

Zusammenfassung

Dieser Band untersucht die inneren Strukturen der Ministerialverwaltung auf Bundesebene seit 1980. Er stellt die erste Längsschnittstudie über den Wandel der Organisationseinheiten aller Bundesministerien dar. Damit bietet diese Studie erstmalig eine umfassende Darstellung der

- Entwicklung der formalen Strukturen innerhalb und zwischen den obersten Bundesbehörden,
- Vielfalt und Haltbarkeit bestimmter Organisationseinheiten in der Ministerialverwaltung,
- Dynamik bzw. Volatilität dieser Binnenorganisation, d.h. der Häufigkeit und Art des Wandels formaler Strukturen.

Zudem erlaubt diese Analyse der Bundesverwaltung eine genauere Untersuchung der zentralen wissenschaftlichen Erklärungen für den Wandel von Regierungsorganisationen. Zum einen handelt es sich dabei um rationale Entscheidungstheorien, die (*partei-*)*politische* Erwägungen in den Vordergrund stellen. Zum anderen verweist die Organisationstheorie auf *bürokratische* bzw. *organisatorische* Bedingungen, die den Wandel von Strukturen in Ministerialverwaltungen beeinflussen.

Empirisch basiert die Studie auf einer Vollerfassung aller Organisationseinheiten und deren Veränderungen in den obersten Bundesbehörden von Januar 1980 bis Dezember 2015¹. Hierfür wurden die Organisationserlasse der Bundeskanzlerin² sowie Organisationspläne und weitere Primärdokumente genutzt, die im Rahmen eines internationalen Forschungsprojektes (SOG-PRO)³ gesammelt und anhand eines gemeinsamen Kodierschemas ausgewertet wurden (Carroll et al. 2017; siehe Kap. 4). Zudem wurden von 2016 bis 2017 insgesamt elf semistrukturierte Experteninterviews mit Beschäftigten der Ministerialverwaltung durchgeführt. Die zentralen Erkenntnisse der Studie lassen sich in **sechs Thesen zum Strukturwandel in der Bundesverwaltung** zusammenfassen.

1 Wir bedanken uns ausdrücklich bei Johanna Möller, Camilla Wanckel, Jakob Eckardt, Sascha Kraus und Hans-Christian Hart für die exzellente und immer zuverlässige Unterstützung bei der Datenerhebung und -kodierung.

2 Aus Gründen der Lesbarkeit verwenden wir die weibliche Form, alle anderen Geschlechter sind ebenfalls gemeint.

3 Für Informationen zum Forschungsprojekt: www.sog-pro.eu.

1. Es gibt mehr strukturelle Flexibilität als oftmals angenommen.

Trotz eher seltener Änderungen am Ressortzuschnitt wird die Binnenorganisation von Ministerien regelmäßig verändert. Wandel geschieht dabei nicht ausschließlich als "Nachwehe" von veränderten Ressortzuschnitten, wenngleich die meisten Änderungen nach Bundestagswahlen auftreten. Die Ministerialorganisation ist vielmehr immer "aktiv" und weist einige, oft ressortspezifische, Aktivitätshochs während der Legislaturperioden auf.

2. Die Vielfalt der Organisationseinheiten wächst beständig.

Nur rund zwei Drittel der untersuchten Einheiten zählt zu den klassischen Elementen der hierarchischen Linienorganisation, d.h. zu Abteilungen oder Unterabteilungen. Zieht man von den weiteren Einheiten außerhalb des Grundgerüsts noch jene 2,5% Einheiten ab, die als Leitungseinheiten direkt der Ministerin unterstehen, sind immer noch ca. 25% der Organisationseinheiten temporäre oder permanente Arbeitsgruppen, Projektgruppen, Arbeitsstäbe etc. Der Anteil dieser vermeintlich "unorthodoxen" Organisationseinheiten nimmt im Zeitverlauf deutlich zu und verweist somit auf eine spezifische Form der strukturellen Ausdifferenzierung der Bundesverwaltung.

3. Umbenannt wird immer – insbesondere aber nach Wahlen.

Die häufigste Veränderung an der Organisationsstruktur der Bundesministerien ist der Namenswechsel (ca. 46% aller Veränderungen). Besonders häufig geschehen diese Namensänderungen in den ersten zwölf Monaten nach Bundestagswahlen, ca. 6,5 mal pro Monat. Im restlichen Verlauf der Legislaturperioden werden aber immer noch deutlich mehr Namensänderungen (nämlich ca. 4,6 pro Monat) vorgenommen als andere Arten von Strukturereignissen (ca. 3,5 Abschaffungen, ca. 3,3 Neugründungen und ca. 2,3 Reorganisationen pro Monat). Obschon man Namensänderungen auch als symbolischen Wandel und reines *window dressing* auffassen könnte, sind insbesondere in der bundesdeutschen Regierungsorganisation mit ihrer legalistischen Orientierung die formalen Denominationen von Organisationseinheiten prägend für die Allokation formaler Zuständigkeiten und Kompetenzen aber auch für den Aufbau und die Nutzung fachlicher Expertise.

4. Strukturveränderungen bringen im Zeitverlauf häufiger Gewinne als Verluste von Ressourcen.

Für die Strukturereignisse, die auch tatsächlich Änderungen an formalen Ressourcen nach sich ziehen, lassen sich insgesamt häufiger Ereignisse mit an-

schließendem Gewinn (ca. 29%) als mit anschließendem Verlust (ca. 25%) beobachten. Da dieser Anteil im Zeitverlauf und insbesondere seit Mitte der 2000er Jahre zunimmt, kann dies als Ausdifferenzierung der Ministerialverwaltung aufgefasst werden. Anstatt neue Bundesministerien zu gründen, werden die strukturellen Anpassungen rein binnenorganisatorisch vorgenommen.

5. Die klassischen Portfolios sind stabiler.

Die Veränderungsrate – der Anteil jener Einheiten an allen Organisationseinheiten, denen eine Veränderung widerfährt – divergiert zwischen den Portfolios. Jene Bundesministerien in "klassischen" Portfolios (Auswärtiges Amt, Finanzen, Inneres, Justiz und Verteidigung) sind stabiler und weisen geringere Veränderungsraten auf als andere Bundesministerien. Dies kann einerseits als strategische Ressource in der interministeriellen Koordination eingesetzt werden, denn stabile Strukturen schaffen stabile Ressourcen und einen stabilen Fortbestand fachlicher Kompetenzen und Wissensbeständen. Andererseits wird damit aber auch eine geringere Flexibilität in der Binnenorganisation dieser Bundesministerien beschrieben, die sich insbesondere bei der "strukturellen Besetzung" neuer Problemfelder als Hemmnis erweisen kann.

6. Die Bundesverwaltung ist kein Sonderfall.

Die Dynamiken der deutschen Ministerialorganisation sind kein Sonderfall im Vergleich zu weiteren europäischen Regierungsorganisationen, wie Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien. Stattdessen sind ähnliche strukturelle Dynamiken in allen vier Ländern beobachtbar, insbesondere mit Blick auf verstärkte Veränderungen nach Wahlen, der Verteilung der Strukturereignisse mit und ohne Ressourcenimplikation im Zeitverlauf und zwischen den Portfolios sowie der Relevanz sektoraler Dynamiken. Weiterführende Ergebnisse finden Sie in Publikationen des Projekts (siehe www.sog-pro.eu).

