

1. Einleitung

Vor jeder Bundestagswahl häufen sich die Rufe nach der Gründung eines neuen Bundesministeriums oder mindestens der Umressortierung einzelner Zuständigkeiten. Im Herbst 2017 standen insbesondere die Themen "Integration" und "Digitalisierung" im Mittelpunkt solcher Debatten – und fanden auch direkte Erwähnung in den Fernsehauftritten der Spitzenpolitikerinnen am Wahlabend.⁴ Ebenso werden in Koalitionsverhandlungen regelmäßige Veränderungen der formalen Zuständigkeiten der Bundesministerien diskutiert. So forderte Edmund Stoiber für das geplante "Superministerium für Wirtschaft und Technologie" nach der Bundestagswahl 2005 gleich mehrere Abteilungen und Unterabteilungen aus diversen Bundesministerien (Kempf 2014: 12). Ebenso wurde in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2017 der Ausbau des Bundesinnenministeriums über die Verlagerung von Abteilungen aus diversen Ministerien entschieden.

Dennoch werden kaum radikale Änderungen am Ressortzuschnitt auf Bundesebene vorgenommen (Derlien 1996). Genauso selten sind Transfers ganzer Abteilungen oder Unterabteilungen – und wenn, dann gelten sie als Ausnahmen einer scheinbar unverrückbaren Regel (etwa in 2013 der Wechsel der Abteilungen für Bauen und Wohnen ins Umweltministerium oder der Abteilung für Verbraucherschutz ins Justizministerium).

Diese allgemeine Wahrnehmung von Stabilität der Bundesministerien bildet allerdings nur einen Teil der empirischen Wirklichkeit ab. Auch auf den unteren Ebenen der Bundesministerien vollziehen sich regelmäßige Strukturveränderungen – und sind nicht nur Nachwehen von den eher geringfügigen Anpassungen im Ressortzuschnitt. Bislang gab es keine systematische empirische Untersuchung dieser internen Organisation der Bundesministerien, wenngleich einzelne Einheiten durchaus wissenschaftliche Aufmerksamkeit erhielten (Fleischer 2012; Hustedt 2013).⁵ Diese Lücke in der empirischen Forschung ist umso bemerkenswerter, als dass Stabilität und Wandel der formalen Binnenorganisation der Bundesministerien bedeutende Effekte zeitigen.

4 Christian Lindner (FDP) forderte bei der "Berliner Runde" ein Digitalministerium, Cem Özdemir (B90/Grüne) forderte bei "Anne Will" ein Integrationsministerium.

5 Hinzu kommt eine größere Anzahl an Forschungsarbeiten zum nachgeordneten Bereich auf Bundesebene (Bach et al. 2010; Döhler 2012; Bach 2014).

Warum ist die (Veränderung der) Struktur von Bundesministerien relevant?

Die Ministerialverwaltung auf Bundesebene folgt dem Bürokratieideal von Max Weber (1922) und dementsprechend bilden ihre formalen Organisationseinheiten **formalisierte Autorität und bürokratische Expertise** ab. Zum einen begrenzen Organisationseinheiten formale Zuständigkeiten für Politikbereiche und sind zentrale Akteure in der arbeitsteiligen Formulierung von Regierungspolitiken. Zum anderen stellen Organisationseinheiten bürokratische Kompetenzen bereit, nicht nur mit Blick auf verfügbare Personalressourcen, sondern auch durch ihre jeweilige Beständigkeit und die damit einhergehende kontinuierliche Sammlung und Bereitstellung von Expertise im jeweiligen Fachgebiet.

Eine Änderung dieser formalen Organisationsstrukturen ist somit mindestens zweierlei: Die Anpassung bzw. Neujustierung bisheriger Zuständigkeiten *und* die Neuausrichtung bürokratischer Kompetenzen. Mit anderen Worten: Wenn z.B. eine Unterabteilung zu einer Abteilung formiert wird, dann hat dies nicht nur zwangslogische Konsequenzen für die Ressourcen und Expertise in dem verantworteten Bereich, sondern auch für die thematischen Einflussmöglichkeiten in der Formulierung der Hausmeinung bzw. Ressortpolitik aber auch in der interministeriellen Koordination zur Gestaltung von Regierungspolitiken.

Zudem signalisieren formale Strukturen der Ministerialverwaltung die **Bedeutung und Relevanz der Themen** für die jeweilige politische Führung, und dies innerhalb und zwischen den Geschäftsbereichen: Neue politische Prioritäten verlangen nahezu eine Neuausrichtung der formalen Autorität und der fachlichen Kompetenzen bestehender Organisationseinheiten. Um diese neue Richtung in Regierungspolitiken zu signalisieren, werden die entsprechenden Einheiten häufig mindestens umbenannt. Dabei wird den thematischen Prioritäten Vorrang eingeräumt. Es macht in der Regierungspraxis einen entscheidenden Unterschied, ob es sich beispielsweise um ein "Ministerium für Wirtschaft und Arbeit" oder aber um ein "Ministerium für Arbeit und Wirtschaft" handelt.⁶ Gleichzeitig sind diese "strukturellen Signale" wichtig für die Koordination innerhalb der Ministerialverwaltung, schließlich werden Zuständigkeiten primär über entsprechende Denominationen zugeschrieben und insbesondere in der interministeriellen, aber auch in der europäischen und internationalen Zusammenarbeit sind die jeweiligen Namen der Organisationseinheiten maßgebliche Signale zur Identifikation der korrekten (im Sinne von formal und fachlich zuständigen) Ansprechpartnerinnen. Ebenso sind diese Veränderungen der

6 Bereits Konrad Adenauer bemerkte in seiner Regierungserklärung in 1957: "Auf organisatorischem Gebiete möchte ich noch besonders darauf hinweisen, daß das Arbeitsministerium einen anderen Namen: "Ministerium für Arbeit und Sozialordnung" und damit eine erhebliche Erweiterung seines Aufgabenbereichs erhalten hat." (zitiert in Stüwe 2003: 69).

Einheiten aber auch Signale an externe Akteure wie organisierte Interessen, Nichtregierungsorganisationen oder privatwirtschaftliche Akteure. Und dabei geht es wieder nicht nur um formale Zuständigkeiten, sondern auch um Prioritäten bzw. Politikziele: Nach der BSE-Krise in 2001 wurde bewusst das damalige Landwirtschaftsministerium umbenannt in Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – zur Signalisierung der Priorität der "Agrarwende" und der Relevanz des Verbraucherschutzes in der Agrarpolitik.

Schließlich haben vor allem Organisationsveränderungen direkte und indirekte **Effekte auf Entscheidungsprozesse** in Organisationen. Zum einen werden durch eine Strukturveränderung zwangsläufig die formalen Entscheidungsprozesse angepasst, dazu gehören auch die Instrumente der interministeriellen Koordination auf Bundesebene (Federführung und Mitzeichnung). Neu ausgerichtete formale Zuständigkeiten können daher die Einflussnahme von Einheiten verändern bzw. deren formale Beteiligungsrechte im Sinne einer Federführung oder Mitzeichnung erweitern oder beschränken.

Dies gilt aber auch auf Ebene der individuellen **Beschäftigten**: Die Umwandlung von Organisationseinheiten und damit einhergehende Veränderungen formaler Kompetenzen und Ressourcen hat Auswirkungen auf die Beschäftigtenpyramide und schafft somit neue Chancen, aber auch neue Risiken für Karrieremuster und Beförderungen durch Aufstieg. Ein Zusammenschluss von Organisationseinheiten verringert die Anzahl höherer Laufbahnpositionen, die Aufspaltung einer bestehenden Einheit in mehrere neue Einheiten wiederum schafft neue Positionen.

Im Vergleich zur Bundesebene gibt es in den Bundesländern häufiger radikalere Veränderungen im Ressortzuschnitt, nicht zuletzt aufgrund der geringeren Anzahl von Landesministerien und der umfangreicheren Geschäftsbereiche (vgl. Linhart/Windwehr 2012; Götz et al. 2015). Dennoch sind die Erkenntnisse der vorliegenden Studie zur Dynamik des Strukturwandels der Bundesministerien auch für **Landesebene und Kommunalebene** von Bedeutung. Die Untersuchung zeigt, wie sich die formalen Strukturen bürokratischer Organisationen ändern bzw. wie Verwaltungen ihrer politischen Umwelt "strukturell" begegnen – und nicht zuletzt, wie sich solche Dynamiken von Stabilität und Flexibilität erklären lassen.

Vor diesem Hintergrund ist das zentrale Anliegen dieses Bandes, Gemeinsamkeiten in der formalen Organisation der obersten Bundesbehörden deutlich zu machen, aber gleichzeitig die beachtlichen Unterschiede und Dynamiken – sowohl in einzelnen Bundesministerien als auch im Zeitvergleich – darzustellen. Daneben werden Einblicke in die wissenschaftliche Debatte zum Wandel von Regierungsorganisationen gegeben, um diese Muster von Stabilität und Flexibilität der Bundesverwaltung einzuordnen.

Inhaltsübersicht

Im folgenden Kapitel werden zunächst die zentralen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Erklärungsperspektiven für Strukturveränderungen in Ministerialverwaltungen erläutert (Kapitel 2). Dabei handelt es sich um Theorien, die (*partei-)politische* Dynamiken für Veränderungen in Regierungsorganisationen hervorheben sowie um Erklärungsperspektiven der Organisationstheorie, die sich mit *bürokratischen* bzw. *organisatorischen* Dynamiken befassen, um Wandel in Ministerialverwaltungen zu begründen. Daran anschließend wird in Kapitel 3 der Kontext formaler Organisationsveränderungen in obersten Bundesbehörden dargestellt. Kapitel 4 beschreibt das methodische Vorgehen der Untersuchung. Danach werden in Kapitel 5 die zentralen Untersuchungsergebnisse der Studie vorgestellt, zunächst mit Blick auf die Organisationseinheiten selbst, d.h. deren Anzahl, Typen und Veränderungsraten. Kapitel 6 befasst sich mit der Relevanz der Geschäftsbereiche für die Art und Weise bzw. Intensität des Strukturwandels im Zeitverlauf. Der Band schließt mit einer Betrachtung der Ergebnisse im Lichte der theoretischen Perspektiven sowie Schlussfolgerungen für die Praxis (Kapitel 7).