5. Die formale Binnenorganisation der Bundesverwaltung

Das folgende Kapitel beschreibt die zentralen Erkenntnisse der Organisationsstrukturanalyse der Bundesministerien. Dabei werden zunächst die Dynamiken des "Grundgerüsts" sowie der häufigsten weiteren Typen von Organisationseinheiten betrachtet. Ferner werden die strukturellen Dynamiken für diese Gesamtpopulation dargestellt. Abschließend werden die Arten der Veränderungen genauer betrachtet, um die jeweiligen Implikationen für Organisationsressourcen im Zeitverlauf zu betrachten.

5.1 Die Organisation des "Grundgerüsts"

Eine erste Übersicht zeigt die Stabilität der internen Organisation von Bundesministerien, wenn man sich mit deren "Grundgerüst" befasst, d.h. den permanenten Abteilungen[11] und Unterabteilungen[12] sowie den Leitungseinheiten (siehe Abb. 1). Zu diesen Leitungseinheiten zählen Organisationseinheiten mit direkter Anbindung an die politische Leitung sowie Leitungsabteilungen, in denen Referate bestehen. Heutzutage werden diese zumeist als "Leitungsbereiche" oder "Leitungsstäbe" bezeichnet oder sind als Leitungsabteilungen in der Linie angeordnet. Zu früheren Zeitpunkten unserer Analyse wurden Leitungsfunktionen hingegen von singulären Referaten auf der Leitungsebene ausgeübt, die nicht übergeordneten Organisationseinheiten zugewiesen waren, etwa als Büro der Ministerin oder als Pressestelle.

Stabilität bei Abteilungen und Flexibilität bei Unterabteilungen

Die Anzahl von ca. 110 Abteilungen in den Bundesministerien bleibt im Zeitverlauf weitgehend unverändert, während die durchschnittlich ca. 240 Unterabteilungen, die auch als die "Leitungszwischenschicht" (König 2015: 277) bezeichnet werden, mehr Dynamiken aufweisen (siehe Abb. 1).

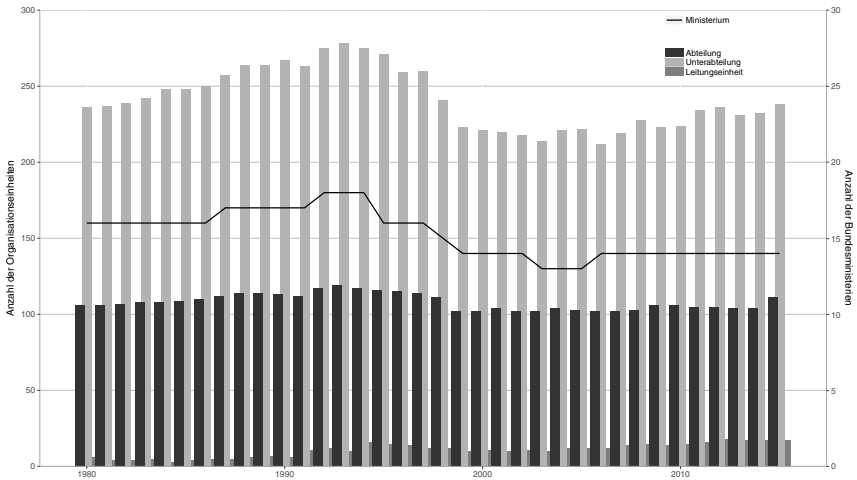
11 Hierzu gehören auch die bis 2011 existierenden Führungsstäbe im Bundesministerium der Verteidigung, die in 2012 in Abteilungen überführt wurden.

12 Hierzu zählen auch die bis 2011 im Bundesministerium der Verteidigung bestehenden Stabsabteilungen sowie die seit 2001 im Auswärtigen Amt existierenden Beauftragten, die an Stelle der vormaligen Unterabteilungen eingesetzt wurden.

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Zahl der Unterabteilungen deutlich reduziert. Dieser Abbau kann zum einen auf die Verringerung der Zahl der Bundesministerien zurückgeführt werden, so wurden etwa die Bundesministerien für innerdeutsche Beziehungen und für Post und Telekommunikation in den 1990er Jahren abgeschafft. Ebenso wurden diverse Bundesministerien zusammengefasst, etwa im Bereich Familie und im Bereich Bildung und Forschung. Zum anderen hat die Reforminitiative "Schlanker Staat" zu einer Verschlankung der Strukturen der Bundesministerien in diesem Zeitraum beigetragen (vgl. Jann/Wewer 1998). Allerdings ist die Zahl der Unterabteilungen seit Ende der 2000er Jahre wieder leicht angestiegen während die Anzahl der Abteilungen und Ministerien stabil geblieben ist.

Abb. 1: Anzahl zentraler Organisationseinheiten



Jahr	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Abteilungen	106	109	113	116	102	103	106	111
Unterabteilungen	236	248	267	271	221	222	224	238
Leitungseinheiten	6	4	6	15	11	12	15	17

Bemerkung: Die Angaben beziehen sich auf den 1.1. des jeweiligen Jahres.

Der Vergleich der Anzahl der Abteilungen und Unterabteilungen im Zeitverlauf verdeutlicht, dass die Errichtung bzw. Auflösung einer Unterabteilung weniger mit Blick auf die übergeordnete Abteilung quasi aus einer top-down-

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Perspektive entschieden wird (mit der Frage: Wie viele bzw. welche Unterabteilungen werden in dieser Abteilung organisiert). Stattdessen ist es plausibel anzunehmen, dass die Zahl der Unterabteilungen sich eher nach anderen Prämissen ausrichtet. Dazu gehört die funktionale Orientierung aus einer bottom-up-Perspektive (mit der Frage: Wie viele bzw. welche Referate werden in dieser Unterabteilung organisiert). Daneben kann für Unterabteilungen aber mindestens ein weiteres strukturelles Charakteristikum eine Rolle spielen: Während Abteilungsleiterinnen als politische Beamte jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, sind Unterabteilungsleiterinnen vor solchen (Personal-)Entscheidungen gefeit. Daraus kann im strukturellen Aufbau der Bundesministerien durchaus eine gewisse "Entkopplung" der Anzahl der Unterabteilungen von der Anzahl der Abteilungen folgen.

Struktureller Ausbau der Leitungsbereiche

Die Zahl der Leitungseinheiten mit eigenen Referaten ist im Zeitverlauf deutlich angestiegen. Während zu Beginn des Untersuchungszeitraums in den 1980er Jahren nur drei bis maximal sechs Bundesministerien derartige Einheiten mit organisatorischem Unterbau besaßen und die Mehrheit der Ministerien stattdessen nur singuläre Referate auf Leitungsebene organisierte, ist inzwischen in jedem Ressort eine solche Leitungseinheit mit untergeordneten Referaten eingerichtet und als Standardorganisationsformat etabliert (Hustedt 2013: 263-264). Zumeist werden diese Leitungseinheiten als Stab organisiert ("Leitungsstab" oder "Leitungsbereich"). Seit den 2000er Jahren wurden sie aber auch in mindestens drei Bundesministerien als "Leitungsabteilung" in der Linie organisiert. Daneben werden Leitungsfunktionen auch in "Leitungs- und Kommunikationsabteilungen" oder "Leitungs- und Planungsabteilungen" bzw. "Grundsatzabteilungen" in der Linie wahrgenommen (vgl. Fleischer 2012).

Die durchschnittliche Anzahl der untergeordneten Referate in diesen Leitungseinheiten hat sich im Zeitverlauf in etwa verdoppelt. Dies spiegelt auch die Ausdifferenzierung der Aufgaben wider, die in diesen Leitungseinheiten ausgeübt werden. Auch kann die zunehmende Größe der Leitungsbereiche als eine Erweiterung des "Reservoirs" für Einstellungen und Beförderungen einzelner Mitarbeiterinnen interpretiert werden, denen zumeist eine politische Nähe zur Hausleitung attestiert wird (Hustedt 2013: 264; König 2015: 90).

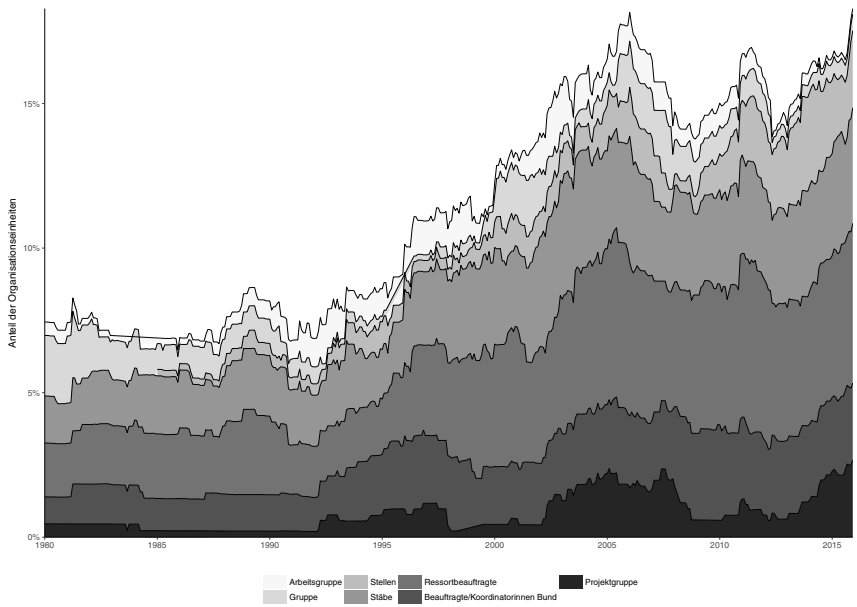
https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.2 Zur Vielfalt "unorthodoxer" Organisationseinheiten

Die folgende Analyse untersucht die organisationale Vielfalt jener Organisationseinheiten in den Bundesministerien, die nicht zum strukturellen "Grundgerüst" gehören (siehe Kap. 5.1). Da sie nicht über den kompletten Untersuchungszeitraum in der GGO kodifiziert waren, wurden diese Einheiten aufgrund ihrer gehäuften Existenz in mehr als einem Bundesministerium identifiziert (siehe Abb. 2). Hierzu zählen:

– Arbeitsgruppen,
– Gruppen,
– Stellen,
– Stäbe,
– Ressortbeauftragte,
– Beauftragte/Koordinatorinnen Bund (*seit 2000 in der GGO*),
– Projektgruppe (*seit 2000 in der in GGO*)

Abb. 2: Organisationseinheiten jenseits des Grundgerüsts



Bemerkung: Der Anteil von Organisationseinheiten wurde monatlich ermittelt als Verhältnis der "unorthodoxen" Einheiten zur Gesamtpopulation.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zunächst wird deutlich, dass der **Anteil dieser weiteren Einheiten im Zeitverlauf deutlich zunimmt**. Während diese Organisationseinheiten im Januar 1980 lediglich 7,4% der Einheiten in der Ministerialverwaltung auf Bundesebene ausmachten, liegt ihr Anteil im Dezember 2015 bei 18%. Zudem stagniert der Anteil dieser Organisationseinheiten bis Mitte der 1990er Jahre, bis auf einen leichten Anstieg zwischen 1989 und 1991. Ab 1995 allerdings ist ein deutlicher Anstieg dieser Organisationseinheiten erkennbar. Interessant ist der starke Anstieg dieser Typen von Organisationseinheiten insbesondere im Hinblick darauf, dass das „Grundgerüst" von Abteilungen, Unterabteilungen und Leitungseinheiten vergleichsweise stabil geblieben ist (siehe Kap. 5.1).

Arbeitsgruppen enthalten Arbeits-, Koordinierungs-, Planungs- und Prüfgruppen. In den 1980er Jahren gab es in der gesamten Bundesregierung maximal drei solcher Organisationeinheiten parallel, im Jahr 2015 sogar nur eine Organisationseinheit. Häufiger hingegen wurde unter der rot-grünen Bundesregierung auf dieses Organisationsformat zurückgegriffen (sechs bis neun gleichzeitig existierende Einheiten dieser Kategorie).

Gruppen wurden bereits in 1980 als Organisationseinheiten genutzt, ihr Anteil schwankt im Zeitverlauf recht stark. Während in 1980 ca. 2,1% aller Organisationseinheiten Gruppen waren, fiel ihr Anteil auf 0,2% in den 1990er Jahren. Einen deutlichen Aufschwung erleben Gruppen in den Jahren 2005 bis 2007, ihr Anteil stieg damit wieder auf ca. 2,2% (aber die Gesamtzahl der "unorthodoxen" Einheiten war zu diesem Zeitpunkt deutlich höher als zu Beginn des Untersuchungszeitraums). Der starke Anstieg von zwei auf acht Gruppen geht dabei auf eine ressortinterne Restrukturierung im Bundesgesundheitsministerium zurück.

Stellen beinhalten etwa Geschäfts-, Koordinierungs- und Stabstellen, wobei Geschäftsstellen den größten Anteil ausmachen. Als Organisationseinheit wurden Stellen erstmals 1985 eingesetzt. Bis 1999 wurde nur sehr vereinzelt auf Stellen zurückgegriffen (eine bis max. vier parallel existierenden Stellen). Einen Aufschwung erleben Stellen seit 2010 mit einer maximalen Anzahl von 17 Stellen in 2014. Am häufigsten arbeiten Stellen Kommissionen, Beauftragten und Koordinatorinnen zu (bspw. "Geschäftsstelle des Drogenbeauftragten der Bundesregierung", "Geschäftsstelle Unabhängige Kommission Zuwanderung"). Somit hängt der Anstieg der Stellen im Zeitverlauf auch mit der Ausweitung der Kategorie Beauftragte/Koordinatorinnen des Bundes zusammen.

Stäbe umfassen alle Einheiten, die "Stab" in ihrer Denomination tragen, mit Ausnahme von Leitungsstäben. Somit zählen zu dieser Kategorie auch Arbeitsstäbe, Planungsstäbe und Koordinationsstäbe sowie ressortspezifische Organisationsstäbe, die lediglich in der Binnenorganisation des Auswärtigen Amtes auftreten. Diese Stäbe machen den zweithöchsten Anteil an allen

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

"unorthodoxen" Einheiten aus. Während der Anteil von Stäben in 1980 noch bei 1,6% lag, wuchs er in 2015 auf 4%.

Ressortbeauftragte sind Beauftragte in Bundesministerien, die laut ihrer Denomination keine Funktionen für die Bundesregierung als Ganzes ausüben,[13] hierzu zählen auch die wenigen ressortspezifischen Koordinatorinnen. Diese bilden die größte Kategorie der Organisationseinheiten jenseits des Grundgerüsts. Während Ressortbeauftragte in 1980 nur einen Anteil von 1,8% an der Gesamtpopulation ausmachten, ist ihr Anteil im Zeitverlauf mit kleineren Schwankungen deutlich gestiegen und liegt seit 2003 durchschnittlich zwischen 4 und 6% im Verhältnis zur Gesamtpopulation (maximal 31 Ressortbeauftragte).

Beauftragte/Koordinatorinnen Bund hingegen beinhalten nur jene Beauftragte mit Mandat für die gesamte Bundesregierung und somit einer ressortübergreifenden Funktion. Der Anteil dieser Beauftragten an der Gesamtpopulation stieg von 0,9% (in 1980) auf 2,7% (in 2015). Seit 2000 sind diese in der GGO als besondere Organisationsform aufgeführt. Ihren Höchstwert erreichen die Beauftragten/Koordinatorinnen Bund unter der schwarz-gelben Bundesregierung (im Dezember 2005) mit einem Anteil von 3,3% (absolute Anzahl von 17 Einheiten). Deutlich erkennbar spiegeln auch diese Ergebnisse die insbesondere seit der rot-grünen Bundesregierung angestiegene "Beauftragten-Welle" wider (FAS 2018). Gemeinhin werden diese Positionen auch zur Befriedung von Interessen jener Parteiflügel bzw. Regionalverbände verwendet, die im Rahmen von Koalitionsverhandlungen nicht zufriedenstellend bei der Verteilung der Ämter an Ministerinnen und Staatssekretärinnen bedacht wurden (siehe u.a.: Derlien 2001, Derlien/Murswieck 2001: 11; Fuchs 1985; FAS 2018).

Projektgruppen existieren in 1980 mit einem geringen Anteil von 0,05% und erreichten ihren höchsten Anteil zum Ende des Beobachtungszeitraums in 2015 mit 2.7% (14 Projektgruppen). Die Projektgruppen sind ebenfalls seit 2000 in der GGO als besondere Organisationsform kodifiziert. Besonders häufig gibt es Projektgruppen im Bundesinnenministerium, aber auch in den Ressorts für Bildung und Forschung, Gesundheit und Familie. Eine erste hohe Zahl von Projektgruppen existierte zum Ende der rot-grünen Bundesregierung, die sich auch in der ersten Großen Koalition unter Merkel fortsetzt (von 2,2% in 2005 auf 2,4% in 2007). Häufig werden Projektgruppen für *Strukturreformen und Modernisierungsprojekte* errichtet, bspw.

13 Exkludiert sind Frauen- bzw. später Gleichstellungsbeauftragte und Datenschutzbeauftragte, da diese qua Gesetz in jedem Ressort ernannt sein müssen sowie diejenigen Beauftragten in der Binnenorganisation des Auswärtigen Amtes, die seit der internen Strukturreform 2001 die Unterabteilungen ersetzt haben.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

– Projektgruppe "Strukturreform Bahn",
– Projektgruppe "Neuorganisation Bundespolizei",
– Projektgruppe "Verwaltungsmodernisierung im Bund-Länder-Verhältnis – Föderalismusreform II").

Ebenso finden sie zur Bearbeitung *größerer Themenkomplexe* Anwendung, u.a.

– Projektgruppe "Zukunft Familie",
– Projektgruppe "Zukunft Bildung",
– Projektgruppe "Asylbewerber- und Flüchtlingsaufnahme" und
– Projektgruppe "Zuwanderung"

oder im Kontext der *Planung von Veranstaltungen*, etwa

– Projektgruppe "Verkehr Fußball-WM 2006"

Projektgruppen werden vor allem dann eingesetzt, wenn innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens prioritäre Aufgaben zu erfüllen sind, die nur durch die Zusammenarbeit von Expertinnen aus verschiedenen Organisationseinheiten oder über Ressorts hinweg bewältigt werden können (siehe auch Mayntz/ Scharpf 1975).

Die Vielfalt unorthodoxer Organisationseinheiten im Zeitverlauf

Nach Regierungswechseln ohne Kanzlerkontinuität in 1998, 2005 und 2013 lässt sich jeweils ein Anstieg der hier betrachteten weiteren Organisationseinheiten neben dem strukturellen Grundgerüst der Bundesministerien verzeichnen. Auch der höchste Anteil von 18,1% im Januar 2006 lässt sich nach dem Regierungswechsel von Rot-Grün zur ersten Großen Koalition unter Angela Merkel beobachten. Diese Anstiege an weiteren Typen von Organisationseinheiten können darauf hinweisen, dass neue Regierungsparteien den etablierten Strukturen und ggf. auch Personalien skeptisch gegenübertreten und mit der Schaffung neuer Strukturelemente begegnen (siehe Derlien 2001: 39).

Nicht zuletzt können "unorthodoxe" Organisationseinheiten als Instrumente der Personalpolitik dienen (siehe hierzu Derlien 2001; Otremba 1999). Durch die Verzahnung von Organisationseinheiten mit Planstellen im Haushaltsplan und die dienstrechtlichen Vorgaben zur Laufbahn und Eingruppierung bieten strukturelle Veränderungen jenseits des Grundgerüsts Möglichkeiten neue Dienststellen zu schaffen. Es ist plausibel anzunehmen, dass durch die höhere Flexibilität dieser Organisationseinheiten Personal unkomplizierter in die Ministerialverwaltung rekrutiert werden kann, durchaus auch in Nähe zur politischen Leitung.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

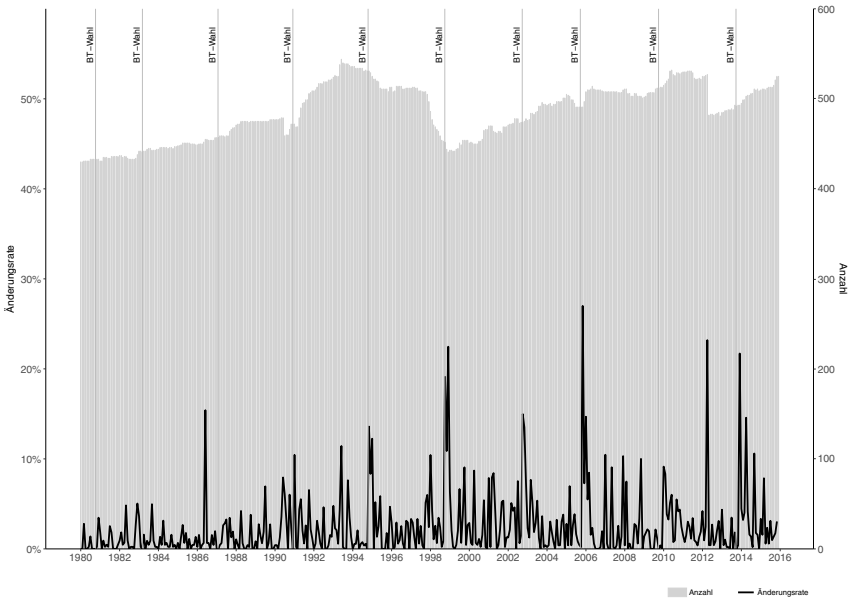
Eine besondere Bedeutung erlangte dies nach 1998, als "[…] die Personalpolitik der Regierung Kohl in ganzer Breite korrigiert werden sollte" (Derlien 2001: 51).

Neben der hohen "Fluktuationsrate" von rund 65% der politischen Beamten nach der Wahl 1998 (Fleischer 2016: 7; für Entwicklungen ab 2002 siehe auch Bach/Veit 2017), bot die Schaffung weiterer Typen von Organisationeinheiten zusätzliche Positionen zur Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen.

5.3 Wachstum und Veränderungsaktivität im Zeitverlauf

Die Anzahl aller Organisationseinheiten in den Bundesministerien, d.h. dem obigen Grundgerüst und allen weiteren Einheiten (siehe Kap. 4.1), variiert im Zeitverlauf zwischen minimal 430 (in 1980) und maximal 544 (in 1993; siehe Abb. 3).

Abb. 3: Gesamtpopulation und Änderungsrate



Bemerkung: Die Anzahl der Einheiten bezieht sich auf den Maximalwert pro Monat. Die Veränderungsrate misst die Anzahl der Einheiten, denen Änderungen widerfahren, im Verhältnis zur Gesamtpopulation, die Tageswerte wurden pro Monat zusammengefasst.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach dem sukzessiven Aufwuchs von Organisationseinheiten bis Ende der 1980er Jahre und dem Höchststand in 1993 (zu diesem Zeitpunkt gab es 18 Bundesministerien) ist eine deutliche Reduktion von Organisationeinheiten zwischen 1998 und 1999 zu erkennen. Diese Reduktion korrespondiert mit den Entwicklungstrends des Grundgerüsts (siehe Abb.1). Die erneute Reduktion in Mitte 2012 hingegen folgt nicht diesem allgemeinen Trend, sie ist primär auf die Strukturreform im Bundesverteidigungsministerium zurückzuführen (s.u.).

Neben dem Wachstum bzw. der strukturellen Ausdifferenzierung der Bundesministerien ist von besonderem Interesse, wie stark die Binnenorganisation der Ressorts verändert worden ist. Eine solche Veränderungsrate kann als Aktivitätsrate verstanden werden und stellt den prozentualen Anteil aller Organisationseinheiten dar, denen Veränderungen innerhalb und zwischen den Ressorts widerfahren. Eine Analyse auf monatlicher Basis zeigt, dass seit der Bundestagwahl 1990 die Veränderungsrate nach den Wahlen stets deutlich ansteigt (siehe Abb. 2). Dieses Muster scheint unabhängig davon zu sein, ob in Folge der Bundestagwahl ein Regierungswechsel, ein anteiliger Regierungswechsel oder kein Wechsel in der Zusammensetzung der Bundesregierung stattgefunden hat. Einzige Ausnahme zu diesem Trend stellt die deutlich geringere Aktivitätsrate im Anschluss an die Bundestagswahl 2009 dar. Die höchste Veränderungsrate wiederum zeigt sich nach der Bundestagswahl 2005, wonach fast ein Drittel der bestehenden Organisationseinheiten in den Bundesministerien an Strukturveränderungen beteiligt bzw. von ihnen betroffen waren. Ein Großteil dieser Änderungsaktivität lässt sich durch interministerielle Reorganisationen in Folge der Auflösung des "Superministeriums" für Wirtschaft und Arbeit in 2005 begründen. Nach der Bundestagswahl 1998 mit dem einzigen vollständigen Regierungswechsel im Untersuchungszeitraum lag der Anteil an Organisationveränderungen bei 19% (Oktober 1998), somit waren immerhin rund ein Fünftel der existierenden Organisationseinheiten an Veränderungen beteiligt.

Die hohe Veränderungsrate insbesondere nach Bundestagswahlen lässt sich auch damit erklären, dass sie nicht nur den formalen Wandel in der Binnenorganisation der Bundesministerien erfasst, sondern auch die interministeriellen Organisationsveränderungen als Folge neuer Ressortzuschnitte. Daneben stellen die Phasen nach Bundestagswahlen eine (gute) Gelegenheit dar, hausinterne Organisationsveränderungen vorzunehmen.

Die Veränderungsrate zeigt darüber hinaus auch, dass die Organisationsstrukturen sich im stetigen Wandel befinden und nicht nur unmittelbar nach Bundestagswahlen verändert werden. Dies spiegelt sich darin wider, dass die Veränderungsrate sehr selten auf null fällt, es also nur wenige Monate gibt, in denen kein Wandel stattfindet. Auch während der Legislaturperiode sind "mittlere" Aktivitätsintensitäten zu erkennen. Die höchste dieser Veränderungsphasen ist allerdings auch wieder durch einen veränderten Ressortzuschnitt zu er-

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

klären: Die relativ hohe Veränderungsrate in 1986 wurde durch die Neugründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit verursacht in dessen Folge zahlreiche Organisationseinheiten des Bundesinnenministeriums, des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit verändert wurden (siehe auch BKOrgErl 1986).

Dennoch sind viele Veränderungsaktivitäten nicht durch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Ministerien begründbar. Sie lassen sich vielmehr auf ressortinterne Umstrukturierungen oder externe Faktoren zurückzuführen. Der Anstieg der Veränderungsrate im April 2012 etwa wird primär durch die Reorganisation des Bundesministeriums der Verteidigung im Rahmen der Neuorganisation der Bundeswehr verursacht. Diese ressortinterne Strukturreform war Bestandteil der Neuausrichtung der Bundeswehr, in deren Folge u.a. die bisherigen Führungsstäbe der Teilstreitkräfte und des Sanitätsdienstes aus der Ministeriumsstruktur herausgelöst und Einheiten des Führungsstabes der Streitkräfte in die Abteilungsstruktur überführt wurden.

Schließlich lassen sich keine klaren Muster erkennen, wonach die ideologische Ausrichtung der Regierungsparteien einen eindeutigen Einfluss auf die Anzahl oder den Wandel der Organisationseinheiten in den Bundesministerien hätte. Stattdessen zeigen sich die Veränderungen in der Gesamtpopulation gleichermaßen unter rot-grünen Bundesregierungen (von 1998 zu 1999) wie auch unter konservativen Bundesregierungen (in 2012). Ebenso sind die Höchstwerte in Veränderungsraten nach verschiedenen Bundestagswahlen beobachtbar, unabhängig davon, welche Parteien in Regierungsverantwortung verbleiben oder gelangen.

Allerdings verweist die wissenschaftliche Debatte darauf, dass konservative Regierungsparteien sich eher in anderen als den hier betrachteten strukturellen Verwaltungsreformen engagieren, etwa in Privatisierung und Outsourcing. Derartige strukturelle Veränderungen der Ministerialverwaltung bleiben in der vorliegenden Analyse unberücksichtigt. Sie haben zudem nur geringfügige Effekte auf die Binnenorganisation der Bundesverwaltung (Peters 2001; Schröter 2007). Eine Ausnahme für den deutschen Fall bildet die Auflösung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation im Dezember 1997 sowie die Privatisierung der Deutschen Bahn im Januar 1994, die eine umfassende Reorganisation im Bundesministerium für Verkehr nach sich zog.

5.4 Veränderungen im Verlauf von Legislaturperioden

Die Befunde zur allgemeinen Veränderungsintensität von 1980 bis 2015 deuten bereits darauf hin, dass der Beginn von Legislaturperioden eine besonders in-

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tensive Phase zur Reorganisation der Binnenorganisation von Bundesministerien darstellt (vgl. Abb. 2). Im Anschluss daran ist von besonderem Interesse um welche Arten von Veränderungen es sich hierbei handelt: Werden (vermeintlich weniger brauchbare) Einheiten abgeschafft, neue Einheiten gegründet, bereits bestehende Einheiten behalten aber umbenannt oder aber größere Reorganisationen vorgenommen?

Die folgende Analyse betrachtet daher diese vier Arten von Veränderungen während der Legislaturperioden im Vergleich. Dabei werden die Legislaturperioden unterschieden in (a) jene Legislaturperioden nach Bundestagswahlen ohne Regierungswechsel und (b) jene Legislaturperioden nach Bundestagswahlen mit (anteiligem) Regierungswechsel (also 1983, 1998, 2005, 2009, 2013). Einschränkend muss für die komparative Analyse berücksichtigt werden, dass Legislaturperioden mit vorherigem Regierungswechsel vermehrt in jüngerer Zeit stattfanden (nach den Wahlen in 2005, 2009, 2013) und da seit Beginn der 2000er Jahre die Gesamtpopulation von Organisationeinheiten angestiegen ist, dürften auch die hier gezeigten Erkenntnisse zur Häufigkeitsverteilung der Veränderungen damit zusammenhängen: Je mehr Einheiten, desto mehr potentielle Veränderungen.

Für die Veränderungsereignisse werden vier Ereignistypen unterschieden (siehe Kap. 4.2):

– die Neugründung von Einheiten,
– die Abschaffung von Einheiten,
– die Namensänderung von Einheiten und
– die Reorganisation von Einheiten.

Bei einer Neugründung wird eine Einheit errichtet ohne identifizierbare organisationale Vorläufer. Bei einer Abschaffung hingegen wird die Organisationeinheit ohne direkte organisationale Nachfolger terminiert. Bei einer Namensänderung ändert eine Organisationseinheit ihre Denomination, existiert aber weiter. Bei einer Reorganisation wiederum sind mehrere Organisationseinheiten direkt beteiligt, es handelt sich also um Teilungen, partielle Abspaltungen, Fusionen und partielle Aufnahmen von Organisationseinheiten. Die Verteilung der Anzahl dieser vier Ereignistypen im Verlauf aller Legislaturperioden kann als sog. "density plot"[14] visualisiert werden (siehe Abb. 4).

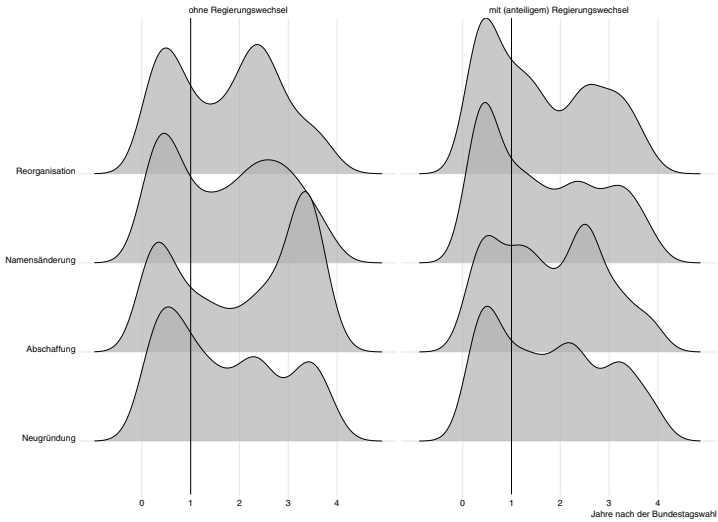
14 Density plots zeigen die Häufigkeitsverteilung im Zeitverlauf. Im Gegensatz zu Balkendiagrammen werden keine Voreinstellungen vorgenommen (keine bestimmte Balkenanzahl). Stattdessen wird die Häufigkeitsverteilung geglättet und als Kurve dargestellt. Die Spitzenwerte zeigen jeweils an, wo sich im Zeitverlauf die Werte (in diesem Fall: Häufigkeiten an Ereignissen) konzentrieren.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Grundsätzlich variiert die Anzahl von Veränderungen über alle Bundesministerien hinweg zwischen einem und maximal 34 Ereignissen zum gleichen Zeitpunkt. Im ersten Jahr nach Bundestagwahlen haben sich insgesamt 1.191 Veränderungen ereignet, im übrigen Verlauf aller Legislaturperioden waren es insgesamt 2.261 Veränderungen. Somit finden ca. 34% aller Veränderungen im ersten Jahr nach Bundestagswahlen statt und immerhin 65% aller Veränderungen werden im Laufe von Legislaturperioden vorgenommen.

Eine genauere Betrachtung der vier Ereignistypen im Vergleich der beiden Arten von Legislaturperioden eröffnet weitere relevante Erkenntnisse. **Neugründungen** stellen den am zweithäufigsten auftretenden Veränderungstyp dar und zeigen für beide Arten von Legislaturperioden ein ähnliches Muster. Die meisten Organisationseinheiten werden demnach im ersten Jahr nach Bundestagwahlen gegründet, minimal weniger nach Wahlen mit (anteiligem) Regierungswechsel (ca. 4,0 pro Monat). Darüber hinaus sind auch in späteren Phasen der Legislaturperioden Konzentrationen in der Anzahl an neugegründeten Organisationeinheiten zu verzeichnen, die auf solche wenigen Monate zurückgehen, in denen insbesondere in einzelnen Ressorts vermehrt neue Einheiten gegründet wurden.

Abb. 4: Veränderungen im Verlauf von Legislaturperioden



https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abschaffungen hingegen treten seltener auf, es finden ca. 3,4 Abschaffungen pro Monat statt. Allerdings unterscheidet sich die Verteilung der Häufigkeiten von Abschaffungen je nach Art der Legislaturperiode: Während sich in Legislaturperioden ohne vorherigen Regierungswechsel die Abschaffung von Organisationseinheiten eher im ersten Jahr nach der Wahl konzentriert, werden nach Bundestagswahlen mit (anteiligem) Regierungswechsel die Organisationeinheiten eher gleichmäßig abgeschafft. Die hohe Konzentration an Abschaffungen zum Ende der Legislaturperioden nach Wahlen ohne Regierungswechsel geht auf einzelne Ressorts zurück, etwa Veränderungen im Bundespostministerium als Folge der ersten Postreform, bei der die Anzahl an Abteilungen und Unterabteilungen deutlich reduziert wurde (41 Abschaffungen) oder Veränderungen im Bundesverteidigungsministeriums im Zuge der Strukturreform in 2012 (42 Abschaffungen).

Namensänderungen stellen die häufigsten Organisationsveränderungen dar, im ersten Jahr nach Wahlen ohne Regierungswechsel finden ca. 5,8 Namensänderungen pro Monat statt, bei Wahlen mit Regierungswechsel allerdings ca. 7,4. Für den restlichen Zeitraum während beider Arten von Legislaturperioden werden ca. 4,6 Namensänderungen pro Monat durchgeführt. Zudem zeigen sich Dynamiken für die beiden Arten von Legislaturperioden im Vergleich: Für Legislaturperioden nach Wahlen ohne Regierungswechsel treten im ersten Jahr die Namensänderungen seltener und vor allem weniger konzentriert auf als im ersten Jahr nach einer Bundestagswahl mit (anteiligem) Regierungswechsel. Für die hohe Konzentration dieser Namensänderungen nach Wahlen mit Regierungswechsel sind allerdings primär neue Ressortzuschnitte verantwortlich, in deren Folge sich Namensänderungen in den beteiligten Bundesministerien häufen (in 1998, 2006 und 2014). Dahingegen ist die Zahl an Namensänderungen im ersten Jahr nach Wahlen ohne Regierungswechsel auf Ressorts zurückzuführen, in denen Ministerinnenwechsel stattfanden, etwa das Bundesinnenministerium (1993).

Reorganisationen hingegen sind die seltenste Veränderung im Vergleich. Auch hier zeigen sich wieder Unterschiede für die beiden Arten von Legislaturperioden: Jene Legislaturperioden nach Wahlen ohne Regierungswechsel zeigen eine leichte Konzentration im ersten Jahr sowie im dritten Jahr nach der Wahl. Der erneute Anstieg der Häufigkeit von Reorganisationen in einer späteren Phase der Legislaturperioden ist im Wesentlichen durch änderungsintensive Monate in zwei Bundesministerien zu erklären: Mitte 1993 haben im Bundesfinanzministerium intensive Reorganisationen in den Bereichen Zoll, Liegenschaften und Steuerwesen stattgefunden und Mitte 2012 wurden diverse Reorganisationen im Zuge der Neustrukturierung des Bundesverteidigungsministeriums vollzogen. Im Vergleich dazu sind die Reorganisationen in Legislaturperi-

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

oden nach Wahlen mit (anteiligem) Regierungswechsel deutlich stärker im ersten Jahr nach der Wahl konzentriert.

Zusammengefasst stellen Namensänderungen die häufigsten und Reorganisationen die seltensten Veränderungen der Binnenstruktur von Bundesministerien dar. Zudem lässt sich für alle Veränderungsereignisse eine gewisse Konzentration während des ersten Jahres nach Bundestagswahlen konstatieren. Allerdings macht der Vergleich zwischen Legislaturperioden mit und ohne (anteiligem) Regierungswechsel deutlich, dass insbesondere bei kontinuierlicher Regierungszusammensetzung weitere konzentrierte Phasen struktureller Veränderungsereignisse bestehen, insbesondere für Abschaffungen und Reorganisationen (die eher zum Ende dieser Legislaturperioden auftreten). Diese Aktivitäten können teilweise als Ausdruck eines symbolischen Aktionismus gelten (siehe Kap. 2.2), in dessen Folge strukturelle Veränderungen öffentlich als eine neuartige Ausrichtung der Ressourcen deklariert werden, aber eigentlich eher symbolischen Charakter haben. Gleichzeitig bieten diese Veränderungen zum Ende der Legislaturperioden auch "strukturelle Opportunitätsfenster" für eine parteipolitisch motivierte Personalpolitik, die sich um die Versorgung bestimmter Personen mit Positionen in der Linienorganisation der Bundesministerien bemüht.

Schließlich wird deutlich, dass Legislaturperioden mit (anteiligem) Regierungswechsel gemeinhin mehr Strukturveränderungen zeigen als Legislaturperioden ohne eine Änderung der Regierungszusammensetzung. Insbesondere für Neugründungen und Abschaffungen gibt es während dieser Legislaturperioden ein anhaltendes Aktivitätsniveau – was auch als Indiz für parteipolitisch motivierte Anpassungen an die Regierungsorganisation und die formalen Ressourcen und Zuständigkeiten, mithin auch für Abstimmungs- und Koordinationsprozesse, dienen kann.

5.5 Gewinne und Verluste von Ressourcen

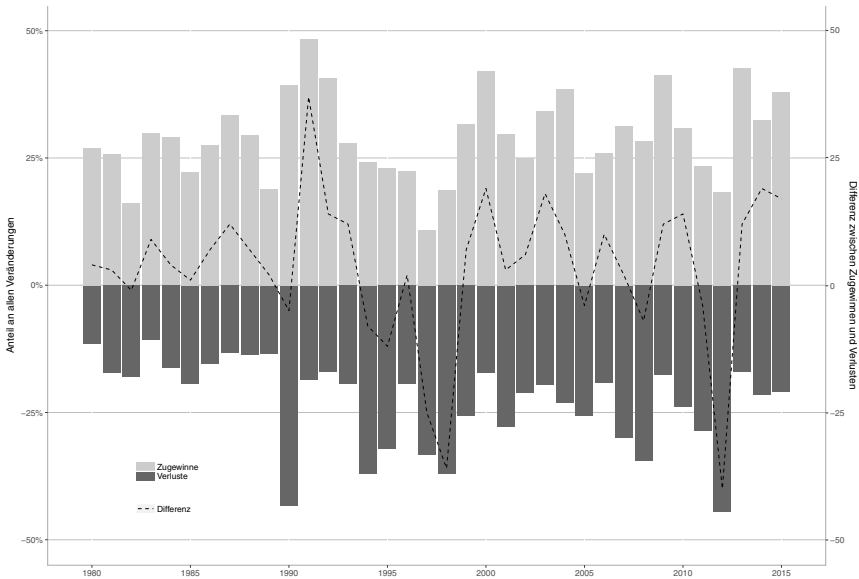
In einem nächsten Analyseschritt werden die verschiedenen Typen von Veränderungen im Folgenden auf ihre Implikationen für Ressourcen hin diskutiert. Während aus einigen Veränderungsereignissen neue Organisationseinheiten resultieren, führen andere zur Abschaffung bestehender Organisationseinheiten und eine dritte Gruppe an Ereignissen verändert ausschließlich die Eigenschaften bestehender Einheiten und hat somit keine Auswirkungen auf die Ausstattung und Verteilung von Ressourcen (siehe Abb. 5):

– Ereignisse als *Gewinne von Ressourcen*: Vergrößerung der Ressourcen bei Neugründungen und Fusionen,

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

– Ereignisse als *Verluste von Ressourcen*: Verringerung der Ressourcen bei Abschaffungen und Teilungen
– "neutrale" Ereignisse *ohne Implikationen für Ressourcen*, z.B. Namensänderung.

Abb. 5: Strukturelle Gewinne und Verluste



Bemerkung: Die Werte beziehen sich auf jährliche Anteile an Veränderungen (ausschließlich für Ereignisse mit "Gewinnen" und mit "Verlusten") sowie jährliche Differenzen zwischen Zugewinnen und Verlusten.

Während bis 1990 die Summe der Ereignisse mit Gewinnen und Verlusten an Ressourcen gemessen an allen Veränderungsereignissen unter 50% lag, macht ihr kombinierter Anteil seitdem in fast jedem Jahr mehr als die Hälfte aller Ereignisse aus. Mit anderen Worten: Seit den 1990er Jahren treten **mehrheitlich Veränderungen in der Binnenorganisation auf, die auch Auswirkungen auf Ressourcen und Zuständigkeiten haben**. Das ist insofern interessant als dass Veränderungen, die mit der Einrichtung und Abschaffung von Organisationseinheiten einhergehen, potentiell weitreichendere Konsequenzen für die Arbeitsweise der Ministerialverwaltung haben als reine Namensänderungen von bestehenden Organisationseinheiten (also "neutrale" Ereignisse hinsichtlich der Implikationen für Ressourcen). Durch Änderung der Ressourcen verschieben

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sich üblicherweise Personalzugehörigkeiten, Zuständigkeiten und Aufgaben und es werden Kommunikations- und Abstimmungswege verändert. Im letzten Jahrzehnt müssten sich also auch die Ablauforganisation und die Dienstwege häufiger und damit spürbarer in Folge von Änderungen der Aufbauorganisation geändert haben. Weiterhin ist anzunehmen, dass die diesen Strukturveränderungen vorgelagerten Entscheidungen eher von Interessenskonflikten zwischen und innerhalb politischer und bürokratischer Akteure geprägt sind als die auch rein als Symbolpolitik interpretierbaren Änderungen ohne Ressourcenimplikationen. Insgesamt haben also im Untersuchungszeitraum jene Veränderungen zugenommen, die auch interne und externe Interessenskonflikte adressieren.

Zudem fallen einzelne Jahreswerte auf. Zum einen gibt es offenkundig Jahre, in denen der Anteil der Ereignisse mit Implikationen für die Ressourcen der Binnenorganisation vergleichsweise kleiner ausfällt als im restlichen Zeitraum (bis 1990, aber auch 1996, 2002 und 2005-2006). Gerade während der 2000er Jahre handelt es sich dabei jeweils um Jahre mit Bundestagswahlen und zunächst erscheint dies als Diskrepanz zu den bereits berichteten Mustern an Veränderungsereignissen im Laufe der Legislaturperioden (vgl. Kap. 5.4). Allerdings ist die Jahresbasis der beiden Darstellungen unterschiedlich: Für den Verlauf der Legislaturperioden wurden selbige in Jahre unterteilt, das erste Jahr nach einer Bundestagswahl entspricht demnach auch den ersten zwölf Monaten nach der Wahl (zumeist September oder Oktober eines Jahres bis zum darauffolgenden August oder September). Für die hiesige Darstellung des Anteils der Veränderungsereignisse mit Gewinnen und Verlusten an allen Veränderungsereignissen wiederum wurden die kalendarischen Jahre im Zeitverlauf dargestellt. Die Werte für die Jahre mit Bundestagswahl schließen somit alle zwölf Monate des entsprechenden Jahres ein (Januar bis Dezember desselben Jahres). Zusammengenommen kann daher festgestellt werden, dass Veränderungen nach einer Bundestagswahl offenbar zunächst eher als Namensänderungen und ähnliche "neutrale" Ereignisse ablaufen. Anschließend allerdings treten die Veränderungen mit Implikationen für Ressourcen ein (und komplettieren somit das eher veränderungsintensive erste Jahr nach Wahlen).

Zum anderen gibt es Jahre, in denen viele Ereignisse mit Ressourcenverlusten stattfinden und in deren Folgejahr sich die Anzahl an "gegenläufigen" Ereignissen erhöht, mithin viele Ereignisse stattfinden, die einen Gewinn an Ressourcen zur Folge haben (in 1990-1991 und 2012-2013). In beiden Doppeljahren fanden allerdings auch Bundestagswahlen statt und insofern handelt es sich **weniger um "strukturelle Pendelbewegungen" in der Gesamtpopulation** bzw. der Gesamtschau der Veränderungsereignisse in der Bundesverwaltung. Stattdessen dürften vielmehr die bereits erwähnten Dynamiken im Zeitverlauf von Legislaturperioden für diese Muster verantwortlich sein (siehe Kap. 5.4).

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schließlich zeigt der Kurvenverlauf zur Relation von Gewinnen und Verlusten, dass es im Zeitverlauf und in der Summe viel häufiger und zudem in größerem Ausmaß zu ressourcenvergrößernden Ereignissen als zu verkleinernden Ereignissen kommt. Eine Folge dieser Entwicklung ist der bereits erörterte Anstieg der Anzahl von Organisationseinheiten, also einer longitudinal zunehmenden **Ausdifferenzierung der Aufbauorganisation der Ministerialverwaltung**. Diese formale Ausdifferenzierung durch die Errichtung weiterer Organisationseinheiten kann eine Zunahme an Ressourcen und bürokratischer Expertise innerhalb der Ministerialverwaltung nach sich ziehen. Sie kann aber auch auf eine zunehmende Anzahl und Vielfalt an Aufgaben oder eine Ausdifferenzierung bereits bestehender Zuständigkeiten hindeuten. Interessant an dieser strukturellen Ausdifferenzierung in den letzten Jahren ist auch, dass selbige bislang innerhalb einer konstanten Anzahl von bestehenden Bundesministerien abgebildet wird.

Somit ist insbesondere in den letzten Jahren des betrachteten Untersuchungszeitraums eine **gleichzeitige Ausdifferenzierung der Ministerialverwaltung und Zunahme an ressourcenverändernden Strukturveränderungen** (im Verhältnis zu neutralen Veränderungen) erfolgt. Dies kann im Sinne der *Agendatheorie* als zunehmendes Interesse gedeutet werden, die Inhalte des verbreiterten Aufmerksamkeitsrasters der Ministerialverwaltung zu verändern. Eine weitere mögliche Schlussfolgerung aus dieser Entwicklung ist, dass die Bedeutung der formalen Organisationsstruktur und der mit ihr eingehenden Ressourcen- und Aufmerksamkeitsverteilung zugenommen hat. Aus Sicht der *Theorie der strukturellen Wahl* wiederum sind diese Befunde nicht eindeutig als Ausdruck parteipolitischer Kalküle interpretierbar. Über die Legislaturperioden hinweg ist der Anteil von ressourcenverändernden Strukturveränderungen während der Legislaturperioden (bis auf 1983-1987) höher als während der Jahre nach einem (anteiligen) Regierungswechsel. Allerdings ist dieser Unterschied nicht besonders groß (im Durchschnitt beträgt er drei Prozentpunkte) und diese Legislaturperioden fallen zum größten Teil auf das letzte Jahrzehnt unserer Untersuchung (2005-2015), sodass sich diese Entwicklung auch auf eine allgemeine Veränderung der politischen Umwelt der Ministerialverwaltung im Zeitverlauf, beispielsweise eine höhere oder komplexere Problemdichte, oder der bereits erwähnten allgemein höheren politischen Bedeutungszuschreibung von Organisationsstruktur durch zentrale Akteure zurückführen ließe.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.6 Zwischenfazit

Eine Betrachtung der allgemeinen Dynamiken der formalen Binnenorganisation der Bundesministerien verdeutlicht, dass selbige aus einem relativ stabilen Grundgerüst besteht (welches aber eine stärkere Volatilität auf den unteren hierarchischen Ebenen erfährt) sowie aus einer Vielzahl weiterer "unorthodoxer" Organisationseinheiten, deren Anteil im Zeitverlauf von 1980 bis 2015 deutlich zugenommen hat. Daraus ergibt sich eine Ausdifferenzierung der Bundesverwaltung, und zwar nicht nur mit Blick auf die korrespondierenden Aufgaben und Zuständigkeiten, sondern auch und insbesondere hinsichtlich der "strukturellen Lösungen" zur Ausführung dieser Funktionen. Mit anderen Worten: Die Binnenstruktur der Bundesministerien wird fragmentierter und dabei gleichzeitig flexibler, weil zunehmend Einheiten neuartigen Typus errichtet werden, anstatt auf das Grundgerüst zurückzugreifen.

Gleichzeitig weist die Veränderungsrate in den Bundesministerien darauf hin, dass sich viele strukturelle Veränderungen in den Bundesministerien unmittelbar nach Bundestagswahlen ereignen. Diese sind zwar häufig "strukturelle Nachwehen" von veränderten Regierungszusammensetzungen, aber auch bei kontinuierlicher Zusammensetzung der Bundesregierung finden solche Veränderungen statt, insgesamt lassen sich diese Dynamiken bis zu ein Jahr nach Wahlen beobachten. Allerdings finden auch im Verlauf der Legislaturperioden regelmäßige strukturelle Anpassungen statt, wenngleich dann verstärkt in einzelnen Häusern. Nicht selten stellt ein Wechsel der Ministerin während der Legislaturperiode das Gelegenheitsfenster für solche strukturellen Veränderungen dar. Zudem lassen sich in einzelnen Ressorts auch änderungsintensive Phasen zum Ende der Legislaturperiode beobachten, die mit internen Organisationsreformen begründet werden, aber auch personalpolitischen Motive folgen können.

Eine genauere Analyse der Arten von Veränderungsereignissen zeigt, dass die häufigste strukturelle Änderung in den Bundesministerien die Veränderung der formalen Denomination von Organisationseinheiten darstellt, obschon auch regelmäßig Einheiten neu errichtet oder abgeschafft werden, eher seltener finden größere Reorganisationen statt.

Schließlich wird in der Bewertung dieser verschiedenen Veränderungsereignisse mit Blick auf formale Ressourcen und Zuständigkeiten gewahr, dass die deutsche Ministerialverwaltung sich im Zeitverlauf stärker ausdifferenziert und dass eher neue Ressourcen errichtet werden als alte abzuschaffen. Damit geht nicht zwangslogisch eine reale Steigerung der Anzahl der Beschäftigten einher, stattdessen werden (neue) Aufgaben in neuen Organisationseinheiten ausdifferenziert oder aber es werden strukturelle Innovationen genutzt, die zunächst eher temporär eingesetzt werden und somit über keine organisatorischen

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorläufer verfügen. Diese Projektgruppen, Stäbe, Stellen und weitere Organisationseinheiten sind inzwischen ein elementarer Bestandteil der Bundesverwaltung und bergen gleichzeitig Vorteile der flexibleren Aufgaben- und Ressourcenzuteilung, aber auch Herausforderungen mit Blick auf ihre Rolle in formalen Abstimmungsprozessen und ihre Einbindung in die bestehende bürokratische Ablauforganisation.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845294353-37, am 11.11.2024, 13:50:08
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb