

7. Fazit

Formale Strukturen sind ein zentrales Wesensmerkmal bürokratischer Organisationen (Weber 1922). Dabei geht es um zweierlei: Zum einen werden durch formale Strukturen Zuständigkeiten und Autorität geregelt. Die formale hierarchische Position spiegelt also Autorität in Entscheidungsprozessen wider. Ferner erlaubt es die formale Aufbauorganisation im Zusammenspiel mit den Prinzipien der Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit für exekutive Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen, welche Einheit welchen Beitrag zu einer Entscheidung geliefert hat. Zum anderen teilen formale Strukturen Ressourcen und Expertise ein: Die Organisationsstruktur bietet Gelegenheit zur Spezialisierung, zum Aufbau von Sachverstand und Aushandlungskapazitäten. Gleichzeitig stärkt formale Expertise die Erwartungssicherheit der Akteure innerhalb von Regierungsorganisationen aber auch von externen Akteuren und erlaubt somit eine Zuordnung der Ansprechpartnerinnen.

Die vorliegende Studie legt die erste umfassende Organisationsstrukturanalyse der Bundesverwaltung vor, um die Stabilität und den Wandel in diesen formalen Strukturen der Bundesministerien zu analysieren und die Befunde aus Sicht zwei zentraler wissenschaftlicher Perspektiven zu erklären. Dabei handelt es sich zum einen um die Bedeutung (partei-)politischer Motive und Interessen (im Sinne der *Theorie der strukturellen Wahl* und der *Agendatheorie*) und zum anderen um die Relevanz organisationstheoretischer Argumente (insbesondere Pfadabhängigkeit, institutioneller Isomorphismus und *bureau-shaping*).

Die empirischen Analysen haben gezeigt, dass das **Grundgerüst der Bundesministerien vergleichsweise stabil** geblieben ist, d.h. die Anzahl an Abteilungen, Unterabteilungen und Leitungseinheiten haben sich nur geringfügig verändert, wenngleich sich v.a. für die Unterabteilungen gewisse Ab- und Zunahmetendenzen feststellen lassen. **Stärkere Veränderungen treten für den Anteil der Organisationseinheiten** auf, die jenseits dieses Grundgerüsts existieren. Die Identifikation dieser Einheiten auf Basis ihrer formalen Hierarchieebene sowie ihres Mandats bei Errichtung (permanent versus temporär) ergibt sieben solcher Typen von Organisationseinheiten. Hierzu zählen mit stärker wachsendem Anteil an der Gesamtpopulation die Stäbe, Ressortbeauftragte und Beauftragte/Koordinatoren Bund sowie Projektgruppen. Mit geringerer Zunahme ihres Anteils sind dies zudem Arbeitsgruppen, Gruppen, und Stellen.¹⁹

19 Weitergehende Analysen im Rahmen des SOG-PRO Projekts zeigen unter Einbeziehung unterschiedlicher Dimensionen wie der Hierarchieebene oder deren Arbeitskapazität (als Anzahl von untergeordneten Einheiten) eine noch größere binnenorganisatorische Diversität (siehe Bertels/Schulze-Gabrechten 2018).

Zunächst lässt sich diese Verbreitung von weiteren Organisationseinheiten jenseits des Grundgerüsts als **zwanghafter Isomorphismus** auffassen: Die GGO formuliert diverse Anforderungen an das Grundgerüst, die die Ausbreitung weiterer Typen von Organisationseinheiten bzw. die unkodifizierte Ausformung der Regierungsorganisation jenseits des Grundgerüsts prägen. Mit anderen Worten: Wenn laut GGO die Errichtung einer Unterabteilung eine Mindestanzahl an Referaten erfordert, dann geht damit ein Zwang für die formale Aufbauorganisation des Grundgerüsts selbst einher, es werden aber auch für die Zusammenstellung weniger Ressourcen alternative Organisationseinheiten benötigt, die sich zwangsläufig außerhalb des Grundgerüsts befinden, etwa als Arbeitsgruppe oder Projektgruppe. Daneben kann die konkrete Verbreitung der "unorthodoxen" Organisationseinheiten im Zeitverlauf als Form des **normativen Isomorphismus** aufgefasst werden: Zur binnenorganisatorischen Behandlung bestimmter Aufgaben und Themen wird eine Organisationseinheit gewählt, die sich als "beste strukturelle Lösung" etabliert hat und als solche über die Bundesministerien hinweg anerkannt wird. Sehr illustrativ ist hierfür die longitudinale Ausbreitung von Ressortbeauftragten im Anschluss an die vorherige Ausbreitung von (interministeriellen) Bundesbeauftragten/Koordinatoren Bund. Zunächst wird das Beauftragtenwesen von der Bundesregierung genutzt, wie dargestellt auch als Element politischer Verhandlungen und obschon es zeitgleich bereits Ressortbeauftragte in einzelnen Portfolios gab, etabliert sich diese Form der Organisation von Aufgaben und Expertise zunehmend als angemessen – und wird im Zeitverlauf immer häufiger in den Ressorts genutzt. Weitere strukturelle Dynamiken bezüglich der Organisationseinheiten jenseits des Grundgerüsts lassen sich mit Dynamiken des **mimetischen Isomorphismus** erklären. Dabei werden bestimmte Typen von Organisationseinheiten genutzt, weil sich Bundesministerien gegenseitig beobachten und diese strukturellen Lösungen – auch aufgrund eigener Unsicherheit – übernehmen und somit institutionalisieren. Illustrativ für diese Dynamiken ist die Ausbreitung von Projektgruppen, die sich zunächst in wenigen Portfolios und im Zeitverlauf in immer mehr Portfolios beobachten lassen.

Eine nähere Betrachtung der Veränderungsrate der Gesamtpopulation (d.h. des Grundgerüsts und der weiteren Typen von Organisationseinheiten) zeigt, dass insbesondere nach **Bundestagswahlen die größten Veränderungen in der Binnenstruktur** vollzogen werden – und zwar für alle Arten von Organisationseinheiten. Dazu passend finden die **meisten Veränderungsereignisse im ersten Jahr nach Wahlen** statt.

Diese Befunde lassen sich zunächst als klares Indiz für die **Relevanz (partei-)politischer Motive für die Stabilität und den Wandel von Bundesministerien** heranziehen. In Anwendung der *Theorie der strukturellen Wahl* stünde die Ministerialverwaltung im Fokus strategischer Entscheidungen und potenti-

elle Interessenskonflikte im Vorfeld und Nachgang von Strukturentscheidungen würden bewusst in Kauf genommen werden. Wenn diesen Erwägungen zudem ein explizit parteipolitisches Kalkül zu Grunde läge, sollten solche Strukturentscheidungen in besonderem Maße in Phasen nach Wahlen mit (anteiligem) Regierungswechsel auftreten, weil "neue" Regierungen ein gesteigertes Interesse hätten, ihre parteipolitischen Programme in Strukturentscheidungen umzusetzen. Allerdings zeigen die empirischen Analysen dieser Studie erhöhte Veränderungsraten nach allen Bundestagswahlen und somit unabhängig davon, ob in deren Folge ein (anteiliger) Regierungswechsel stattfand oder nicht. Eine reine (parti-)politische Motivation im Sinne einer "strukturellen Wahl" kann somit nicht bestätigt werden. Zudem zeigt der zeitliche Verlauf der Veränderungsraten, dass auch die konkrete **ideologische Ausrichtung der Bundesregierung keine eindeutigen Effekte auf das Ausmaß der Veränderungen** hat. Die Annahmen aus der wissenschaftlichen Debatte um die Motive und Interessen bestimmter Parteien hinsichtlich der Rolle und Ausstattung des Staates lassen sich demnach für den deutschen Fall nicht eindeutig bestätigen. Dies mag aber auch an dem hier gewählten Ausschnitt der Regierungsorganisation liegen und es ist plausibel anzunehmen, dass sich die Annahmen zur Relevanz der ideologischen Ausrichtung von Regierungsparteien eher in anderen Arealen des "administrativen Zoos" (Bach/Jann 2010) erkennen lassen, etwa in den strukturellen Dynamiken öffentlicher Unternehmen (Fleischer 2017).

Wenngleich also die konkrete Zusammensetzung der Bundesregierung (bzw. deren Kontinuität oder Wandel im Zeitverlauf) keine eindeutigen Auswirkungen auf die Veränderungsrate hat, lassen sich dennoch aus der offensichtlichen Kongruenz zwischen "strukturellen Zyklen" und Wahlzyklen diverse (parti-)politische Motive aufzeigen. Aus Sicht der *Agendatheorie* sind die beobachteten Muster nachvollziehbar als **Ausdruck einer veränderten Policy Agenda** der Bundesregierungen – und diese Agenda wird auch dann angepasst, wenn Bundesregierungen im Amt bestätigt werden. Allerdings sind genauere Analysen der mit den Strukturereignissen einhergehenden Zuständigkeitsänderungen notwendig, um für den deutschen Fall zu überprüfen, ob sich veränderte Aufmerksamkeiten in der Policy Agenda strukturell in der Bundesverwaltung niederschlagen oder aber umgekehrt eine veränderte Aufbauorganisation und Allokation von Ressourcen eine veränderte Policy Agenda begründet.

Insbesondere für die Befunde hinsichtlich des Zeitpunkts der verschiedenen Strukturereignisse im Verlauf der Legislaturperioden können weitere (parti-)politische Motive diskutiert werden. Die komparative Betrachtung dieser Ereignisse hat erwiesen, dass Namensänderungen am häufigsten und Reorganisationen am seltensten auftreten. Namensänderungen sind vergleichsweise aufwandsarm und bieten Gelegenheiten, die Dynamiken auf der Policy Agenda in formalen Strukturen abzubilden. Andererseits können Namensänderungen aber

auch als symbolischer Aktionismus bzw. zur Durchführung "narrativer Strategien" eingesetzt werden: Mit neuer Denomination werden Prioritäten (und Posterioritäten) dargestellt. Diese Signale funktionieren nicht nur innerhalb der Bundesverwaltung, die im internationalen Vergleich als besonders formal und legalistisch gilt und daher derartige Signale aufzunehmen weiß, sondern auch und insbesondere gegenüber externen Akteuren im Politikfeld. Daneben sind sie aber in einigen Fällen auch sicherlich Ausdruck einer Personalpolitik, die vor Bundestagswahlen die formalen Strukturen ändert um Stellen abzusichern – was gemeinhin als "Aktion Abendsonne" diskutiert wird.

Die weiteren empirischen Ergebnisse zur stärkeren **formalen Ausdifferenzierung der Bundesministerien im Zeitverlauf** im Zuge einer höheren Anzahl an Strukturereignissen, die neue Ressourcen schaffen im Vergleich zu Strukturereignissen, die Ressourcen verringern, lassen sich hingegen eher mit organisationstheoretischen Argumenten begründen. Diese werden auch in der vergleichenden Betrachtung der Portfolios relevant, d.h. sowohl in der allgemeinen Veränderungsrate pro Portfolio als auch in der portfoliospezifischen Betrachtung des Anteils jener Strukturereignisse, die tatsächlich Ressourcen verändern versus jener Strukturereignisse, die ausschließlich die formale Denomination der Organisationseinheiten anpassen. All diese empirischen Befunde verdeutlichen, dass sich die Bundesministerien in unterschiedlicher Weise im Zeitverlauf verändert haben und sich – trotz der oben erwähnten allgemeinen formalen Ausdifferenzierung – **zwei Gruppen von Portfolios mit unterschiedlicher longitudinaler Binnendifferenzierung** unterscheiden lassen:

- In der ersten Gruppe befinden sich volatile Portfolios mit Ressorts, die sich regelmäßig verändern und hierbei beide Arten von Veränderungen (mit Ressourcenimplikationen und reine Namensänderungen) erfahren. Zu diesen Portfolios zählen sektorale bzw. vertikale Ressorts, die intensive Kontakte in ihr Politikfeld pflegen, wie etwa Arbeit und Soziales, Entwicklungszusammenarbeit, Familie, Gesundheit und Wirtschaft. Ebenso zählen dazu Portfolios mit höheren Veränderungsraten, die sich eher aus regelmäßigen Namensänderungen als aus Veränderungen mit Ressourcenimplikationen ergeben. Zu diesen ebenfalls sektoralen bzw. vertikalen Ressorts gehören Landwirtschaft, Umwelt, und Bildung und Forschung.
- In der zweiten Gruppe befinden sich die stabileren Portfolios, die geringe Veränderungsraten haben, welche wiederum darauf zurückzuführen sind, dass sie (wenn überhaupt) mehr Ereignisse mit Ressourcenimplikationen als Namensänderungen erfahren. Zu diesen horizontal orientierten Portfolios zählen die "klassischen" Portfolios Auswärtiges Amt, Finanzen, Inneres, Justiz, Wirtschaft und Verteidigung.

Diese allgemeine Zuordnung verdeutlicht bereits die **Relevanz der Politikfelder** in jedweder Betrachtung von Stabilität und Wandel der Bundesministerien. Einerseits können solche sektoralen Dynamiken auf die Bedeutung bestimmter politischer Themen auf der Policy Agenda einzelner Bundesministerinnen bzw. des gesamten Bundeskabinetts hindeuten. Aber auch hier wäre eine genauere Analyse dieser Policy Agenda vonnöten. Bereits eine einfache Annäherung verdeutlicht die Probleme einer kausalen Einschätzung, mithin die Beantwortung der Frage, ob sich zuerst die Aufmerksamkeit von Bundesregierungen für bestimmte sektorale Politiken verändert und anschließend die formalen Strukturen angepasst werden oder umgekehrt. Im Zeitverlauf sind die Portfolios auf Bundesebene unterschiedlich stark in die Gesetzgebung eingebunden, d.h. ihr Anteil an den Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die als deren Policy Agenda in den Bundestag eingebracht werden, schwankt. Es lassen sich aber Muster erkennen, so gehören die Portfolios für Finanzen, Justiz, Verkehr und Wirtschaft zu den aktivsten und die Portfolios für Entwicklungszusammenarbeit, Bildung und Forschung und Familie zu den inaktivsten Portfolios im Untersuchungszeitraum. Gerade die inaktivsten Portfolios mit Blick auf Gesetzesvorlagen der Bundesregierung sind aber eben jene Portfolios, die sich in dieser Organisationsstrukturanalyse als besonders volatil und veränderungsintensiv erwiesen haben. Womöglich sind diese ersten Überlegungen zur Relevanz der sektoralen Policy Agenda auch abhängig von deren Definition und Messung. Weiterführende Analysen, etwa zur medialen Berichterstattung dieser Policy Agenda oder aber zu deren Ausdruck im sekundären Recht (in den Verordnungen), dürften genauere Ergebnisse liefern. Für diese Studie aber zeigt diese erste knappe Annäherung, dass die hier beobachteten portfoliospezifischen Dynamiken sich nicht direkt mit den Gesetzesaktivitäten der Ressorts in Übereinstimmung bringen lassen. Mit anderen Worten: Die sektoralen Dynamiken in der Binnenorganisation der Bundesministerien lassen sich nicht mit Argumenten der *Agendatheorie* begründen (wohlgemerkt mit der Einschränkung, dass in dieser Studie keine genaue Messung der Policy Agenda vorgenommen wurde).

Die **organisationstheoretischen Argumente** hingegen bieten Erklärungen für diese Befunde zur Relevanz der Portfolios für die Stabilität und den Wandel in Bundesministerien. Erstens zeigen die Muster in den Veränderungsraten pro Portfolio und in der Verteilung der Typen von Strukturereignissen, dass die Binnenstrukturen der Ressorts in den einzelnen Portfolios im Zeitverlauf **sektorale Pfadabhängigkeiten** folgen. Anders ausgedrückt: Die eindeutige Zuordnung der Portfolios zu den idealtypisch unterschiedenen Gruppen wird auch dadurch ermöglicht, dass sich die Portfolios im Zeitverlauf in derselben Weise strukturell weiterentwickeln. Auch die weiteren Befunde zu den strukturellen Dynamiken in Folge der deutschen Wiedervereinigung (insbesondere hinsichtlich des Dienstsitzes) bestätigen sektorale Strukturpfade. Zweitens lässt sich

aber auch ein gewisser **symbolischer Aktionismus** identifizieren, für den in bestimmten Portfolios mehr Bedarf bestehen dürfte als in anderen. Insbesondere in den sektoralen bzw. vertikalen Portfolios mit Ressorts, die eine enge Verbindung zu weiteren Akteuren in ihrem jeweiligen Politikfeld halten (müssen), lassen sich einige der internen Namensänderungen sicherlich auf Impulse aus dieser externen Umwelt zurückzuführen. Dabei geht es nicht nur darum, bestimmte Themen und formale Zuständigkeiten an den aktuellen Diskurs und ggfs. Sprachgebrauch anzupassen, sondern auch darum, Kompetenzen und Aufgaben "umzudeuten" und mithilfe dieser neuen Denominationen auch eine neue inhaltliche Ausrichtung der dazugehörigen Organisationseinheiten zu signalisieren. Drittens lassen sich zwischen den Portfolios auch isomorphe Dynamiken feststellen, insbesondere mit Blick auf die beste strukturelle Lösung, die nachgeahmt wird (mimetischer Institutionalismus), aber auch der Verbreitung einer anerkannten strukturellen Lösung, die sich als angemessen etabliert (normativer Isomorphismus).

Zusammenfassend lässt sich das strukturelle Profil der Bundesministerien überzeugend mit organisationstheoretischen Argumenten begründen, nicht nur mit Blick auf die Veränderung dieser Binnenorganisation hin zu mehr Ausdifferenzierung, sondern auch hinsichtlich der Verbreitung der Typen von Organisationseinheiten im Zeitverlauf. Die Änderungsrate bzw. strukturelle Volatilität in den Bundesministerien wiederum kann mit (partei-)politischen aber auch mit sektoralen bzw. politikfeldspezifischen Argumenten erläutert werden. Daneben gibt es zentrale kontingente Rahmenbedingungen für strukturelle Entscheidungen in der Bundesverwaltung, etwa die Verzahnung zwischen formaler Aufbauorganisation und personal- bzw. dienstrechtlichen Bestimmungen oder der strukturelle Umgang mit zwei Dienstsitzen.

Die vorliegende erste Organisationsstrukturanalyse der Bundesverwaltung verdeutlicht in anschaulicher Weise, inwieweit bürokratische Organisationen ihrer (politischen) Umwelt strukturell begegnen bzw. wie sie auf externe, (partei-)politische und organisationale Dynamiken strukturell reagieren. Sie zeigt aber auch, dass politische und bürokratische Akteure sich ihrer "strukturellen Verantwortung" bewusst sein sollten, denn die Stabilität und der Wandel der formalen Aufbauorganisation drückt nicht nur die Allokation von formalen Kompetenzen und Ressourcen sowie von fachlicher Expertise aus. Das strukturelle Profil einer Bundesverwaltung gibt ebenso entscheidende Signale an die Akteure innerhalb und außerhalb der Regierungsorganisation und jedwede strukturelle Entscheidung beeinflusst Koordinations- und Aushandlungsprozesse – und damit die Qualität exekutiver Entscheidungsfindung und des Regierens.