In tranquil waters: Swedish cabinet ministers in the post-war era. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp 159-78. London: Routledge
- Bakema WE. 1991. The ministerial career. In *The Profession of Government Minister in Western Europe*, ed. J Blondel, J-L Thiébault, pp. 70-98. Basingstoke: Macmillan
- Berlinski S, Dewan T, Dowding K. 2007. The length of ministerial tenure in the UK, 1945-1997. *Br. J. Polit. Sci.* 37:245-62
- Berlinski S, Dewan T, Dowding K. 2010. The impact of individual and collective performance on ministerial tenure. *J. Politics* 72:1-13
- Berlinski S, Dewan T, Dowding K, Subramanyam G. 2009. Choosing, moving and resigning at Westminster, UK. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 58-78. London: Routledge
- Bergman, T, Gerber, E. R., Kastner, S. and B. Nyblade. 2003. The empirical study of governance. In K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman (eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 85-122.
- Blondel J. 1985. *Government and Ministers in the Contemporary World*. London: Sage
- Blondel J, Müller-Rommel F, eds. 1993. *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European National Cabinets*. London: Macmillan
- Blondel J, Müller-Rommel F, Malova D. 2007. *Governing New European Democracies*. London: Palgrave Macmillan
- Blondel J, Thiébault J-L, eds. 1991. *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan

- Box-Steffensmeier JM, Jones, B. 1997. Time is of the Essence: Event History Models in Political Science, in: *Am J. Polit. Sci.* 41:1414–61.
- Bresler-Gonen R, Dowding K. 2009. Shirking and Shifting: Principal-Agent Problems in Local Bureaucracies. *Urban Affairs Review* 44:807-31
- Browne EC, Frendeis JP, Gleiber DW. 1984. An 'events' approach to the problem of cabinet stability. *Comp. Polit. Stud.* 17:167–97
- Budge I. 1985. Party factions and government reshuffles: a general hypothesis tested against data from 20 post-war democracies. *Eur. J. Polit. Res.* 13:327–33
- Budge I, Keman H. 1990. *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. New York: Oxford University Press
- Chabal PM. 2003. Do ministers matter? the individual style of ministers in programmed policy change. *Internat. Rev. Administrative Sciences* 69:29–49
- Corrales J 2002. ¿Cuánto duran los ministros de Educación en América Latina? Serie Políticas 'Formas & Reformas de la Educación, PREAL, Santiago. URL: https://www.amherst.edu/media/view/48039/original/Cuanto%252520duran_1_2.pdf. Download on 20/02/2011.
- Damgaard E. 2008. Cabinet termination in Western Europe. In *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, ed. K Strøm, WC Müller, T Bergman. Oxford: Oxford University Press
- Dandoy R, Dumont P. 2010. Multilevel demotion and promotion: ministerial resignations in Belgium (1981–2009). In *IPSA International Conference*. Luxembourg
- Dewan T, Dowding K. 2005. The corrective effect of ministerial resignations on government popularity. *Am. J. Polit. Sci.* 49:46–56
- Dewan T, Myatt DP. 2007. Scandal, protection, and recovery in political cabinets. *Am. Polit. Sci. Rev.* 101:63–78
- Dewan T, Myatt DP. 2010. The declining talent pool of government. *Am. J. Polit. Sci.* 54:267–86
- Diermeier D, Stevenson RT. 1999. Cabinet survival and competing risks. *Am. J. Polit. Sci.* 43:1051–68
- Dodd LC. 1976. *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton: Princeton University Press
- Dogan M. 1989. Irremovable leaders and ministerial stability. In *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, ed. M Dogan, pp. 239–75. Boulder, Colorado: Westview Press
- Dogan M, Campbell P. 1957. Le Personnel ministeriel en France et en Grande-Bretagne. *Revue Française de Science Politique*:313–45
- Dowding K, Dumont P. 2009. Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 1–20. London: Routledge
- Dowding K, Kang W-T. 1998. Ministerial resignations 1945–97. *Public Administration* 76:411–29
- Dumont P, Fiers S, Dandoy R. 2009. Belgium: ups and downs of ministerial careers in a partitocratic federal state. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 125–46. London: Routledge
- Dumont P, Varone P. 2006. Delegation and accountability in parliamentary democracies: smallness, proximity and shortcuts. In *Delegation in*

- Contemporary Democracies*, ed. D Braun, F Gilardi, pp. 52–76. London: Routledge
- Escobar-Lemmon M, Taylor-Robinson MM. 2010. Coming or going: how background affects duration in five presidential systems. In *APSA Annual Conference*. Washington, DC
- Farrell, B 1971. *Chairman or chief?: The role of taoiseach in irish government*. Dublin: Gill and McMillan
- Fettelschoss K, Nikolenyi C. 2009. Learning to rule. ministerial careers in post-communist democracies. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 204-27. London: Routledge
- Fischer J. 2012. 'I take political responsibility!' The theoretical and empirical relation between ministerial responsibility and ministerial resignations in Germany, accepted for publication by *Public Administration*
- Fischer J, Kaiser A. 2009. Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 21-44. London: Routledge
- Fischer, J, Kaiser A 2010. Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, *Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 44, Politik als Beruf, ed. M Edinger, W Patzelt, pp. 192-212
- Fischer J, Kaiser A, Rohlfing I. 2006. The push and pull of ministerial resignations in Germany, 1969–2005. *West Eur. Politics* 29:709–35
- Fischer J, Stolz K 2010: Patterns of ministerial careers across territorial levels in Germany. CPSA Annual Conference, Montreal. Panel 'Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases'
- Frogner AP. 1991. Elite circulation in cabinet government. In *The Profession of Government Minister in Western Europe*, ed. J Blondel, J-L Thiebault, pp. 119–35. Basingstoke: Macmillan
- Gamson, W A, 1961: A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review* 26:373-82.
- Grofman B, van Roozendaal P. 1997. Modelling cabinet durability and termination. *Brit. J. Polit. Sci.* 27:419–51
- Höjer C-H. 1969. *Le Régime Parlementaire en Belgique de 1918 à 1940*. Brussels: CRISP
- Huber JD, Martinez-Gallardo C. 2004. Cabinet instability and the accumulation of experience: the French Fourth and Fifth Republics in comparative perspective. *Br. J. Polit. Sci.* 34:27–48
- Huber JD, Martinez-Gallardo C. 2008. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *Am. Polit. Sci. Rev.* 102:169–80
- Indridason IH, Kam C. 2008. Cabinet shuffles and ministerial drift. *Br. J. Polit. Sci.* 38:621–56
- Ionașcu A. 2007. Volatilité et stabilisation du personnel gouvernemental: les cabinets roumains 1919–1939 et 1989–2004. *Studia Politica Romanian Political Science Review* 7:71–94
- Jerez Mir M, Real Dato J. 2005 Remodelaciones ministeriales en los Gobiernos españoles (1977-2004). VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Madrid.

- Kam C, Indridason IH. 2005. The timing of cabinet reshuffles in five parliamentary systems. *J. Legis. Stud.* 30:327–63
- Kam C, Indridason I. 2009. Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 41–57. London: Routledge
- Kerby, M 2009. Calls of the wild: Resignation requests in the Canadian House of Commons: 1957-2008. CPSA Annual Conference, Ottawa.
- Kerby, M 2010. The patterns and effects of subnational political experience on federal level career paths in Canada: 1867-2008. CPSA Annual Conference, Montreal.
- Kerby M. 2011. Combining the hazards of ministerial appointment AND ministerial exit in the Canadian federal cabinet. *Can. J. Polit. Sci.*, forthcoming
- Kiewiet DR, McCubbins MD. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press
- King A. 1994. Ministerial autonomy in Britain. In *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, ed. M Laver, K Shepsle, pp. 203–25. Cambridge: Cambridge University Press
- King A, Allen J. 2010. 'Off with their heads': British prime ministers and the power to dismiss. *Brit.J. Polit. Sci.* 40:249–78
- King G, Alt JE, Burns NE, Laver M. 1990. A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies. *Am. J. Polit. Sci.* 34:846–71
- Kristinsson GH. 2009. More safe than sound? cabinet ministers in Iceland. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 194–203. London: Routledge
- Laver M. 2003. Government termination. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 6:23–40
- Laver M, Shepsle KA. 2000. Ministrables and government formation: munchkins, players and big beasts of the jungle. *J. Theoretical Politics* 12:113-24.
- Lijphart A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press
- Lynn LE, Smith RI. 1982. Can the Secretary of Defense make a difference? *Internat. Security* 7:45–69
- Mayr E. 1961. Cause and effect in biology. *Science* 134: 1501-6.
- McAllister I. 2003. Prime ministers, opposition leaders and government popularity in Australia. *Aus. J. Polit. Sci.* 38:259–77
- Mulgan R. 2002. On ministerial resignations (and the lack thereof). *Aus. J. Public Administration* 61:121–7
- O'Malley E. 2005. *Give Them Awkward Choices: A theoretical and empirical investigation into the operation of prime ministerial power in 22 countries*, dissertation, Trinity College Dublin.
- O'Malley E. 2009: Constructing and maintaining irish governments. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp.173-93. London: Routledge
- Page B. 1990. Ministerial resignation and individual ministerial responsibility in Australia 1976–1989. *J. Commonwealth and Comparative Politics* 28:141–61
- Pinto A C, Tavares de Almeida P. 2009. Portugal: the primacy of 'independents'. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp.147-58. London: Routledge
- Quiroz Flores A. 2009a. The political survival of foreign ministers. *Foreign Policy Analysis* 5:117–33

- Quiroz Flores A. 2009b. A theoretical and empirical analysis of cabinet turnover in the United States. APSA Annual Meeting, Toronto. Presidency Research Section.
- Real-Dato J, Jerez-Mir M. 2009. Cabinet dynamics in democratic Spain (1977–2008). In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp101-24. London: Routledge
- Schleiter P, Morgan-Jones E. 2009. Constitutional power and competing risks: monarchs, presidents, prime ministers, and the termination of east and west European cabinets. *Am. Polit. Sci. Rev.* 103:496–512
- Siavelis PM 1999. Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición 'modelo'. In *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*, ed. P Drake, I Jaksic, pp 223–59. Santiago: LOM ediciones
- Siegfried A. 1956. Stable instability in France. *Foreign Affairs* 34:394–404
- Shevchenko I. 2005. Easy come, easy go: Ministerial turnover in Russia, 1990-2004. *Europe-Asia Studies* 57:399-428.
- Strøm K. 1988. Contending models of cabinet stability. *Am. Polit. Sci. Rev.* 38:923-41
- Strøm K. 2000. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *Eur. J. Polit. Research* 37:261–89
- Thompson E, Tillotsen G. 1999. Caught in the act: the smoking gun view of ministerial responsibility. *Aus. J. Public Administration* 58:48–57
- Tsebelis G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Vermunt, JK. 1997: *Log-Linear Models for Event Histories*, Thousand Oaks: Sage
- Verzichelli L. 2009. Italy: The difficult road towards a more effective process of ministerial selection. In *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. K Dowding, P Dumont, pp. 79–100. London: Routledge
- Von Beyme K. 1971. Party systems and cabinet stability in European parliamentary systems. In *Festschrift für Karl Loewenstein*, ed. HS Commager, G Doeker, E Fraenkel, F Hermes, WC Havard, T Maunz, pp. 51–70. Tübingen: Mohr (Siebeck)
- Warwick PV. 1979. The durability of cabinet ministers in parliamentary democracies. *Comp. Polit. Stud.* 11:465–98
- Warwick PV. 1992. Economic trends and government survival in Western European parliamentary democracies. *Am. Polit. Sci. Rev.* 86:875–7
- Wood BD, Marchbanks MP. 2008. What determines how long political appointees serve? *J. Public Admin. Res. and Theory* 18:375–96
- Woodhouse D. 1993. Ministerial responsibility in the 1990s: when do ministers resign? *Parliamentary Affairs* 46:277–92

NOTES

¹ See Mayr 1961 for the proximate–ultimate explanation distinction in evolutionary biology.

² This list is largely inspired by the SEDEPE Codebook, Version January 2010, <http://sedepe.net/>

³ For reasons of comparability we excluded cases of “Cabinet termination followed by reappointment” from the calculation.

⁴ For reasons of comparability we excluded cases of reshuffles to another portfolio from the calculation.

⁵ Kerby (2011) estimates how prime ministers make up their mind when choosing ministers out of a pool of ministrables that does not contain any candidates with executive experience.

⁶ For example Dodd (1976) on cabinet stability calculates duration across elections as long as there is no change in the cabinet’s party composition. See Damgaard (2008) for a recent discussion of the nature of cabinet termination.

⁷ Some studies examine portfolio change calculating “portfolio time” or “portfolio experience” (for example, Huber and Martinez-Gallardo 2004); others ignore intra-cabinet moves and focus on the exit from the cabinet, calculating “cabinet time”.

⁸ In our example, a duration of sixteen years for a centre party minister that could be subdivided by his continuous presence in, sequentially, a single-majority cabinet, a centre-right coalition, a single-party cabinet and a minority cabinet, would therefore be equal to the continuous presence of another minister who remains in successive cabinets of the same type and composition.

⁹ Quiroz-Flores (2009a) used the parametric Weibull model, Wood and Marchbanks (2008) the generalized gamma model.

¹⁰ SEDEPE (Selection and De-Selection of Political Elites) is a network of scholars examining the nature of ministers (and indeed other elites) of which the durability studies form an important component. Its members have developed a coding frame to

enable cross-country comparison and have organized many sessions at international conferences. See <http://sedepe.net/>.

¹¹ Note, however, that average duration in the U.S. is 3.6 years, therefore suggesting that presidential systems may make for longer executive careers, albeit still short in terms of parliamentary systems, and that the period covered in this study (only one decade for Latin American systems) reduces the potential length of ministers in office.

¹² We have to bear in mind that the definition of reshuffle used by Indridason and Kam includes the movement from one portfolio to the other, i.e. it encompasses ministers who stay in cabinet.

¹³ In Australia, “For example, the different outcomes in the cases of Keating and MacKellar could partly be accounted for by the perception that MacKellar was nowhere near as crucial to the Fraser government as Keating, ‘the world’s best Treasurer’, was to Mr. Hawke’s government“ (Page 1990: 155). MacKellar (health minister) resigned after failing to declare a TV at Australian customs when returning from overseas. Keating, the Treasurer, did not resign over his failure to lodge his tax return until fifteen months after it was due. King and Allen (2010: 278; 261–2) report that in the UK too, popular “big beasts” are less likely to be dismissed than less popular ones.

Artikel II

Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister

Jörn Fischer und André Kaiser

Abstract:

Auf welchen Pfaden gelangen Bundesminister in ihr Amt? Unter welchen Umständen geben sie es wieder auf? Und welcher Zusammenhang ist erkennbar zwischen der Selektion und der Deselektion? Ernennung und Entlassung von Kabinettsministern unterliegen nur vage gefassten formalen Regeln. Die de jure nahezu uneingeschränkte Entscheidungsmacht der Bundeskanzlerin wird de facto durch zahlreiche informelle Beschränkungen eingehegt. Drei Strukturprinzipien des deutschen Regierungssystems wirken sich restringierend aus: Parteienstaat, Koalitionsdemokratie und Verbundföderalismus. In der Gesamtschau auf die bei der personellen Besetzung des Bundeskabinetts zur Anwendung kommenden Selektions- und Deselektionsmechanismen wird deutlich, dass die gleichen informellen Muster, denen die Auswahl des ministeriellen Personals im ex ante „screening“ unterliegt, auch bei der Amtsbeendigung wirken.

Erschienen in:

Politische Vierteljahresschrift, 2011, Sonderheft 44/2010 (Politik als Beruf), hrsg. von Michael Edinger und Werner Patzelt, Wiesbaden, 192-212.

Verfügbar über:

<http://www.vs-verlag.de/Buch/978-3-531-16034-4/Politik-als-Beruf.html>

Artikel III

Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool

André Kaiser und Jörn Fischer

Abstract:

Delegation theory assumes strong direct links between the parliamentary majority and the government in parliamentary democracies. Based on a data set of career characteristics for all federal cabinet ministers in Germany 1949 to 2008, we test whether the Bundestag serves as the dominant recruitment pool throughout the period, whether party membership of ministers is a sine qua non, and whether non-party members and/or non-MPs seek membership as soon as possible after their selection for a cabinet post. We find confirmation for all three hypotheses, although in more recent times an increasing number of ministers are level-switchers, i.e. are recruited from the ranks of Länder executives.

Erschienen in:

German Politics, 2009, 18(2), 140-154.

Verfügbar über:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644000902878522>

DOI: 10.1080/09644000902878522

Artikel IV

Patterns of Ministerial Careers Across Territorial Levels in Germany

Jörn Fischer

University of Cologne, Chair of Comparative Politics
joern.fischer@uni-koeln.de
www.politik.uni-koeln.de/kaiser/mitarbeiter/fischer.htm

Klaus Stolz

Chemnitz University of Technology, British and American Social and Cultural Studies
klaus.stolz@phil.tu-chemnitz.de
www.tu-chemnitz.de/phil/english/chairs/cultstud/pages/3_1_0_ks_g.html

Paper prepared for the 82nd Annual Conference of the Canadian Political Science Association
June 1-3 2010, Concordia University, Montreal

Panel: Elite Turnover in Multilevel Political Systems I: European Cases

1. Introduction.....	2
2. Theoretical Deliberations and Conceptual Framework	4
3. Data	7
4. Findings	8
4.1 Centripetal direction	9
4.1.1 Portfolio	12
4.1.2 Regional Origin.....	12
4.2 Centrifugal direction	14
4.3 Balance of movement – the integrated view	15
4.4 The <i>Land</i> perspective.....	16
5. Conclusion.....	17
References	20
Figures and Tables.....	22

1. Introduction

The study of political careers across territorial levels is a fairly new field of research. This has two main reasons. The first reason is to be seen in the methodological nationalism (cf. Jeffery 2008, Jeffery/Wincott 2010) that has been prevailing for a long time in many fields of political science and in particular in career studies. Political careers were automatically seen as political careers of national politicians at the national level. Recruitment studies of national parliamentarians attempted to give us some insight into the social and political background of the national political elite (for comparative studies in this field see Norris 1997 and Best/Cotta 2000). While the local and regional level did feature in these studies as a recruitment pool for national politicians, they did so in a de-territorialized way, i.e. as specific functional levels of government rather than as particular territorial entities. Furthermore, the funnel perspective of recruitment studies automatically treated the national level as the only possible career aim of politicians. Neither did regional parliaments feature as a separate object of study, nor did these studies of national MPs look at the career paths of MPs after they left parliament (for a more elaborate critique of this approach see Stolz 2010a, Borchert/Stolz forthcoming). In the US, where there is a much older tradition on state legislative research, the two territorial levels are largely treated as completely separate, neglecting a systematic study of career paths that link these territorial levels.

A second reason for the neglect of the territorial dimension in career studies is simply that this methodological nationalism had its origin in the empirical reality of many western democracies. Indeed, in many countries the national level really has been the dominant focus of political careers. However, at least this second supposition is about to change. There are at least three different developments that have challenged the national level as the unquestioned apex of the political career ladder. First of all, in many western democracies regional politics has seen a tremendous process of political professionalisation during the end of the last century (most notably the US and Germany, see Gress/Huth 1998, Rosenthal 1998, 1999). This has rendered the regional level (and in some cases also the local level, see Reiser 2006) a much more attractive career arena. Secondly, many (formerly) unitary European states (such as Italy, France,

Belgium, Spain, the UK etc.) have recently undergone quite significant processes of regionalization or even federalization (in the case of Belgium). The devolution of competencies and resources to the regions has also strengthened the regional level as a career arena. The third development is mainly restricted to Europe and has come from above: Europeanisation. With the establishment and continuous strengthening of the European Parliament (yet also the Commission) the national level has got another potential competitor to which career ambitions could, at least potentially, be directed.

More recent research has taken up these new developments often also explicitly rejecting the methodological nationalism of the past. A first snapshot study at career patterns across territorial levels in western democracies has revealed that political careers are not necessarily geared to the national level. Instead, career patterns across territorial levels “differ widely not only between countries, but also between regions within the same country” (Stolz 2003: 241). More elaborate and detailed studies have since followed looking at newly emerging multi-level career patterns in Europe (Edinger/Jahr 2010), in Latin America (Siavelis/Morgenstern 2008) and even across continents (Stolz/Borchert forthc.). In these studies, quite understandably, the focus is generally on parliamentary careers, as this constitutes the largest body of professional political careers. Parliamentary careers were taken as proxy for political careers in general. However, as the general thrust has now been established it is time for a closer look at these careers, identifying not only general career patterns across territorial levels, but also distinguishing between different positions and institutions.

In this paper we will thus take a closer look at patterns of ministerial careers across territorial levels in Germany. For reasons explained above, the scarce literature on ministerial careers in Germany has so far almost exclusively focused on linkages between parliamentary and ministerial careers on the federal level (Kaiser/Fischer 2009, Fischer/Kaiser 2010). The one case where a selection of *Länder* is taken into account regards moves within levels rather than across levels (Vogel 2009). Career movements between the regional and the national cabinet have hardly received any scholarly attention. Yet, general research on ministerial careers at least identified an increasing importance of state cabinets as recruitment pools for the federal cabinet (Fischer/Kaiser 2009: 29). Given the still more than modest state of research, our main aim in this paper

is to detect and to describe the personal linkages between regional and national executives in Germany and to take first steps towards an explanation of these patterns. We do so by taking an institutional as well as a career perspective on the topic.

2. Theoretical Deliberations and Conceptual Framework

Patterns of political careers between the regional and the national level – no matter whether we investigate parliamentarians or government ministers – can generally take four distinct forms (cf. Stolz 2010b: 98-100). The first is the “*classical springboard*” pattern, where regional politicians move “up” to the national level (i.e. in a centripetal direction), but hardly any of them move “down” to the regional arena (i.e. in a centrifugal direction). This pattern suggests a clear hierarchy of preferences with the national centre widely accepted as the apex of political careers. This is basically the pattern to be found in the US. It has become something like the standard model in career studies (see above).¹

FIGURE 1 ABOUT HERE

A second pattern would consist of “*alternative careers*”, where regional politicians remain on the regional and national politicians remain on the national level. Such an overall pattern could be the result of a fairly equal evaluation of regional and national positions, where transaction costs restrict movement between arenas. However, such a pattern could also reflect the existence of two groups of politicians with opposing preferences, one with a clear regional orientation and the other with a national one, each following their particular ambition. Finally, this pattern could also be the result of the existence of distinct party system at each level (e.g. Canada).

¹ For some (Francis/Kenny 2000) this model even constitutes a general law of politics.

In a third scenario we may find frequent career movements between the two arenas in both directions. Such a pattern of “*integrated careers*” is the result of an integrated circuit of positions with no strong institutional boundaries and no clear-cut hierarchy between regional and national positions, which make up one single rather than two distinct career arenas. Such a pattern could be produced by politicians with no particular preference, moving between regional and national positions with no sense of territorial direction, or by politicians who are being moved by their political masters (usually in the party leadership) according to short term strategic deliberations. Alternatively, it could be the result of two distinct groups of politicians pursuing opposing career paths, whose movements (from regional to national positions on the one hand and from national to regional positions on the other) are cancelling each other out.

The final theoretical possibility is represented by the “*inverse springboard*” pattern, defined by frequent centrifugal career movements from the national to the regional arena and more or less no movement from the regional level “up” to the national centre. Such a pattern is only conceivable in the context of a complete reversal of the traditional hierarchy of offices. In such a scenario national positions might be regarded as an important asset or even a pre-requisite for politicians to take up higher office at the regional level.

Which of these ideal type patterns any particular empirical case resembles is dependent upon a number of variables. Central among them are certainly the state structure (federal vs. unitary, but also the kind of federalism or unitary state), the party system and the internal structure of political parties, the existence or absence of strong regional identities or even regionalist/nationalist movements and the degree of political professionalisation to be found on the regional level (relative to the national one) (for a more comprehensive list of potential variables see Stolz 2003: 241-6, Stolz 2010b: 49-53).

In the case of Germany, these variables do not clearly point to one of these types. The joint character of Germany’s federal system (as opposed to a more dual one), Germany’s relatively homogeneous and integrated party system (the extent of which is of course to be debated) and the lack of any strong regionalist movement all point

towards a pattern where territorial levels are strongly linked via career movements rather than to an *alternative careers* pattern. The clear dominance of national politics over *Länder* affairs in the public discourse and the highly unequal distribution of resources and legislative competencies do further suggest a centripetal career orientation, thus pointing towards the *springboard* rather than the non-hierarchically *integrated* pattern. In the last decades, however, the rising political professionalisation of regional politics may have at least partly countered such a tendency elevating the regional arena to a career arena for professional politicians in its own right.

If we look at empirical studies of parliamentary careers, we find that the German case can generally be located somewhere between the traditional springboard and the alternative careers pattern. In fact, there seems to be a trend from the former to the latter (Borchert/Stolz forthc. b), though where exactly Germany should be located at present is certainly disputable.

In the following we will be looking at the careers of regional and national cabinet members. On the whole, we would expect them to follow similar lines. However, there are also reasons, why they might deviate from the pattern of parliamentary careers. The main argument here is again related to the particular type of federalism at work in Germany. Germany is not only known to be an example of joint or cooperative federalism, its federal system is also seen to be executive dominated. While state legislators and legislatures do not have much policy autonomy and are rather weak political players, the strength of the German *Länder* is the role they can play in federal politics (in particular via the *Bundesrat*). This role, however, is reserved to the state government, rather than the parliament. Thus the strong integration of federal policy making, might be seen as something that is driving ambitious state legislators towards the national centre (*or* indeed the regional cabinet), while members of the regional executive are not necessarily exposed to the same centripetal current.

3. Data

In order to identify a pattern of ministerial careers across territorial levels in Germany we take a look at centripetal career movements, i.e. regional cabinet members moving into the federal executive but also at centrifugal movements, i.e. federal cabinet members moving into the regional executive. Both kinds of movements can be analysed from different perspectives. First, we can take the traditional recruitment perspective, that may also be termed *import perspective*. Here it is asked, how many members of a particular (importing) institution have had prior experience in a particular other institution. How many former *Land* ministers serve(d) in a particular federal government? How many former federal ministers are to be found in the average *Land* cabinet? This perspective has a strong institutional focus. Looking at the number of members with particular characteristics (a particular career background) relative to the overall size of the importing institution, the main interest is in the composition of an institution rather than in individual political careers.

A more career oriented perspective is taken, when we relate the number of career movements between two institutions to the size of the exporting rather than the importing institution. How many members of a regional cabinet have made it into the federal government? How many ministers of a particular federal cabinet have ended up in a regional government? The answer to these questions reflects the likelihood of a certain career movement and thus the frequency with which a particular career path is pursued. In our study we will explore ministerial careers in Germany from both perspectives.

Our data contains career information about all ministers and chancellors² who have been appointed to the federal cabinet since the first government of the Federal Republic in 1949 up to the changes made in the second Merkel cabinet until April 2010.³ Our unit

² For reasons of terminological simplicity we use the term “ministers” for the total of the executive personnel which encompasses ministers and chancellors.

³ Our latest newcomer is Kristina Schröder (CDU), appointed to the Ministry of Family Affairs in November 2009.

of observation varies according to what we want to investigate: We use either “persons” (N=203, each person is counted only once) or “cabinet ministers” (N=461, the cumulated number of ministerial offices in these cabinets, irrespective of the persons who hold these positions). Again, this distinction reflects the two perspectives explicated above. Exploring the career patterns of individual ministers on an aggregated level we are taking a career view, while focussing on cabinets ministerial positions allows us for example to give evidence about the recruitment power of the cabinets in the different *Länder* or about the share of ex *Land* ministers in each federal government.⁴ Our data contains information whether a federal minister served in a state government before and/or after his tenure on the federal level. For those who were in cabinet at both levels since 1969, we additionally coded their portfolios.

As our data contains all federal ministers, by definition, it also contains all *Land* ministers who served at the federal level before or after their position in the *Land* cabinet. In the absence of a full dataset of all *Land* ministers which would allow us to calculate import and export ratios more comprehensively, we took three snapshots. They were taken in each of the sixteen states (respectively 11 before reunification) and cover all *Land* ministers who were in office in a government which was in power on January 1st 1960, 1991 and 2010. These snapshots comprise 469 regional cabinet members altogether.⁵

4. Findings

Our main findings in a nutshell: There is considerable movement of executive personnel between the *Land* and the federal governments. In the 61 years since the foundation of the Federal Republic of Germany, 56 ministers have made such a move. We observe that the route from a *Land* to the federal cabinet is far more common than vice versa.

⁴ If we took only “persons” and not “cabinet ministers” as our unit of observation, we would not be able to differentiate between cabinets, as for example the cabinets Kohl I and II show. In both governments in each case four ministers had a *Länder* past, yet they were the same four persons. Hence, for an institutional perspective we need to count one person several times.

⁵ The overall number of *Länder* ministers since 1946 can be estimated at about 2000. This number is calculated as follows: Based on 203 persons on the federal level in 61 years one can calculate an average of 3.3 newly appointed ministers per federal government year. In total, we have approximately 815 state government years. Given the smaller size of state cabinets and assuming on average a similar personnel stability as on the federal level, we calculate only 2.4 appointed ministers per year. This multiplied by 815 state government years equals 1956.

We present this data in the next section and go into more detail, in the search for significant patterns. We mainly explore the centripetal and centrifugal moves to and from the federal level (Section 4.1 and 4.2), but additionally take a look at a selection of *Land* cabinets (Section 4.4).

4.1 Centripetal direction

Up to 2010 47 of all 203 federal ministers had been minister at a *Land* government before entering the federal cabinet. This constitutes a centripetal import ratio of 23 per cent. In other words: almost a fourth of all federal ministers had prior experience in the state government. This figure is considerably higher than the import ratios that has been generated by former *Land* parliamentarians in the German Bundestag in the last twenty years (this ratio has risen from 15 to 19 per cent between 1994 and 2009, Kintz 2010), though lower than this ratio had been in the 1960s (more than 25 per cent in 1965 according to Borchert/Golsch 1999: 129).

A comparison over time reveals a clear trend towards an increasing number of ministers with a *Land* past in the federal cabinet. This trend becomes especially evident since 1998: We show that from 1998 onwards the share of ministers with a state experience never dropped below 35 %, whereas between 1949 and 1998 it hardly ever exceeded 30 per cent (only two occasions: Adenauer I, 1949-1953 and Kiesinger I, 1966-1969). Also, of the 47 ministers who were in a *Land* executive 30 were appointed since Helmut Kohl's first chancellorship (64 per cent) in 1982 and 22 since the first cabinet of Gerhard Schröder in 1998. Yet, a look on the whole period reveals that this is not a linear pattern. Instead we have found considerable variance between individual cabinets : While some Chancellors had a cabinet composed of 50 per cent members with a *Land* government experience like Schröder I and Adenauer I⁶, in other cabinets as for example Schmidt I-III there was only one such person (in fact it was Helmut Schmidt himself with a *Land* executive past). At this stage of our research we are not yet able to explain the reasons for the large differences between governments. We suspect a combination of situational factors and the personal preferences of each chancellor to be of particular importance.

⁶ As this was the very first German post-war cabinet it is clearly a special case. In 1949, with no experienced federal legislators to pick from, Länder governments (in place since 1946) were an obvious recruitment pool.

A second general pattern can be detected concerning the data within one chancellorship: The centripetal ratio is highest at the beginning of each chancellor's reign and then declines in the subsequent cabinets. One explanation for this phenomenon might be that a new chancellor seeks to compose a cabinet with practical government experience. Especially after a change in the governing parties the federal experience is hardly available so that chancellors revert to the *Land* level (as Gerhard Schröder in 1998). In subsequent cabinets then the executive experience at *Land* level can be replaced by the experience obtained in the past terms on the federal level.

TABLE 1 ABOUT HERE

Another potential explanation for the growing occurrence of level switchers is the need to compensate *Land* politicians who lost influence or even their job as a *Land* PM for reasons attributed to the poor performance of his party in the national government (Manow 2005: 259). Burkhart showed that the higher the decline in the federal government's popularity is, the higher are the losses of federal government parties in *Land* elections. Since reunification 1990 this negative influence of federal politics on *Land* election outcomes has even grown, rather than declined (Burkhart 2005). This explains a series of calls to cabinet especially during Gerhard Schröder's administration. Reinhard Klimmt and Hans Eichel were 1999 voted out of their PM's office in Saarland respectively Hesse and joined the national cabinet shortly afterwards.

A look at the career paths of the eight German chancellors shows that they are even more likely to have served in a *Land* cabinet before entering their federal office than their cabinet colleagues. Four of them, Kurt Georg Kiesinger, Willy Brandt, Helmut Kohl, and Gerhard Schröder, once were themselves *Ministerpräsident* of a *Land*; two served as ministers in *Land* executives (Helmut Schmidt and Ludwig Erhard) and only two came without any *Land* government experience (Konrad Adenauer and Angela Merkel). Our hunch that the chancellors' own career paths would have an influence on their appointment decisions in such a way that they selected those ministers who were career

wise similar to themselves is not to be corroborated: Our figures do not show any correlation between the chancellors' career and their recruitment decisions.

While the centripetal import ratio of 23 per cent clearly reveals that *Land* governments are an important recruitment reservoir for federal ministers and that there is a considerable presence of *Land* experience in the federal government (institutional perspective), we should put things into perspective. First of all we have to acknowledge that former *Land* ministers are not the largest group in federal governments. Like in most other parliamentary systems it is the federal parliament that functions as the most important recruitment pool for the federal cabinet. In Germany no less than 64 per cent of the federal ministers held a seat in the Bundestag at the time of their first appointment to the national cabinet, an additional 7 per cent had held such a mandate at a former stage of their career (Fischer/Kaiser 2010: 38). However, the two recruitment pools are of course not mutually exclusive, some federal cabinet ministers might have held both positions in the course of their career.

A completely different picture appears, however, if we change perspective from the importing to the exporting institution. The 47 *Land* ministers that made the step into the federal cabinet can be seen as fairly large share (23 per cent) of all federal cabinet ministers, but this figure looks considerably less impressive if compared to the overall number of ministers who have served in a *Land* cabinet. Indeed, for ministers in a *Land* government the promotion to the federal level is a rare exception rather than the rule. Of the approximately 2000 *Land* ministers since 1946 only 47 have made such a career step.⁷ For the remaining 97.6 per cent of all *Land* ministers this is the highest position they would get in politics.⁸

⁷ The resulting centripetal export ratio of 2.4 per cent is even lower than what has been calculated for state legislators moving into the federal parliament (ca. 5 per cent, Stolz 2010b).

⁸ The exceptions which confirm the rule are Michael Schreyer (Bündnis 90/Die Grünen) and Günther Oettinger (CDU) who jumped from a *Land* government straight to the European Commission.

4.1.1 Portfolio

But what distinguishes those who do move up, from those who do not? Even though recent studies suggest that on the federal level there is a tendency to appoint generalists rather than experts (Fischer/Kaiser 2009: 31), we took a closer look at the portfolio of all *Land* ministers who have been recruited into federal government since 1969 (N = 33). Is there a connection between the policy fields the ministers have been in charge of at the *Land* and at the federal level? Do ministers who have been responsible for the intersection of *Land* and federal politics (usually the Ministry for Federal and European affairs) have any advantage? And finally, are political heavyweights (defined as prime ministers and finance ministers) more likely to be appointed? The result is that for 29 ministers (88 per cent) at least one of these features applies. 15 (45 per cent) were political heavy weights in the *Land* executive, 18 (55 per cent) were not. Ten (30 per cent) held a portfolio with a strong policy field connection to their subsequent office at federal level, two featured only partial policy connection between the portfolios and 21 had none at all. Only four ministers (12 per cent) held an intersectional function in the Ministry for Federal and European Affairs. These figures suggest that there is no clear portfolio wise pattern regarding the moves from the *Land* to the federal cabinet. Yet, being a political heavyweight in the *Land* executive can help on the way to the federal cabinet.

Despite the decreasing importance of expertise in a certain policy field, the portfolios held on the *Land* level may hint at the portfolio obtained by those promoted into the federal executive – yet, it is no decisive factor for a federal appointment. The same holds for the intersection portfolio at *Land* level: It might support a call to the federal cabinet, but it's not crucial.

4.1.2 Regional Origin

In this section we want to find out whether there are certain state executives with a special recruitment power.

TABLE 2 ABOUT HERE

We see that the absolute numbers are simply too small to draw general conclusions, but we do observe some differences between *Länder*. For obvious reasons, on the bottom of the list we find the five new East German *Länder*, which have not served as a potential recruitment pool before 1990.⁹ For the rest we cannot find clear-cut patterns, but we observe that the large states of North Rhine-Westphalia and Lower Saxony each sent seven of their former cabinet members to the national cabinet. Nearly equally strong are the much smaller states of Berlin and Rhineland-Palatinate. Compared to its size, Berlin's executive personnel was over-represented on the national level. This might be for compensatory reasons because of the burdens and disadvantages resulting from its special geographic location surrounded by the GDR.

What is striking is the small number of ministers recruited from the executive of powerful Bavaria: Only two. This could mean, that Bavarian politicians consider their own executive as attractive enough and that incentives for moving to the center are too low for a Bavarian politician. Also, we have to consider that the bavarian cabinet only functions as recruitment pool when the conservatives are in government at the federal level, as since 1957 no social democrat has held a bavarian executive office.

Being conscious about the limitations of a correlation with no more than sixteen cases, we ran a correlation of the numbers given in the "Persons" Column of Table 2 with the number of seats of each *Land* in the Bundesrat, the second chamber representing the *Länder*. Between three and six seats are assigned to each *Land*; we interpret this figure as a proxy of political power of a *Land*. The result: A significant positive correlation (0.569). It's no news that regional representation according to the political power of a *Land*, respectively of the parties' *Land* associations, is a selection criterion at the moment of composing a cabinet (Fischer/Kaiser 2009: 30). We show that this feature seems also to be valid for the sub group of ex *Land* cabinet members.

⁹ To be precise: A federal minister can also have a past in an Eastern German Cabinet from the years before the division of Germany (Hans Lukaschek).

4.2 Centrifugal direction

There is not only movement towards the center but also the other way round. From the perspective of the federal cabinet, nine of all the 203 federal ministers took up a post in a *Land* executive after their time in the central government, constituting a centrifugal export ratio of the federal cabinet of 4.4 per cent¹⁰.

TABLE 3 ABOUT HERE

We note that again this is not a very highly frequented career path. Yet, it is striking that those who opted for it without exception ended up in the Prime Minister's seat on the *Land* level. Some were drawn directly from the federal cabinet to replace a resigning *Land* PM (Horst Seehofer [CSU] in 2008), others resigned after they themselves successfully had run for prime minister in a *Land* election (Walter Wallmann [CDU] in 1987), others took over the Prime Ministership not until several years after they were forced out of the federal office because of elections (Jürgen Rüttgers [CDU], prime minister since 2005).

A trend cannot be observed: No federal government contained more than two future *Land* PMs; the highest centrifugal export ratio is 11 per cent (Brandt II).

Turning to the regional destinations we find no obvious patterns: Bavaria and Schleswig-Holstein stand out with two ex federal ministers each as their Prime Minister, the rest has one or none.

The conclusion is that the centrifugal direction is seldom gone. But if members of the federal cabinet indeed choose (or are chosen) to continue their career on the *Land* level, a common ministerial seat does not suffice – it needs to be that of the prime minister.

¹⁰ Yet we have to take into account that for the recently departed and the current members of the federal cabinet it is still possible to start off a *Land* career.

4.3 Balance of movement – the integrated view

As expected for a traditionally federal country like Germany, career paths do cross the territorial levels of the political system and they do so pointing more often in a centripetal than in a centrifugal direction. With the balance of movement (at least in absolute terms) clearly tipped towards centripetal career paths (47 government members moved from *Land* to *Bund*, only nine from *Bund* to *Land*), ministerial careers in Germany closely resemble the *springboard pattern*. This pattern reflects a clear hierarchy between the two levels of government with the federal level clearly exceeding the regional in terms of status, power, income etc.

From an institutional perspective these absolute numbers translate into considerable import ratios for federal cabinets. On average 23 per cent of federal cabinet members do have prior experience in a *Land* cabinet. Federal cabinet experience in a *Land* executive, however, is rather rare. Our snapshots show import ratios of three per cent and below. Nevertheless, for those who did move from the federal cabinet into a *Land* executive, we can at least assume that they had a considerable influence on their cabinet, as all of them have moved into the office of prime-minister.

However, a look from a career point of view (i.e. an export perspective) may tell a more cautionary tale. Yes, a considerable share (23 per cent) of federal cabinet members has used a regional executive office as a springboard to federal government. In relation to the total number of approx. 2000 *Land* ministers, though, the number of 47 remains quite low (2.4 per cent centripetal export ratio). Indeed it is even lower than the share of ministers who moved from the federal to a state executive (4.4 per cent centrifugal export ratio). Thus, despite the centripetal direction of movements in absolute terms (constituting a “springboard pattern”) our analysis has also shown, that it is more likely for a federal minister to move towards the regional level, than it is for one of the many regional ministers to reach the federal government level.

4.4 The *Land* perspective

In this section we change perspectives: We do not look upon federal cabinets but upon *Land* cabinets. Still, we ask the same questions concerning the ministers' career: Did they serve in an executive office on the other, hence the federal level, before or after their tenure as a, in this case, *Land* minister? Data wise, this means that we change our reference figure and calculate the ratios of the respective *Land* cabinets, not of the federal cabinet as in the chapters 4.1 up to 4.3.

We took three snapshots, covering *Land* ministers who were in office in a government which was in power on January 1st 1960, 1991 and 2010. These snapshots were taken in each of the 16 states (respectively 11 before reunification) and resulted in a number of 469 ministers.

TABLE 4 ABOUT HERE

The absolute numbers of movements are too small to deduce general conclusions, but some results are still worth presenting: Our sample contains 469 *Land* ministers, but only four of them had been moving from the federal cabinet into the the *Land* government level (constituting a centrifugal import ratio of 0.9 per cent). Contrary to this, 14 of them chose to move the other direction from their position in the *Land* executive into the federal cabinet. Thus, the clear centripetal balance of absolute movements we have found overall, is also reflected in our snapshot.

Nevertheless, no *Land* has a centrifugal import ratio of more than 3 per cent. This means in absolute numbers: never more than one Minister with a *Bundes* past in *Land* cabinet. The federal cabinet is thus no important recruitment pool for a *Land* government.

With regard to the figures for individual *Länder* it is striking that for all but one case, the balance of absolute movements is either even or tipped towards the federal level,

suggesting that the springboard pattern detected on the aggregate level might be a fairly uniform model among individual *Länder*. The *Land* with the highest number of centripetal movements (4) and thus with the highest export ratio (11 per cent) is Lower Saxony. The only *Land* with a regionally oriented balance of movement is Bavaria. The Bavarian cabinets in our sample have attracted one former federal minister, while not one of its own cabinet members has stepped up the territorial ladder into federal government. It is questionable whether it makes sense to try to explain individual *Land* patterns based on such low absolute numbers. However, the fact that Bavaria is the odd one out, might have something to do with its special regional identity and/or the existence of a strong regionalist party in Bavaria, the CSU, operating on both, the *Land* and the federal level.

5. Conclusion

This study constitutes a first look at ministerial careers across territorial levels in Germany. The data presented seems to support some general notions of political careers in Germany as well as of German federalism. The most general result of this study, yet perhaps the least surprising, reads as follows: ministerial career movements between the state and the federal level do follow something like a springboard pattern. The pattern of movement shows a clear centripetal orientation of political careers reflecting the centripetal orientation of the German federal system in general.

Compared with centripetal parliamentary careers, the import ratio of former *Länder* ministers in the federal cabinet is higher, though their export ratio in relation to the overall pool of *Länder* ministers is lower than that of *Länder* parliamentarians moving into the federal parliament. The first comparison might be interpreted as suggesting that the regional cabinet experience is a more important asset in the competition for federal cabinet posts than a prior regional mandate is for the candidature and election to the federal parliament. The latter one might indeed reflect the relatively high attractiveness of *Länder* cabinet offices vis-à-vis the *Länder* parliamentary mandates in Germany's executive federalism (see chapter 2).

One of the more interesting findings regards the distribution of vastly different import ratios across individual federal cabinets. Here the much higher rates for the first cabinets of a chancellor, especially if reaching his/her position after a period of opposition, reflects the training function of *Länder* cabinets. It is especially in the absence of potential candidates with ministerial experience on the federal level, that chancellors tend to look to the *Länder* executives as recruitment reservoirs.

Another argument with regard to the hierarchy between different territorial levels and different political offices can be made when looking at the few centrifugal career moves of federal cabinet ministers that did take place. The only position on the state level a (former) federal cabinet member is going to take up is that of prime-minister.

The rather low figures for individual *Länder* do not really allow for a more detailed analysis with regard to the regional distribution of centripetal and centrifugal career movements. In general though, the data does not violate the expectation that the *Länder* with more political weight will also send more of their cabinet members into the federal cabinet. One *Land* that might deserve a closer look is Bavaria, where there are more centrifugal than centripetal career moves.

As a first attempt to identify and explain ministerial careers across territorial levels this study is necessarily limited. Future research, we would suggest, should expand from here in at least three different directions. First of all, the nature and motive of career movement should be looked at in more detail. Explanations for general career patterns can only be given, once the causes for individual career moves are understood. In general we might distinguish three forms of career movements. Firstly, politicians might choose to give up one office completely voluntarily in order to take up the other. This type of movement can be found among others in the careers of Philipp Roesler (FDP), Ursula von der Leyen (CDU) and Karl-Heinz Funke (SPD), all of whom had been drawn directly from a current state cabinet post into the federal executive. A second type consists of indirect movement, where the movement into a new office has followed the involuntary loss (through deselection, dismissal, electoral defeat etc.) of the prior office or mandate. This type applies for example to Hans Eichel and Reinhard Klimmt, both once SPD Prime Minister in a *Land* and defeated in an election. Fate (rather than good

timing) promptly offered them seats in the federal cabinet which just had become vacant after two ministerial resignations. A third type can be seen in career moves where the first office is given up voluntarily, yet this is not immediately followed by the other office. Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) took a double switch in 1994, leaving Hessian cabinet to lead his parliamentary party on federal level. In 1998 he entered the national government. In the first type we can expect that the career move is seen as a move up the career ladder, while in the second (and perhaps also in the third) we do not really know, whether the new office is not seen as second prize.

Apart from going into more detail we should also extend our perspectives beyond the study of pure parliamentary or pure ministerial careers. With regard to our interest in political careers across territorial levels, this would mean to also include state parliamentary mandate to federal cabinet office careers and, in turn, federal parliamentary mandate to state cabinet office careers into the analysis. One possible hypothesis would be, that level hoppers because of their political experience are generally more likely to be appointed into cabinet.

Finally all these results have to be set into a comparative context. In addition to taking a diachronic perspective, monitoring change over time, and to comparing legislative with ministerial careers we should also start to engage in serious cross-country and indeed cross-regional comparison. The specific features of political careers in Germany can only be appreciated, if they are contrasted to career patterns elsewhere. This CPSA conference panel might be a good starting point.

References

- Best, Heinrich/Cotta, Maurizio (eds.) (2000): *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Borchert, Jens/Golsch, Lutz (1999): *Deutschland: Von der Honoratiorenzunft zur politischen Klasse*, in: Borchert, Jens (ed.): *Politik als Beruf*, pp. 114-40. Opladen: Leske + Budrich.
- Borchert, Jens/Stolz, Klaus (forthc. a): *Introduction: Political Careers in Multi-Level Systems*, in: Stolz, Klaus/Borchert, Jens (eds.): *Moving through the Labyrinth: Political Career Patterns in Multi-Level Systems*.
- Borchert, Jens/Stolz, Klaus (forthc. b), *German Political Careers: The State Level as an Arena in its own Right*, in: Stolz, Klaus/Borchert, Jens (eds.): *Moving through the Labyrinth: Political Career Patterns in Multi-Level Systems*.
- Burkhart, Simone (2005): *Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46: 1, pp. 14-28.
- Edinger, Michael/Jahr, Jahr (eds.) (2010): *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems*, Baden-Baden: Nomos.
- Fischer, Jörn/Kaiser, André (2009): *Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints: Germany*, in: Dowding, Keith/Dumont, Patrick (eds.), *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*, London: Routledge, pp. 21-40.
- Fischer, Jörn/Kaiser, André (2010): *Der Bundestag: Sprungbrett oder Auffangbecken? Ministerkarrieren zwischen Parlament und Exekutive*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41: 1, pp. 36-41.
- Francis, Wayne L./ Kenny, Lawrence W. (2000): *Up the Political Ladder. Career Paths in U.S. Politics*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gress, Franz/Huth, Ronald (1998): *Die Landesparlamente. Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern*, Heidelberg: Huethig Verlag.
- 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/I, edited by Marie-Luise Recker und Klaus Tenfelde. Düsseldorf: Droste.
- Jeffery, Charlie (2008): *The Challenge of Territorial Politics*, in: *Policy & Politics*, 36: 4, pp. 545-57
- Jeffery, Charlie/Wincott, Daniel (2010): *The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism*, in: Hay, Colin (ed): *New Directions in Political Science. Responding to the Challenges of an Interdependent World*, Houndmills: Pelgrave Macmillan, pp. 167-88.

Kaiser, André/Fischer, Jörn (2009): Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949 – 2008. The Bundestag as Recruitment Pool, in: *German Politics* 18: 2, pp. 140-54.

Kintz, Melanie (2010): East Germans in the German Bundestag – A different elite?, Paper presented at the 60th PSA Conference, Edinburgh March 30 - April 1st, 2010.

Manow, Philip (2005): Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Rolle der Landesebene, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (eds.): *Mechanismen der Politik - strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt a.M.: Campus, pp. 245-76.

Norris, Pippa (ed.) (1997): *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Reiser, Marion (2006): *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rosenthal, Alan (1996): *State Legislative Development: Observations from Three Perspectives*, *Legislative Studies Quarterly* 21: 2, pp. 169-98.

Rosenthal, Alan (1998): *The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures*, Washington DC: CQ Press.

Siavelis, Peter/Morgenstern, Scott (eds.) (2008): *Pathways to Power. Political Recruitment and Democracy in Latin America*. University Place: Pennsylvania State.

Stolz, Klaus (2003): Moving up, moving down: Political careers across territorial levels, in: *European Journal of Political Research* 42: 2, pp. 223-48 (26).

Stolz, Klaus (2010a): *Legislative Career Paths in a Multi-Level Europe*, in: Edinger, Michael/Jahr, Stefan (eds.): *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems*. Baden-Baden: Nomos.

Stolz, Klaus (2010b): *Towards a Regional Political Class? Professional Politicians and Regional Institutions in Catalonia and Scotland*. Manchester: Manchester University Press.

Stolz, Klaus/Borchert, Jens (eds.) (forthc.): *Moving through the Labyrinth: Political Career Patterns in Multi-Level Systems*.

Vogel, Lars (2009): *Der Weg ins Kabinett - Karrieren von Ministern in Deutschland. Eine empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rekrutierungsfunktion der Parlamente*, Frankfurt a.M., Peter Lang Verlag.

Figures and Tables

Figure 1: Career patterns in multi-level systems

	High Centripetal Movement	Low Centripetal Movement
Low Centrifugal Movement	Classical Springboard	Alternative Careers
High Centrifugal Movement	Integrated Careers	Inverse Springboard

Table 1: Centripetal Moves			
Government	Federal Cabinet Members	Regional Cabinet before Federal Cabinet	Centripetal Ratio
Adenauer I (1949-1953)	16	8	50,00%
Adenauer II (1953-1957)	24	7	29,17%
Adenauer III (1957-1961)	20	4	20,00%
Adenauer IV (1961-1962)	21	2	9,52%
Adenauer V (1962-1963)	22	3	13,64%
Erhard I (1963-1965)	24	3	12,50%
Erhard II (1965-1966)	22	3	13,64%
Kiesinger I (1966-1969)	25	8	32,00%
Brandt I (1969-1972)	17	5	29,41%
Brandt II (1972-1974)	18	3	16,67%
Schmidt I (1974-1976)	17	1	5,88%
Schmidt II (1976-1980)	22	1	4,55%
Schmidt III (1980-1982)	21	1	4,76%
Kohl I (1982-1983)	17	4	23,53%
Kohl II (1983-1987)	21	4	19,05%
Kohl III (1987-1991)	31	5	16,13%
Kohl IV (1991-1994)	31	6	19,35%
Kohl V (1994-1998)	20	5	25,00%
Schröder I (1998-2002)	22	11	50,00%
Schröder II (2002-2005)	14	6	42,86%
Merkel I (2005-2009)	19	9	47,37%
Merkel II (2009-)	17	6	35,29%
Total Cabinet Ministers	461	105	22,78%
Total Persons	203	47	23,15%

	Cabinet Ministers of that PMs		Persons of that PMs	
Baden-Württemberg	5	1	4	1
Bavaria	10	3	2	1
Berlin	14	3	6	1
Brandenburg	1	1	1	1
Bremen	0	0	0	0
Hamburg	8	0	3	0
Hesse	11	2	5	1
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0
Lower Saxony	16	3	7	2
North Rhine-Westphalia	11	2	7	2
Rhineland-Palatinate	14	6	6	2
Saarland	2	2	2	2
Saxony	2	0	1	0
Saxony-Anhalt	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	10	8	4	2
Thuringia	1	0	1	0
Total	105	31	49	15

Table 3: Centrifugal Moves			
Government	Federal Cabinet Members	Regional Cabinet after Federal Cabinet	Centrifugal Ratio
Adenauer I (1949-1953)	16	1	6,25%
Adenauer II (1953-1957)	24	2	8,33%
Adenauer III (1957-1961)	20	1	5,00%
Adenauer IV (1961-1962)	21	1	4,76%
Adenauer V (1962-1963)	22	1	4,55%
Erhard I (1963-1965)	24	0	0,00%
Erhard II (1965-1966)	22	1	4,55%
Kiesinger I (1966-1969)	25	2	8,00%
Brandt I (1969-1972)	17	1	5,88%
Brandt II (1972-1974)	18	2	11,11%
Schmidt I (1974-1976)	17	1	5,88%
Schmidt II (1976-1980)	22	1	4,55%
Schmidt III (1980-1982)	21	2	9,52%
Kohl I (1982-1983)	17	0	0,00%
Kohl II (1983-1987)	21	1	4,76%
Kohl III (1987-1991)	31	1	3,23%
Kohl IV (1991-1994)	31	0	0,00%
Kohl V (1994-1998)	20	2	10,00%
Schröder I (1998-2002)	22	0	0,00%
Schröder II (2002-2005)	14	0	0,00%
Merkel I (2005-2009)	19	1	5,26%
Merkel II (2009-)	17	0	0,00%
Total Cabinet Ministers	461	21	4,56%
Total Persons	203	9	4,43%

Table 4 - The regional level					
Land	Land Cabinet Members	Federal Cabinet before Regional Cabinet	Import Ratio	Federal Cabinet after Regional Cabinet	Export Ratio
Baden-Württemberg	34	0	0,00%	1	2,94%
Bavaria	32	1	3,13%	0	0,00%
Berlin	43	0	0,00%	2	4,65%
Brandenburg	22	0	0,00%	1	4,55%
Bremen	32	0	0,00%	0	0,00%
Hamburg	33	0	0,00%	0	0,00%
Hesse	29	1	3,45%	1	3,45%
Mecklenburg-Vorpommern	18	0	0,00%	0	0,00%
Lower Saxony	35	0	0,00%	4	11,43%
North Rhine-Westphalia	39	1	2,56%	2	5,13%
Rhineland-Palatinate	29	0	0,00%	1	3,45%
Saarland	27	0	0,00%	1	3,70%
Saxony	23	0	0,00%	0	0,00%
Saxony-Anhalt	22	0	0,00%	0	0,00%
Schleswig-Holstein	29	1	3,45%	1	3,45%
Thuringia	22	0	0,00%	0	0,00%
Total	469	4	0,85%	14	2,99%
Total 1960	113	0	0,00%	4	3,54%
Total 1991	185	2	1,08%	9	4,86%
Total 2010	171	2	1,17%	1	0,58%

Artikel V

European Integration and Prime Ministerial Power. A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden

Hanna Bäck

Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim
Hanna.Baeck@mzes.uni-mannheim.de

Henk Erik Meier

Sport Institute, University of Münster
Henk.Erik.Meier@uni-muenster.de

Jörn Fischer

Chair of Comparative Politics, University of Cologne
joern.fischer@uni-koeln.de

Thomas Persson

Department of Government, Uppsala University
Thomas.Persson@statsvet.uu.se

Eingereicht bei German Politics; revise and resubmit.

Introduction

Most political scientists agree that the European Union causes power shifts within the Member States. It is common wisdom that national parliaments are the political losers of European integration because only national executives participate directly in supranational bargains and institutions (Goetz and Meyer-Sahling 2008). More controversial is the European Union's impact on national executives. While 'presidentialization' scholars argue that intergovernmental policy-making changes the political opportunity structure mainly in favour of the Prime Minister (Poguntke and Webb 2005), complex policy-making in the EU can also give rise to technocratic cabinet government (Bäck et al. 2009a). In addition, it is not very clear how integration affects national party systems. Supranational policy-making has the potential to 'crowd out' national policy spaces and to de-politicize political competition (Mair 2007), as well as to increase party centralization in favour of party leadership (Raunio 2002).

In order to tackle some of these issues, we examine cabinet reshuffles, arguing that the extent to which PMs are selecting and deselecting ministers at their own discretion indicates Prime Ministerial power (Poguntke and Webb 2005). In order to evaluate whether there is a trend towards more PM power, and European integration is a driving force of this trend, we study cabinet reshuffles during the post-war period in two countries that have been involved very differently in the process of European integration, Germany and Sweden. We hypothesize that if European integration empowers the PM, the PM will employ cabinet reshuffles more often to pursue his political goals. By implication, as European integration increases (1) reshuffles should become more frequent and (2) political insiders and ministers holding important portfolios are increasingly likely to be dismissed.

The results found in an event history analysis studying cabinet reshuffles in Germany and Sweden, only give partial support to our hypotheses. In Germany, we do not find any support for the idea that EU integration leads to an increase in cabinet reshuffles, whereas in Sweden, we do find strong and consistent support for such an effect, when analyzing the impact of EU legislation and European Court of Justice activity on the likelihood that a minister will exit his or her post. This suggests that we are here dealing with a ‘differential impact’ of Europe on domestic intra-executive relations, where countries like Sweden, with a low degree of political inertia, and a low capacity to influence EU decision-making, are more likely to be influenced by EU integration.

European Integration, PM Power and Cabinet Reshuffles

European Integration and Domestic Political Systems

Most researchers assume that EU integration changes the political opportunity structure in favour of core executives that are supposed to exploit the two-level nature of the integration process, which increases their autonomy from domestic political and societal pressure (Anderson 2002). According to presidentialization research the main benefiter of these power shifts is the PM as the head of the executive (Poguntke and Webb 2005: 350). Yet, since Europe can influence domestic political systems through different causal mechanisms (Bauer et al. 2007), it is ambiguous which actors within the executive benefit from EU induced power shifts. The EU might also work as a source of adaptational pressure (Börzel and Risse 2006), subjecting national governments to strong functional needs to improve policy coordination and expertise (Kassim 2000, Kassim 2003; Laffan 2007). In result, the EU might revitalise cabinet government (Bäck et al. 2009a). While case study evidence has remained inconclusive regarding EU induced power shifts within the core executive (Laffan 2007; Persson 2007),

quantitative evidence from Sweden supports the claim that the need for expertise grows as European integration increases (Bäck et al. 2009a).

Moreover, we do not know much about Europe's impact on domestic party systems and intra-party conflicts (Mair 2007). In general, political parties are also likely to become losers of the integration process since European policy-making 'crowds out' space for national party competition by transferring policy issues to the supranational level. Moreover, the EU provides party leaders with a new arena where the party organization exercises little control (Raunio 2002). In combination with electoral presidentialization, Europe comes with the potential to considerably strengthen the PM vis-à-vis political parties and in intra-party conflicts.

However, most Europeanization scholars expect a 'differential impact' of Europe due to the mediating role played by domestic factors (Olsen 2002; Börzel and Risse 2006). Empirical evidence has noted that domestic factors result in persistent national differences in regulatory policies (Héritier 1996), in executive and administrative adaptations (Laffan 2007), and in parliamentary responses to the challenges of European integration (Goetz and Meyer-Sahling 2008).

In sum, there is a common claim that EU integration results in an increasing autonomy of national governments vis-à-vis other domestic actors including political parties. Nonetheless, researchers do not agree on which actors within the executive benefit the most. Finally, it is unclear whether and to what extent Europe leaves a differential impact on domestic political systems.

Cabinet Reshuffles as an Indicator of Prime Ministerial Power

Within the comparative literature, two indicators for PM power that do not rely on constitutional analysis or expert ratings can be found: Ministerial recruitment patterns

indicate power balances within executive-legislative relations, whereas cabinet reshuffles represent a valid measure of the intra-executive dimension of PM power (Bäck et al. 2009a, 2009b). Discretionary reshuffles by the PM indicate to what extent intra-executive relations and patterns of conflict resolution have become hierarchical or ‘presidentialized’ (Budge 1985; Poguntke and Webb 2005). Here, it is relevant that *ministerial reshuffles serve central strategic goals of the PM but that the use of that instrument depends on the power balance between the PM and other domestic actors.*

First of all, reshuffles can help the PM to stay leader of government because PMs use dismissals as a response to scandals, public opinion shocks or decreasing personal popularity (Kam and Indradison 2005). Dismissing scandal-ridden ministers can restore public confidence in the government by pinning blame on individual ministers and restoring popularity of the government as a whole (Dewan and Dowding 2005).

Moreover, ministerial reshuffles mitigate certain delegation problems that the PM as principal faces in relationship to the cabinet ministers as her agents. Two kinds of delegation problems are likely to threaten the PM’s policy efficacy as well as his position within government:

First, the PM faces a problem of adverse selection because at the time of appointment, the PM does not have complete information about a minister’s abilities to run a department effectively. Dismissals of ‘bad’ ministers or ‘rematching’ of portfolio and talent serve to mitigate this problem *ex post* (Huber and Martinez-Gallardo 2008, Indridason and Kam 2008).

Second, moral hazard problems can arise because ‘all ministers have motive and opportunity to use their portfolios in a manner that runs against the PM’s interests’ (Indridason and Kam 2008: 624). Ministers can become too aligned with their portfolio and the sectoral interests associated with it. ‘Rematching’ ministers and portfolios can

thus inspire policy innovation by outsiders revitalizing the government. Moreover, new policy issues arising during a cabinet term create new risks for ministerial drift. Finally, some ministers might challenge the incumbent PM. These forms of ‘ministerial drift’ can also be sanctioned *ex post*. For example, empirical studies suggest that PMs use reshuffles when they face intra-party rivals (cf. Kam and Indradison 2005).

Nonetheless, reshuffles can come with considerable political costs for the PM even in the most severe form of losing office. Our main theoretical idea is that the use of reshuffles by the PM depends on the ability of other domestic actors to sanction unilateral decisions by the PM. Coalition parties and party factions, holding strong preferences regarding the staffing of the cabinet, might be willing to engage in conflict with the PM. These actors are able to employ different sanctions for unilateral reshuffles such as walking out of the coalition, denying political approval within the legislature, providing only poor support in an electoral campaign or even removing the PM as top candidate. It is an established empirical fact that reshuffles are more frequent when the PM enjoys more freedom in relation to other ministers, party factions and coalition parties (Budge, 1985, Berlinski et al. 2007, Huber and Martinez-Gallardo 2008)

Nevertheless, there exists a mutual ‘resource dependency’ between these actors and the PM where the control of key resources matters (Pfeffer and Salancik 1978). While unilateral reshuffles by the PM can be sanctioned by other actors, these sanctions also come with political costs for the ‘punishers’, e.g. in the form of a government collapse, loss of a popular top-candidate and poor election turnouts.

By implication, as the PM manages to increase his or her control of key resources, e.g. electoral support due to increasing personalization of the election campaign, or access to and influence over policy-making processes due to EU integration, it becomes more costly for political actors to sanction unilateral cabinet reshuffles by the PM. The

power balance will be shifted in favour of the PM, at the expense of other political actors with an interest in the composition of the cabinet, which should be reflected in cabinet reshuffles initiated by the PM.

Thus, we contend that cabinet reshuffles with the PM staying in office represent a valid indicator of PM power applicable within different parliamentary systems since reshuffles can serve a number of goals of the PM. Moreover, a PM freed from domestic constraints, is more likely to use reshuffles to pursue his or her goals.

The Hypothesized Effect of European Integration on Reshuffling

Based on our reasoning about different mechanisms of Europeanization, we will now develop testable hypotheses regarding Europe's impact on cabinet reshuffles by the PM. We assume here that European integration works as a change in the political opportunity structure in favour of the PM putting him or her increasingly in control of key resources in European policy-making, such as, access and information. Therefore, the PM will more and more assume the role of a principal of the line ministers. By implication, we assume that the PM will increasingly sanction ministerial drift. Due to the ambiguous impact of ministerial stability for government performance (Huber and Martinez-Gallardo 2004, Indridason and Kam 2008), we do not suggest that the functional requirements of EU policy-making come with strong implications for ministerial stability. For these reasons, we hypothesize that:

H1: As European integration increases, the frequency of cabinet reshuffles should increase.

The general idea that the PM gains power vis-à-vis other domestic actors due to European integration also comes with implications for the background of ministers to be reshuffled. Research on ministerial tenure suggests that insider status and a higher rank

as a minister decrease the risk of being dismissed (Berlinski et al. 2007; Huber and Martinez-Gallardo 2008). We assume that as the PM becomes stronger, formerly untouchable political ‘heavyweights’ will run a higher risk of being fired:

H2a: As EU integration increases, reshuffling of political insiders should increase.

Supposed that political heavyweights prefer to get appointed as ministers for ‘important’ portfolios, a strengthened PM should also be increasingly able to dismiss and reshuffle ministers from important portfolios. Therefore, we hypothesize that:

H2b: As EU integration increases, reshuffling of ministers holding important portfolios should increase.

Besides testing these general hypotheses, we also aim to examine whether EU integration affects national political systems in a ‘differential matter’. Europeanization scholars assume that, in particular multiple veto points or deep-seated collective conceptions of sovereignty and statehood, enable domestic actors to effectively inhibit domestic adaptation (Börzel and Risse 2006; Haverland 2000). We claim that these factors also prevent the PM from exploiting changes in the political opportunity structure and, therefore, we hypothesize that:

H3: Any effect of EU integration on cabinet reshuffles should be lower in political systems shaped by a higher degree of political inertia.

The claim that the EU can work as a source of adaptational pressure also has other implications. We assume that the Member States share the incentive to shape EU policies according to their domestic policy arrangements since this enables them to maximize the benefits and minimize the costs of European policies (cf. Börzel 2003). Accordingly, we claim that the different capacities of Member States to proactively

shape European policies in order to reduce adaptational pressure from the EU accounts for a differential impact. Thus, we hypothesize that:

H4: Any effect of EU integration on cabinet reshuffles should be higher in political systems with lower capacity to shape EU policy-making.

Research Design and Data

Research Design and Rationale for Case Selection

Our study combines a comparative case study design with statistical methods. Evidently, an optimal research design would include a large number of countries, covering ministerial dismissals and reshuffles over a long period of time. Since there is no such updated data set available, we have selected Germany and Sweden as cases displaying a maximum variation in features likely to mediate effects of EU integration. Our comparative research design allows a first evaluation of our hypotheses about a ‘differential impact of Europe’ on intra-executive politics. For our two cases, we conduct large-*n* studies on reshuffles over the period from 1952 to 2006. This provides us considerable within-case variation in EU integration as our main explanatory variable allowing us to examine whether changes in intra-executive relations can be attributed to increased European integration.

Our rationale for case selection aims to test the differential impact of Europe on intra-executive politics. According to our theoretical reasoning, two dimensions are likely to mediate Europe’s impact on domestic political systems, that is, *political inertia* and *policy-shaping capacity*. We discuss these features now more in depth.

Political inertia. In political systems with low political inertia does the PM should be able to exploit changes in the political opportunity structure. Therefore, we assume that

institutional constraints, the number of veto points within the political system and the perceived legitimacy of EU integration are decisive mediating factors.

Evidently, institutional and normative constraints prevent the PM from exploiting shifts in the political opportunity structure (cf. Poguntke and Webb 2005) *and* from reshuffling (Kam and Indradison 2005). Here, it is important that in Sweden and Germany the informal rules of the game do differ. The Swedish PMs can obtain the dismissal of any other minister at any time and there are no constraints on replacement options. Moreover, PMs in Sweden often preside over single-party cabinets freeing the PM from coalition constraints (Dewan and Dowding 2005, Berlinski et al. 2007, 2009). In contrast, German Chancellors preside over coalition governments being in fact one of the most important constraints on the ability of PMs to replace ministers (Budge 1985). Moreover, German federalism forces the Chancellor to include some personnel from the *Länder* level in order to guarantee *Länder* support (Fischer and Kaiser 2009). Thus, given the low constraints in Sweden and higher constraints in Germany, EU integration should be more likely to affect cabinet reshuffles in Sweden than in Germany.

Within Europeanisation research, veto player indices serve as a useful proxy for domestic sources of political inertia applicable across different national systems. Sweden, as a unitary state with only one chamber and a weak judiciary, is generally regarded as a country in which a change in the preferences of important political actors may easily lead to a change in government policy. In contrast, federalism and a strong judiciary turn Germany into a political system very hostile to political change (Tsebelis 2002) implying that the EU's impact on executive-legislative relations should be higher in Sweden than in Germany.

Finally, strong support for EU integration is likely to make increases in executive autonomy more acceptable (Raunio 2005). Here, Sweden has been shaped by EU-

skeptic publics whereas EU membership plays a central role in Germany's problematic post-war identity. Therefore, changes in executive-legislative relations in response to EU integration should be more acceptable in Germany than in Sweden implying a stronger impact of the EU on intra-executive politics in Germany. Since EU support runs contrary to our case selection rationale, we have constructed a longitudinal measure for EU support.

Policy-shaping capacity. Member states with bigger capacity to shape EU policy-making are less subject to adaptational pressure to reorganize their executive branch to meet the higher demands of the EU in terms of expertise and coordination. Policy-shaping capacity is framed as a function of the political weight (Börzel 2003) and of the importance of member states' economies for the internal market since national legacies of big member states are more likely to be taken into account within EU policy-making.

In Figure 1, we present a scatter plot, where all countries that were members of the European Union in 2004 (EU-25) are displayed as points in a two-dimensional space.¹ The first dimension (X) measures a country's policy-making capacity, measured as an additive index of three features: the country's share of the EU budget, the country's share of the EU's population, and the country's share of the EU's GDP.² The second dimension (Y) measures political inertia, and is based on the political constraints index presented by Henisz.³ This index measures the feasibility of policy change, i.e. the extent to which a change in the preferences of any one political actor may lead to a

¹ We have here excluded Greece from the two-dimensional scatterplot, due to the reason that the country is an extreme outlier – it has a very low level of political constraints (0.37). Including this case makes it difficult to display the variation between the other countries in the plot on this dimension.

² Data on EU budget share are taken from European Commission, *Financial Report. Detailed data 2000 – 2007* (Brussels: European Commission, 2007), http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_data_en.pdf, data on population and GDP share are retrieved from the Eurostat website.

³ Henisz, W. J. 2002. "The Institutional Environment for Infrastructure Investment." *Industrial*

change in government policy. Data are taken from the *Quality of Government* dataset.⁴ Since that dataset only provides data until 2004, all data in figure 1 refer to that year.

[FIGURE 1 ABOUT HERE]

In Figure 1 we can see that Sweden falls among a larger group of countries with a relatively low level of political inertia (Sweden receives 0.77 on the political constraints index), and a relatively low level of policy-making capacity (Sweden receives about 0.03 on the policy-making capacity index), whereas Germany has a high value on both of these dimensions (0.85 on political constraints and 0.20 on policy-making capacity).

To sum up our findings, it is evident that Sweden scores low on political inertia, whereas Germany scores high, and when we look at political power resources and importance for the internal market, it is clear that Sweden has to face higher adaptational pressure to reorganize its executive branch in order to be able to shape EU policies. Therefore, we assume that *the EU's impact on ministerial reshuffles should be higher in Sweden than in Germany.*

Data on Cabinet Reshuffles

Our research design builds on earlier studies of ministerial tenure and reshuffles (Dowding and Tang 1998; Dewan and Dowding 2005; Berlinski et al. 2007). Unfortunately, there exists no common definition of reshuffles. Some scholars restrict the term 'reshuffles' narrowly to the 'simultaneous movement or replacement of two or more ministers' (Budge 1985: 330). The reason for choosing a narrow definition is the

and Corporate Change, 11(2): 355-389

⁴ Teorell, Jan, Sören Holmberg, and Bo Rothstein. 2008. *The Quality of Government Dataset: Version 15May08*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

concern that ‘isolated personnel moves’ are caused by purely idiosyncratic factors defying causal analysis. Moreover, it is assumed that simultaneous replacements clearly indicate the PM’s willingness to trade off organisational stability for other objectives (Indridason and Kam 2005). Others use the term reshuffle simply as a synonym for ministerial resignation (Bäck et al. 2009b; Berlinski et al. 2009).

Here, we aim to measure PM power by using reshuffles as an indicator of whether the PM acts increasingly as a principal monitoring and sanctioning her ministers. According to our theoretical reasoning, that should be indicated by discretionary dismissals, which can be empirically addressed by examining exit reasons. Thus, a reshuffle is here defined as a ministerial resignation indicating a sanctioning of agency loss or ministerial drift by the PM. Such exit reasons are policy disagreement, departmental error, performance failure and cabinet reshuffles.⁵ By implication, resignations of ministers for reasons of health, death or retirement are not covered by that definition. Based on these theoretical considerations, we have gathered micro-level data on individual minister termination.

The main Swedish data source is a set of data on all 635 ministerial spells⁶ under the post-war period. Data consists of information on 214 individuals in altogether 25 cabinets. For each spell we coded an exit reason or censored it respectively in case the minister lasted in office until the end of the government. Similarly, the German data encompasses all 474 ministerial spells since the formation of the Federal Republic in 1949. It includes 190 individuals who served in 23 cabinets.

⁵ Exit reasons have been coded on the base of a refined version of the Dowding and Kang (1998) codebook.

⁶ Similarly to Berlinski et al. (2007), a spell is defined as the minister’s length of time in one and the same portfolio in one and the same cabinet. This explains the relatively high number of 635 spells.

In both datasets, *portfolio saliency* is based on the Druckman and Warwick (2005) expert rating, which measures the importance of different ministerial posts in different Western European countries. We also include a *political insider* dummy measuring the background of ministers. This insider variable is based on the idea that insider ministers have parliamentary experience and have held party office (see Bäck et al. 2009a).⁷

Indicators of European Integration and Control Variables

Since our explanatory efforts consider European integration as exerting a causal influence on domestic political systems, we have constructed several indicators to account for economic and political integration with Europe (see also Bäck et al. 2009).

First, economic integration, measured as a country's trade share with EU countries (*EU Trade Share*), indicates a member state's economic dependence on the EU, which is also likely to affect political, cultural and social domains as well as institutional arrangements in the member states (Bauer et al. 2007). Moreover, we include two measures of political integration by focusing on legislative activity. We employ *Annual Legislative Activity* as a variable measuring the total number of legal acts issued by EU institutions in a certain year. Moreover, since the literature has depicted the European Court of Justice as engine of integration, we measured the annual number of European court decisions (*Judicial Activity*). While we employ the same indicators for political integration as independent variables for Sweden and for Germany, we use a dummy variable to control for the ascension effect (*EU membership*) in Sweden.

⁷ In both Sweden and Germany, parliamentary experience is defined as a minister having held a seat in parliament at some point before the appointment. In Sweden, having held party office is defined as having been the party leader, a party ombudsman, a member of the party leadership, a member or leader of the party executive committee, having held a district position, a position in youth organization, or a leading position in women's organization. In Germany, having held party office is defined as having been the party leader, a member of the party leadership or the leadership of a parliamentary group at the national or the federal state (Länder) level, or a member of a national level party body.

Since EU integration may represent just one source of power shifts, we consider a number of alternative explanatory factors (cf. Bäck et al. 2009a). By doing so, we follow arguments presented by presidentialization scholars (Poguntke and Webb 2005), who argue that power shifts in parliamentary democracies could also be caused by other macro-societal factors. In order to consider the growing role of mass communications, which may lead to electoral presidentialization, we include a time series indicator of the quantitative supply of TV (*TV Channels*). Since, according to the presidentialization concept, the growth of the state is supposed to leave an impact on executive politics by creating a need for greater coordination from the centre, we also employ a measure for state growth (*State quota*). Moreover, we include a time series of the commonly used Alford class voting index (*Alford index*) since it is assumed that the declining significance of cleavages contributes to presidentialization.⁸

Since perceived legitimacy of EU integration runs contrary to our rationale for case selection, we have created a time series on parliamentary support of EU integration (*EU support*) on the base of party manifesto data.⁹ Finally, in all models in the Swedish analysis, we include a variable which measures whether the minister was appointed in a coalition or single-party government (*Coalition*), since we expect PMs in coalition governments to be more constrained. For Germany, there is too little variation in such a variable.

⁸ For Swedish data sources see Bäck et al. 2009a; German data for TV channels are taken from the Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, data on state quota are from the Federal Ministry of Finance (Bundesfinanzministerium 2008, Bundesfinanzministerium [Federal Ministry of Finance]. 2008. *Entwicklung der Staatsquote*. Berlin: BMF – IA4.) and the Federal Statistical Office (Räth, Norbert, and Albert Braakmann. 2006. *Vergleichbare Zeitreihen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.* *Wirtschaft und Statistik* 2006(10), pp. 1003-1020.), and data for the Alford index come from Lane and Ersson (1997, Lane, Jan-Erik, and Svante Ersson. 1997. 'Parties and voters: What creates the ties?' *Scandinavian Political Studies* 20(2), pp. 179-96.) and the cumulated German Allbus dataset (1980-2006).

An Event History Approach

Box-Steffensmeier and Jones (2004: 7-8) describe event history data as generated from failure-time processes: ‘a unit, at any given point in the process, is “at risk” of experiencing some event’, and in political science ‘the failure time is analogous to the duration of time a unit is in some political state until it experiences an event’. While event history analysis is the common approach used when analyzing cabinet duration (King et al. 1990; Warwick 1992; Diermeier and Stevenson 1999), we are here interested in the duration of individual ministers on their portfolios and the characteristics that increase or decrease a ministerial spell (Huber and Martinez-Gallardo 2008; Berlinski et al. 2007).

A central issue in event history analysis concerns the ‘censoring’ of cases where the entire event history of a unit is not observed. So-called right-censoring typically occurs because the time-frame of a study ends before the completion of survival times (cf. Box-Steffensmeier and Jones 2004: 16).¹⁰ In our application, we treat all ministerial spells as censored when the minister sat at his or her post when our study ended, which in our case is the 31st of December 2006. Second, many authors use so called ‘theoretically motivated’ censoring regimes, focusing only on ‘interesting failures’ (Diermeier and Stevenson 1999: 1059). We have here chosen to censor all ministerial spells where the minister died at his or her post, or left the post due to health reasons. We also censor cases where the minister survives until the end of the government.¹¹

⁹ Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge, and Michael McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ For example, in a comparative study of cabinet duration performed in August 2009, many cabinets have not experienced a terminating event, such as the German and Swedish cabinets led by Merkel and Reinfeldt, respectively.

¹¹ We here count a change of cabinet whenever: 1) general elections are held, 2) there is a change in the party composition of the cabinet, 3) there is a change of Prime Minister. Berlinski et al. (2007: 250) also

In our models, the hazard rate describes the probability or ‘risk’ that an individual minister exits his or her post at time t , given that the minister has not exited the post before that time. The statistical model used here is a semi-parametric Cox proportional hazards model, which allows us to study the relationship between a number of features and the duration of ministerial spells without making any specific assumption about the shape of the hazard function.¹²

Event history analysis usually distinguishes between two types of covariates, so called ‘time-varying’ and ‘time-independent’ covariates (Box-Steffensmeier and Jones 2004: 10). Concerning time-independent features that only vary across ministers we focus on the type of background that the minister had before entering his or her post. Regarding time-varying covariates, we are mostly interested in the effect of EU integration on cabinet reshuffles. Inclusion of time-varying covariates in the Cox proportional hazards model is straightforward (Box-Steffensmeier and Jones 2004: 103). We have structured our data so that we have a record of data for each interval in which the time-varying covariate remains constant (here, a year). Thus, each row in our data set is an appointment-year, i.e. if a minister has been appointed 4 years the spell is described by four rows. Our dependent variable measures the duration of a ministerial spell in days, splitting the full duration time into multiple time periods.

Some of the hypotheses presented in the theoretical section focus on the fact that specific features of individual ministers, or of the specific portfolio that is being appointed, should become more or less important as EU integration increases. For

choose to censor ministerial spells two weeks before the end of government to avoid problems generated by coding errors at the end of governments.

¹² In some applications it is reasonable to assume that the risk of an event occurring is increasing or decreasing over time, which suggests that we should make an assumption about the shape of the baseline hazard, which implies using some sort of parametric model (for a discussion about the shape of the baseline hazard in studies of cabinet duration, see e.g. Diermeier and Stevenson 1999).

example, we hypothesize that as EU integration increases, reshuffling of political insiders should increase. To evaluate such hypotheses, we have here chosen to include interaction features in our models, for example interacting EU integration measured as legislative activity with a political insider dummy.

An Empirical Analysis of Cabinet Reshuffles

A Descriptive Analysis of Trends in Reshuffles

In order to provide a first evaluation of our hypotheses we here describe trends in reshuffles in Germany and Sweden. Our prime interest here is in changes in ministerial spells over time, since we expect cabinet reshuffles to increase as EU integration increases (H1). Here, we present data on ministerial spells for German and Swedish cabinets, insider and outsider ministers, and ministers holding important and unimportant portfolios, as well as an ‘attrition rate’ of every cabinet in Sweden and Germany in the period examined, which describes the share of ministers whose ministerial spell ended before the spell of the cabinet ended (Figures 2 and 3).

[FIGURE 2 ABOUT HERE]

[FIGURE 3 ABOUT HERE]

From the data it becomes evident that there is no overall trend towards more reshuffles in Germany. This is illustrated by the fact that the total ministerial spells are not decreasing over time as hypothesized. In Sweden, to the contrary, we can observe a slight trend towards more cabinet reshuffles over time, which is illustrated by the fact that the ministerial spells are becoming shorter over time.

Concerning the background features of dismissed ministers, we see a positive trend, although not very impressive, towards more insider ministers being reshuffled in Sweden (the duration of the insider spells are becoming shorter), which is in line with our hypothesis that as European integration increases, reshuffling of political insiders should increase (H2a). In Germany, however, we find no such pattern. Similarly, we expect that as EU integration increases, reshuffling of ministers holding important portfolios should increase (H2b), which we also find some support for in our data. In Sweden, for instance, there is a slight trend towards more reshuffles of ministers holding portfolios with high salience (the spells for ministers holding important portfolios is becoming shorter), although there is an even stronger positive trend for those ministers holding low salience portfolios. In Germany we find no similar pattern.

In sum, the descriptive analysis supports our differential impact hypotheses according to which any effect of EU integration on cabinet reshuffles should be lower in political systems shaped by a higher degree of political inertia (H3) and higher in political systems with lower capacity to shape EU policy-making (H4). All the hypotheses in this initial evaluation (overall cabinet reshuffles, reshuffling of political insiders, and reshuffling of ministers holding important portfolios) have found support in Sweden while the opposite is true in Germany. Hence, although the trends are not very strong they are at least moving in the right direction in Sweden.

An Event History Analysis of the EU's Effect on Reshuffles

We now turn to performing a multivariate analysis focused on studying the effects of EU integration on cabinet reshuffles in Germany and Sweden. The dependent variable describes the duration in days that a minister has sat at his or her post. In all models, we present hazard ratios (the exponentiated coefficients) and standard errors. A hazard ratio

smaller than one means that the hazard or risk decreases as the covariate increases, whereas a hazard ratio greater than one, means that the risk is increasing with the covariate (Box-Steffensmeier and Jones 2004: 63).

We here present separate analyses of German and Swedish cabinet reshuffles, in Table 2 and 3 respectively. In each table we include three main models. In model 1, we only include a measure of EU integration and the control variables described above.¹³ In this model we focus on evaluating hypothesis 1 assuming a general increase in cabinet reshuffles as European integration increases. In model 2 we test whether reshuffling of insiders increase due to EU integration (H2a). Thus, we add a variable measuring if the individual who is appointed as a minister could be characterized as a political insider, and a variable measuring the interaction between the insider variable and EU integration. In model 3 we test the claim that reshuffling of important ministers increases (H2.b) by adding a variable measuring the saliency of different portfolios and an interaction between EU integration and saliency. In all of our models we only include one measure of EU integration, focusing either on legislative activity, judicial activity or EU trade share, which gives us 9 models for each country.¹⁴

In Table 2 below, we present the results from analyzing ministerial duration in German post-war cabinets. In model 1, we can see that our first hypothesis is only given very limited support. When we measure EU integration as annual legislation and as judicial activity, the hazard ratios are above one as expected, that is, the risk of a minister leaving his or her post is higher, the higher the level of EU integration.

¹³ *State quota, TV channels, Class voting index, EU support* for both countries, and in addition, *EU membership* and *Coalition cabinet* for Sweden. Note that the variables describing the Alford class voting index, TV Channels and State quota are highly correlated with our measures of EU integration. Thus, the standard errors of the EU integration measures might be overestimated in analyses where these three variables are controlled for, biasing the results against our hypotheses.

However, neither of these effects is significant. When measuring EU integration as EU trade share, the effect is even the opposite, i.e. the higher the level of EU trade share, the lower is the risk of termination.

[TABLE 2 ABOUT HERE]

In model 2, we include the variable measuring insider status and the interaction between this measure and the different measures of EU integration respectively. First, looking at the political insider variable, we can see that the hazard ratios are higher than one in all three models (2a, 2b, 2c), and even significant in one model (2a). This suggests that political insiders are in general more likely to be reshuffled in German cabinets, which runs counter to theoretical expectations. More importantly for our hypothesis, we can see that the interaction between EU integration and the insider variable is below one in all models, suggesting that the risk of reshuffling of insiders is decreasing as EU integration is increases, thus giving no support to our hypothesis.

Concerning the saliency of different portfolios and the interaction between this variable and EU integration, the effects are at least in the expected direction (model 3 in table 2): ministers holding important portfolios are in general less likely to be reshuffled, and as EU integration increases, ministers holding important portfolios are more likely to be terminated. This gives some support to the idea that EU integration strengthens the PM.

Thus, all in all, we do not find much support for our hypotheses in the German case. Looking at some of the control variables, we do however find some significant results.

¹⁴ The three variables measuring EU integration are highly correlated and if we include them all in the same analysis (and in addition, the control variables), the risk of multicollinearity would be very high.

In most models, the hazard ratio of the state quota variable is below one and significant, suggesting that the higher the state quota, the lower the likelihood of cabinet reshuffles. This result is inconsistent with the presidentialization concept, expecting that the growth of the state strengthens the PM by creating a need for greater coordination from the centre. The TV effect is also the opposite as expected: here, cabinet reshuffles seem to be less likely, the higher the number of TV channels, suggesting that the PM is not gaining power the higher the level of medialization. However, the German data suggest that cabinet reshuffles seem to be less likely, the higher the class voting index, suggesting that the PM is more likely to reshuffle the cabinet when the importance of cleavage politics declines. For the EU support variable, the hazard ratios are above one in all models, giving some corroboration to the hypothesis that high EU support makes increases in executive autonomy more acceptable.

Turning to the results in the analyses of cabinet reshuffles in Sweden presented in Table 3, we can see that our main hypothesis (hypothesis 1) is given some support. In all models, the hazard ratios for EU integration measured as annual legislation and as judicial activity are above one and significant. This suggests that as EU integration increases, cabinet reshuffles become more common. This effect is significant even when we control for a number of features measuring other trends that may influence intra-executive relations, which suggests that EU integration contributes to a trend towards ‘presidentialization’ of domestic political systems resulting in a considerable strengthening of the PM. However, this hypothesis is not given any support when focusing on Sweden’s economic integration into the EU (*trade share*).

[TABLE 3 ABOUT HERE]

In model 2, we do not find any support for the idea that the reshuffling of political insiders increases when EU integration increases. Also, we do not find much support for the idea that it should become easier to reshuffle important or salient portfolios when EU integration increases. As in the German analyses, the hazard ratios (for 3a and 3b) are higher than one as expected for the interaction between saliency and integration, suggesting that as EU integration increases there is a higher risk that ministers holding important portfolios will be reshuffled or fired. However, this effect is not significant.

Looking at the control variables included in the Swedish analyses, we find two features that significantly influence cabinet reshuffles in all or almost all models: state quota and coalition cabinet. First, looking at the state quota variable, the hazard ratios are all below one suggesting that an increase in the state quota leads to a decreased likelihood of ministers being fired from their posts, which is in the opposite direction to what is hypothesized in the ‘presidentialization’ literature. Second, looking at the coalition cabinet variable, we can see that the hazard ratios are in all models lower than one, and in most models also significant. Thus, our Swedish results confirms previous research according to which PMs acting in coalition cabinets are constrained by coalition partners to take certain personnel actions, whereas such constraints are not present when the PM is leading a single-party cabinet (Huber and Martinez-Gallardo 2008). Sweden represents optimal testing ground with a large number of single-party governments and several examples of coalition cabinets.

To sum up, we do not find much support for our hypotheses about the effects of EU integration on cabinet reshuffles in German post-war cabinets, whereas we do find support for our main hypothesis, that EU integration should increase the likelihood of cabinet reshuffles in the Swedish case. This result is in line with the idea of a ‘differential impact of Europe’. The literature suggests that the effect of EU integration

on domestic executive-legislative and intra-executive relations should be higher in political systems shaped by a low degree of political inertia, and in systems with a low capacity to shape EU policy-making. Thus, the different results found when studying cabinet reshuffles in Sweden and in Germany are in line with hypotheses suggesting that we should only find important effects of EU integration in certain national contexts.

Conclusions

It is widely acknowledged that EU integration serves to strengthen core executives by transferring policy-making to the supranational level. We believe that if EU integration changes the political opportunity structure in favour of the PM by making him or her less dependent on domestic actors, the PM should also be more likely to employ cabinet reshuffles – increasingly affecting formerly untouchable political heavyweights – as a means to achieve his goals. Furthermore, since EU integration is supposed to leave a ‘differential impact’ on the Member States due to the mediating domestic factors, we contrast two longitudinal large-n studies on ministerial tenure. We believe that the higher degree of political inertia in Germany is less likely to impede changes in executive-legislative relations than in Sweden, which is prone to a higher adaptational pressure due to its smaller capacity to shape EU policies.

When examining trends in cabinet reshuffles in these two EU Member States we find important differences between them. In Sweden, we can observe a slight trend towards more cabinet reshuffles and more insiders and ministers holding important portfolios being reshuffled over time, whereas in Germany there are no such trends to be found. Taken together, the descriptive analysis suggests that any effect of EU integration on cabinet reshuffles seems differs among the Member States.

Similarly, the results of our multivariate event history analysis, points to a differential impact of Europe on its Member States. In Sweden there is a significant increase of cabinet reshuffles when EU integration increases, or differently put, the risk of termination of a ministerial spell becomes higher in Swedish cabinets. This effect is significant even when we control for a number of features measuring other trends that may influence intra-executive relations. Thus, EU integration seems to contribute to a trend towards a ‘presidentialization’ of domestic political systems resulting in a considerable strengthening of the PM. However, the German results do not provide much support for the presidentialization hypothesis, again suggesting that the high degree of inertia or the high capacity of influencing EU policy-making that characterizes the German system dampens any effect of EU integration.

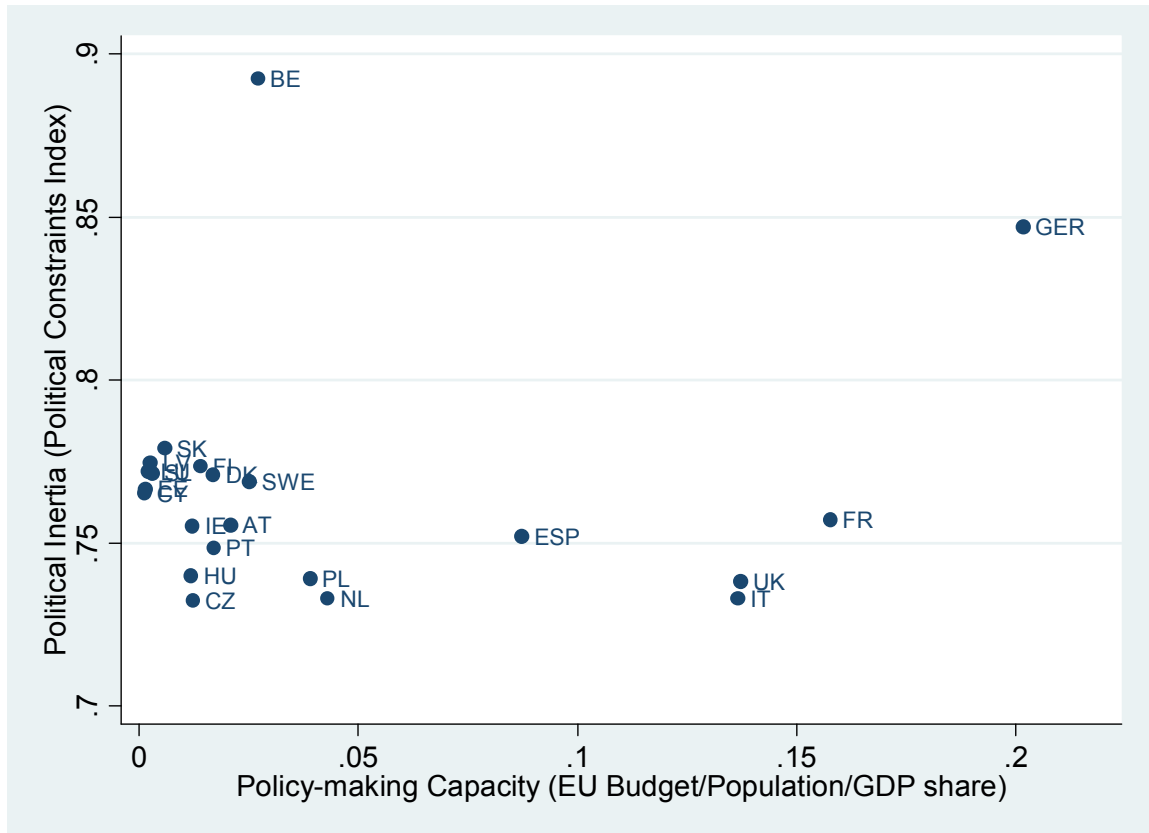
In conclusion, our results provide strong support for the idea of a differential impact of European integration on cabinet reshuffles. We find that in a Member State like Germany, which has a higher degree of political inertia, the effect of European integration is lower, whereas in Sweden, with a lower capacity to shape EU policy-making, the effects are stronger. Ultimately, of course, these results need to be validated by more extensive comparisons between different countries. In order to draw conclusions as to whether it is inertia, policy-making capacity or both that renders the effect of EU integration higher or smaller, countries with variation in these factors need to be examined. However, the results of this study are quite clear-cut: when Europe ‘hits home’, the effects depend on the kind of political system we are dealing with.

References

- Anderson, Jeffrey J. 2002. 'Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000.' *Journal of Common Market Studies* 40(5): 793-822.
- Bäck, Hanna, Patrick Dumont, Henk Erik Meier, Thomas Persson, and Kåre Vernby. 2009a. 'Does European Integration Lead to a "Presidentialisation" of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets.' *European Union Politics* 10(2): 226-252.
- Bäck, Hanna, Thomas Persson, Kåre Vernby, and Helena Wockelberg. 2009b. 'In Tranquil Waters? Swedish Cabinet Ministers in the Post-war Era', in Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London: Routledge, pp. 159-178.
- Bauer, Michael W., Christoph Knill, and Diana Pitschel. 2007. 'Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns.' *European Integration* 29(4): 405-423.
- Berlinski, Samuel, Torun Dewan, and Keith Dowding. 2007. 'The Length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945-97.' *British Journal of Political Science* 37: 245-262.
- Berlinski, Samuel, Torun Dewan, Keith Dowding, and Gita Subrahmanyam. (2009). 'Choosing, moving and Resigning at Westminster, UK', in Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London: Routledge, pp. 58-78.
- Börzel, Tanja, and Thomas Risse. 2006. 'Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics', in Knud Erik Joergensen, Mark A. Pollack, and Ben Rosamond (eds) *Handbook of European Union Politics*, London et al.: Sage, pp. 483-504.
- Börzel, Tanja. 2003. 'Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization.' *Queen's Papers on Europeanisation* No 2/2003.
- Box-Steffensmeier, Janet, and Bradford Jones. 1997. 'Time is of the Essence: Event History Models in Political Science.' *American Journal of Political Science* 41: 1414-1461.
- Box-Steffensmeier, Janet, and Bradford Jones. 2004. *Event History Modeling*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, Ian. 1985. 'Party Factions and Government Reshuffles: A General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-War Democracies.' *European Journal of Political Research* 13(3): 327-333.
- Dewan, Torun, and Keith Dowding. 2005. 'The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity.' *American Journal of Political Science* 49(1): 46-56.
- Diermeier, Daniel, and Randy T. Stevenson. 1999. 'Cabinet Survival and Competing Risks.' *American Journal of Political Science* 43: 1051-1068.
- Dowding, Keith, and Patrick Dumont. 2009. 'Structural and Strategic Factors Affecting the Hiring and Firing of Ministers', in Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London: Routledge, pp. 1-20.
- Dowding, Keith, and Won-Taek Kang. 1998. 'Ministerial Resignations 1945-97.' *Public Administration* 76(3): 411-429.
- Druckman, James N., and Paul V. Warwick. 2005. 'The Missing Piece: Measuring Portfolio Saliency in Western European Parliamentary Democracies.' *European Journal of Political Research* 44(1): 17-42.
- European Commission. 2007. *Financial Report. Detailed data 2000 - 2007*. Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_data_en.pdf (last accessed 2009-03-11)
- Fischer, Jörn, and André Kaiser. 2009. 'Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints: Germany', in Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London: Routledge, pp. 21-40.
- Goetz, Klaus H., and Jan-Hinrik Meyer-Sahling. 2008. 'The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives.' *Living Reviews in European Governance* 3(2), Online Article, <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>.
- Haverland, Markus. 2000. 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points.' *Journal of Public Policy* 20(1): 83-103.
- Huber, John D., and Arthur Lupia. 2001. 'Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies.' *American Journal of Political Science* 45(1): 18-33.
- Huber, John D., and Cecilia Martinez-Gallardo. 2004. 'Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective.' *British Journal of Political Science* 34(1), 27-48.
- Huber, John D., and Cecilia Martinez-Gallardo. 2008. 'Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies.' *American Political Science Review* 102(2): 169-180.

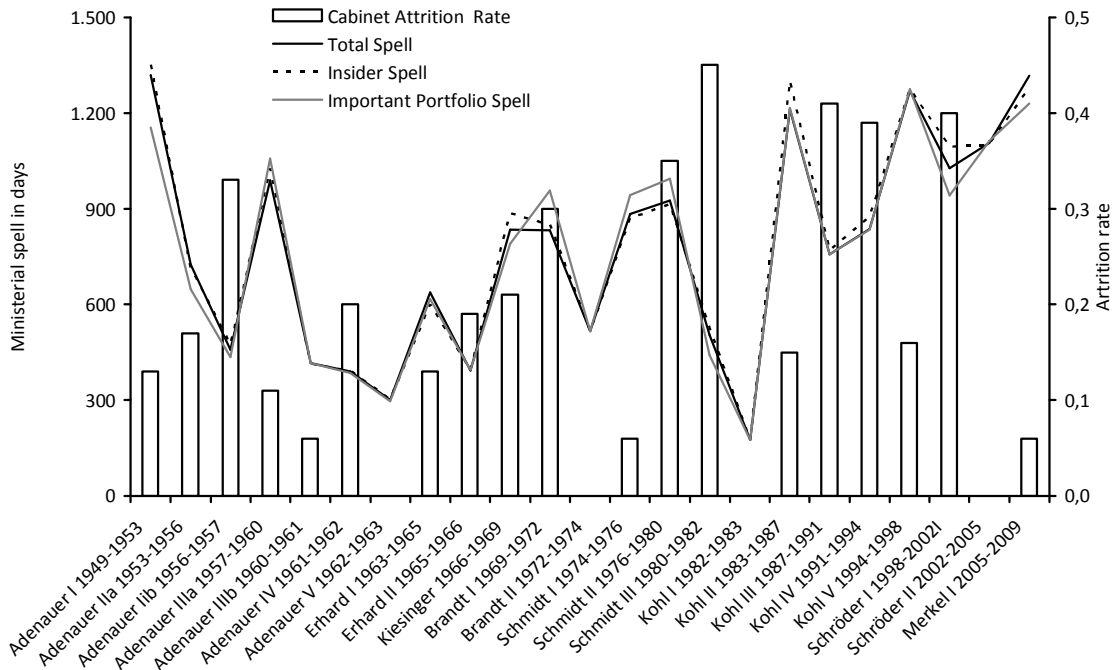
- Indridason, Indridi and Christopher Kam. 2005. 'The Timing of Cabinet Reshuffles in Five Westminster Parliamentary Systems.' *Legislative Studies Quarterly* 30: 327–363.
- Indridason, Indridi and Christopher Kam. 2008. 'Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift.' *British Journal of Political Science* 38(4): 621-656.
- Kassim, Hussein. 2000 'Conclusion: The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge', in Hussein Kassim, B. Guy Peters and Vincent Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford: Oxford University Press, pp. 235-264.
- Kassim, Hussein. 2003. 'The National Co-ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence?' in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds), *The Politics of Europeanisation: Theory and Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 83-111.
- King, Gary, James Alt, Nancy Burns, and Michael Laver. 1990. "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies". *American Journal of Political Science* 34: 846–871.
- Laffan, Brigid. 2007. 'Core Executives', in Paolo Graziano and Maarten P. Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, London: Palgrave. Macmillan, pp. 128-140.
- Mair, Peter. 2006. 'Political Parties and Party Systems', in Paolo Graziano and Maarten P. Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.
- Olsen, Johan P. 2002. 'The Many Faces of Europeanization.' *ARENA Working Paper* 2.
- Pappi, Franz-Urban. 1977. 'Sozialstruktur, gesellschaftliche Wertorientierungen und Wahlabsicht.' *Politische Vierteljahresschrift* 18(2/3), pp. 195-229
- Persson, Thomas. 2007. 'Explaining European Union Adjustments in Sweden's Central Administration.' *Scandinavian Political Studies* 30: 204-228.
- Pfeffer, Jeffrey, and Gerald Salancik. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb, eds. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Raunio, Tapio. 2002. 'Why European Integration Increases Leadership Autonomy Within Political Parties.' *Party Politics* 8(4): 405-22.
- Raunio, Tapio. 2005. 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation.' *Journal of Legislative Studies* 11(3/4): 319-42.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Warwick, Paul V. 1992. 'Economic Trends and Government Survival in Western European Parliamentary Democracies.' *American Political Science Review* 86: 875-887.

Figure 1. EU-25 countries along two dimensions



NOTE?

Figure 3. Ministerial spells in German post-war cabinets



Notes: Cabinet coding follows conventions of coalition research (see e.g. Saalfeld 2000?); ‘important portfolios’ are coded as portfolio with a saliency score ≥ 1 ; ‘cabinet attrition rate’ is defined as the ratio of ministers whose ministerial spell ended before the spell of the cabinet ended.

Table 2. Cox proportional hazards models: Cabinet reshuffles in Germany, 1953–2006

	Model 1: EU integration			Model 2: Insider status			Model 3: Portfolio saliency		
	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	3c
<i>EU integration</i>									
Annual legislation	1.02 (1.25)	–	–	2.65 (3.94)	–	–	0.53 (0.72)	–	–
Judicial activity	–	1.40 (2.03)	–	–	3.38 (5.71)	–	–	0.69 (1.07)	–
EU trade share	–	–	0.01 (0.06)	–	–	0.06 (0.27)	–	–	0.00 (0.03)
<i>Interaction features</i>									
Political insider	–	–	–	2.17* (0.992)	2.03 (0.91)	2.71 (3.33)	–	–	–
Insider × integration	–	–	–	0.31 (0.30)	0.35 (0.36)	0.23 (0.62)	–	–	–
Portfolio saliency	–	–	–	–	–	–	0.73 (0.75)	0.20 (0.57)	0.20 (0.56)
Saliency × integration	–	–	–	–	–	–	10.07 (21.06)	15.34 (33.44)	118.25 (684.34)
<i>Control variables</i>									
State quota	0.00 (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)
TV channels	0.02** (0.04)	0.02*** (0.03)	0.04** (0.05)	0.02** (0.03)	0.02*** (0.03)	0.04** (0.05)	0.02*** (0.03)	0.01*** (0.02)	0.03*** (0.04)
Class voting index	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)
EU support	1.69 (0.76)	1.68 (0.75)	2.17 (1.12)	1.65 (0.75)	1.65 (0.74)	2.15 (1.12)	1.66 (0.76)	1.64 (0.73)	2.13 (1.11)
N (observations)	1,350	1,350	1,350	1,350	1,350	1,350	1,350	1,350	1,350
N (subjects)	471	471	471	471	471	471	471	471	471
N (failures)	90	90	90	90	90	90	90	90	90
Log likelihood	-489.93	-489.90	-489.42	-488.24	-488.42	-489.42	-488.79	-488.59	-488.51

Note: Significant at * the 0.10 level, ** the 0.05 level, *** the 0.01 level. Entries are hazard ratios with standard errors in parentheses.

Table 3. Cox proportional hazards models: Cabinet reshuffles in Sweden, 1956–2005

	Model 1: EU integration			Model 2: Insider status			Model 3: Portfolio saliency		
	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	3c
<i>EU integration</i>									
Annual legislation	50.36*** (60.50)	–	–	55.84*** (72.28)	–	–	41.31*** (50.80)	–	–
Judicial activity	–	552.2*** (686.96)	–	–	637.9*** (843.87)	–	–	456.8*** (579.14)	–
EU trade share	–	–	0.00 (0.00)	–	–	0.00 (0.00)	–	–	0.09 (0.73)
<i>Interaction features</i>									
Political insider	–	–	–	1.12 (0.41)	1.13 (0.42)	0.00 (0.02)	–	–	–
Insider × integration	–	–	–	0.88 (0.49)	0.83 (0.48)	8946.1 (79915)	–	–	–
Portfolio saliency	–	–	–	–	–	–	0.53 (0.34)	0.54 (0.35)	186712 (15*10 ⁵)
Saliency × integration	–	–	–	–	–	–	1.99 (1.90)	2.08 (2.10)	0.00 (0.00)
<i>Control variables</i>									
State quota	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)
TV channels	2.43 (1.95)	0.48 (0.40)	2.00 (1.69)	2.47 (1.99)	0.48 (0.41)	2.02 (1.70)	2.42 (1.94)	0.48 (0.40)	2.04 (1.72)
Class voting index	0.96 (3.04)	100.31 (348.94)	0.02 (0.06)	1.06 (3.37)	110.08 (384.48)	0.02 (0.06)	0.93 (2.94)	102.83 (358.27)	0.02 (0.06)
EU support	0.83 (0.42)	1.24 (0.60)	1.71 (0.84)	0.84 (0.42)	1.25 (0.61)	1.65 (0.81)	0.84 (0.42)	1.25 (0.60)	1.79 (0.89)
EU membership	0.40 (0.26)	0.32* (0.19)	1.84 (0.91)	0.40 (0.26)	0.32* (0.19)	1.86 (0.92)	0.40 (0.26)	0.32 (0.19)	1.76 (0.87)
Coalition cabinet	0.35*** (0.14)	0.32*** (0.13)	0.34*** (0.13)	0.34*** (0.14)	0.32*** (0.13)	0.34*** (0.13)	0.34*** (0.13)	0.32*** (0.13)	0.33*** (0.13)
N (observations)	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460
N (subjects)	555	555	555	555	555	555	555	555	555
N (failures)	171	171	171	171	171	171	171	171	171
Log likelihood	-876.36	-866.68	-881.09	-876.31	-866.62	-880.56	-875.80	-866.17	-879.67

Note: Significant at * the 0.10 level, ** the 0.05 level, *** the 0.01 level. Entries are hazard ratios with standard errors in parentheses.

Artikel VI

“I Take Political Responsibility!” The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany

Jörn Fischer

Abstract:

How is the doctrine of ministerial responsibility applied in the (non-)resignation decisions of German ministers? This question emerges from an empirical puzzle as well as from a theoretical contradiction. Despite the prominent principle of ministerial responsibility, empirically, the “personal consequences” of ministerial scandals display a large variance. Some minister resign because of rather trifling affairs, others stay in office in spite of serious scandals. Considering the delegation relationship between the executive and the parliament, in the view of the principal-agent theory, a minister’s resignation due to major political or personal misconduct is to be expected. On the contrary, the concrete constitutional configuration of ministerial responsibility casts theoretical doubts on the ministerial loss of office.

The quantitative analysis of 133 resignation issues of the years 1949 to 2009 reveals that ministerial responsibility bears no relevance for the decision about (non-)resignations. When the cause of the resignation issue displays a distinct connection to ministerial responsibility, the probability of a resignation even decreases.

Erscheint in:

Public Administration, 2012.

.

Verfügbar über:

<http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291467-9299>

Artikel VII

The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969 – 2005

Jörn Fischer, André Kaiser, Ingo Rohlfing

Abstract:

When and why are cabinet ministers forced out of office? We argue that ministerial resignations cannot be understood as mechanistic consequences of serious personal or departmental errors as the classical responsibility hypothesis implies. Rather, they follow a systematic political logic. Cabinet ministers have to resign whenever the prime minister perceives the political costs of a minister staying in office to be higher than the benefits of keeping the status quo. We test this argument with resignation events in Germany in the period 1969 to 2005. Based on detailed data collection, we find 111 resignation events, i.e. serious public discussions about a cabinet minister's future, 14 of which ended in resignation. These data are analysed employing statistical as well as Qualitative Comparative Analysis based on Boolean algebra to detect patterns of ministerial resignations.

Erschienen in:

West European Politics, 2006, 29(4), 709-735.

Verfügbar über:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380600842296>

DOI: 10.1080/01402380600842296