

3. Der Kontext formaler Strukturen der Bundesverwaltung

Im folgenden Kapitel wird der institutionelle Kontext formaler Organisationsveränderungen in den obersten Bundesbehörden kurz erläutert. Dazu zählen verfassungsimmanente Regierungsprinzipien, die Organisationerlasse der Bundeskanzlerin, die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und haushälterische Restriktionen, welche in unterschiedlicher Weise Vorgaben für die Binnenorganisation von Bundesministerien bereithalten.

Zunächst verweisen die in Artikel 65 des Grundgesetzes beschriebenen Regierungsprinzipien indirekt auch auf die formale Organisation der Bundesverwaltung. Die Trias aus Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip bildet nicht nur die Grundlage für das Handeln der Bundesregierung, aus ihr lassen sich zugleich auch die Grundsätze für die strukturelle Ausgestaltung der Regierungsorganisation ableiten. Von diesen drei Prinzipien, die einem verfassungsimmanenten Spannungsverhältnis unterliegen und auf eine wechselseitige Ausbalancierung angelegt sind (Böckenförde 1964), sind vor allem das Ressortprinzip und die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin für die Binnenorganisation der Ministerialverwaltung von Bedeutung. Das Kabinettsprinzip hingegen entfaltet für die ressortinternen Strukturveränderungen eine vergleichsweise geringere Wirkung.

3.1 Ressortprinzip

Das Ressortprinzip stellt im Kontext formaler Organisationsveränderungen von Bundesministerien das bedeutendste Prinzip der Regierungsführung dar. Prinzipiell besagt es, dass jede Fachministerin den Geschäftsbereich ihres Ressorts eigenständig führt, ohne dass die Bundeskanzlerin oder andere Bundesministerinnen mittels eines direkten Weisungsrechts in die Ministerien "hineinregieren" können (Rudzio 2014). Die Dominanz des Ressortprinzips schlägt sich auch in der Prärogative der Ministerinnen im Hinblick auf das binnenorganisatorische Design des jeweiligen Ministeriums nieder (Böckenförde 1964: 147). Die Bedeutung der Ressorthoheit in organisationalen Fragen manifestiert sich auch in der dezentralen Anordnung dieser Kompetenzen. Anders als in anderen europäischen Staaten sind Organisationsfragen nicht in Querschnittsressorts oder der Regierungszentrale angesiedelt, sondern ausschließlich dezentral organisiert (Mayntz/Scharpf 1975: 64; Olivet 1979: 39). Jedes Bundesministerium verfügt über eine eigene Zentralabteilung, welche als wichtiger intraministerieller Ak-

teur die Ausgestaltung und Änderungen der Aufbauorganisation prägt. Zentralabteilungen üben Querschnittsfunktionen aus, die für alle ressortinternen Einheiten und deren organisationale Ausgestaltung von Bedeutung sind (König 2015: 235, 279).

3.2 Organisationerlasse der Bundeskanzlerin

In der Trias der Regierungsprinzipien schreibt das Kanzlerprinzip der Bundeskanzlerin die Richtlinienkompetenz im Rahmen der Entscheidungen der Bundesregierung zu (Bogumil/Jann 2009: 89). Veränderungen im Zuschnitt der Bundesministerien liegen grundsätzlich im Kernbereich der Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin, da ihr die formale Kompetenz zur "Neustrukturierung der Regierungsorganisation" zugeschrieben wird (Derlien 1996: 548). Solche ressortübergreifenden Strukturveränderungen werden in den Organisationerlassen der Bundeskanzlerin (BKOrgErl) festgelegt. Veröffentlicht werden die Organisationerlasse der Bundeskanzlerin immer dann, wenn die Anordnung der Kanzlerin Implikationen für die Binnenorganisation von Bundesministerien hat (Lehnguth/Vogelsang 1988: 533). Im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie wurden rund 25 BKOrgErl erlassen.

Meist traten diese Organisationserlasse zu Beginn der Legislaturperiode in Kraft, wenngleich auch einige interministerielle Veränderungen im späteren Verlauf der Amtszeit der jeweiligen Bundeskanzlerin veranlasst wurden. Als prominentes Beispiel ist hierbei die Neugründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im Juni 1986 zu nennen, die einen Zuständigkeitsverlust im Bundesinnenministerium, im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit nach sich zog (BKOrgErl 1986). Ein weiteres Beispiel für eine übergreifende Reorganisation im Regierungsapparat während einer Legislaturperiode war die Erweiterung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hin zum Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft in 2001. Diese Anordnung stellte eine Reaktion auf den BSE-Skandal dar und betraf auch Organisationseinheiten im Bundesministerium für Gesundheit und im damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BKOrgErl 2001).

3.3 Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bildet eine wichtige Grundlage der Binnenorganisation der Bundesverwaltung und bestimmt u.a. die "Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien" (BMI 2011). Die redaktionelle Leitung der GGO hat das Bundesinnenministerium inne, etwaige Aktualisierungen bzw. Änderungen werden aber nur im Einvernehmen aller Ministerien getroffen (König 2015). Es handelt sich somit um eine gemeinsame Beschlussfassung der Bundesministerien, die über eine bloße Handlungsempfehlung hinausgeht, aber keinen rechtsverbindlichen Charakter entfaltet.

Die erste Version des Allgemeinen Teils der GGO (GGO I) wurde 1958 vom Kabinett verabschiedet und in den Jahren 1963 und 1969 erstmalig aktualisiert. Im März 1963 trat die Erstfassung des Besonderen Teils der GGO (GGO II) in Kraft. Seit 1970 werden die GGO und deren Aktualisierungen veröffentlicht (siehe GMBI vom 5.2.1970). Größere Neufassungen der GGO II wurden in 1976 und 1996 vorgenommen sowie in 2000 mit einer kompletten Novellierung, bei der Allgemeiner und Besonderer Teil der GGO zusammengeführt und die GGO grundlegend überarbeitet und gekürzt wurde. Dabei wurden auch erstmalig *besondere Organisationsformen* eingeführt und somit "alternative" Organisationseinheiten in der Bundesverwaltung formal institutionalisiert. Alle weiteren Änderungen wurden eher unregelmäßig und zumeist kleinteilig oder redaktionell vorgenommen. Dabei haben sich die Vorgaben der GGO allgemein im Zeitverlauf reduziert, allerdings blieb die grundsätzliche Aufbauorganisation der Ministerien unangetastet (Bogumil/Jann 2009: 156; siehe König 2015: 336). Obwohl es in der GGO I im Hinblick auf die Aufbauorganisation bis zur Novellierung 2000 noch sehr restriktiv hieß "Selbständige Stellen, Ämter, Sonderreferate und dgl. sollen außerhalb der Abteilungen oder Unterabteilungen nicht eingerichtet werden" (BMI 1958), entwickelten sich insbesondere in den Leitungsbereichen der Ministerien verschiedene Formate für Organisationseinheiten seit den 1960er Jahren, darunter auch "Ministerbüros" (Hoffmann 2003: 37).

Zu den gemeinsamen Organisationsvorgaben gehört u.a. die Definition der organisatorischen Kernelemente der Bundesministerien. Dazu zählen neben den Referaten, die als "Arbeitsmuskel" der Ministerien fungieren und in dieser Studie nur mittelbar analysiert werden, folgende Organisationseinheiten (BMI 2011):

- Abteilungen, die mindestens fünf Referate umfassen müssen;
- Unterabteilungen, die eingerichtet werden, wenn sie erforderlich sind;

- Organisationseinheiten mit Stabsfunktion, vor allem zur Unterstützung der Leitung;
- Projektgruppen für "zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern";
- Beauftragte der Bundesregierung, die Bundesbeauftragten, sowie Koordinatorinnen und Koordinatoren der Bundesregierung.

3.4 Strukturveränderungen als Modifikation von Ressourcen

Schließlich sind binnenorganisatorische Strukturen eng mit Ressourcen und somit Personal- und Budgetfragen verknüpft. Organisationseinheiten sind mit Planstellen im Personalplan hinterlegt, die auch bei Entscheidungen zur Restrukturierung von Organisationseinheiten eine erhebliche Rolle spielen können. Vereinfacht lässt sich sagen, dass der Zugewinn oder Verlust von Einheiten für die jeweils übergeordnete Organisationseinheit auch immer mit einem Gewinn oder Verlust von Planstellen und finanziellen Ressourcen einhergeht.

Die finanziellen Ressourcen sowie Plan- bzw. Sollstellen der Bundesministerien werden in den jährlichen Einzelplänen der Bundeshaushaltsplanes veranschlagt, der eine Anlage des Bundeshaushaltsgesetzes darstellt und jährlich neu ausgehandelt beziehungsweise begründet werden muss. Insofern sind geplante größere binnenorganisatorische Veränderungen auch sinnvoll in den Zyklus des Haushaltsjahres einzupassen – insbesondere, wenn sie nicht als Gegenstand der strukturellen Veränderungen nach Bundestagswahlen gelten (welche zumeist eine parlamentarische Schnellbefassung im Haushaltsausschuss erfahren, vgl. Mayntz/Scharpf 1975: 122ff).

Die interne Ressourcenplanung der Häuser kann durch mehrstufige Verfahren einer Aufgabenkritik und Prozessoptimierung mit anschließender Personalbedarfsermittlung verbunden sein (BMI/BVA 2018: 133). Das alternative Verfahren zur Personalbedarfsermittlung, womit Bundesministerien schneller auf aktuelle Erfordernisse reagieren können, verbindet die Ziele und Aufgaben der Ressorts mit der Personalbedarfsermittlung. Es dient als "Argumentationsgrundlage für die Beantragung neuer Planstellen", indem festgestellt wird, ob der "Mehrbedarf" von Ressourcen begründet und neue Aufgaben nicht mit bereits beantragten Ressourcen zu erledigen seien (BMI/BVA 2018: 119ff.). Somit sind Organisationsfragen oft auch Ressourcenfragen.

Daraus ergeben sich weitere Implikationen, auch in personalwirtschaftlicher Hinsicht. Insbesondere in den durchgeführten qualitativen Experteninterviews wurde immer wieder deutlich, wie wichtig die Auswahl der jeweiligen Leitung einer Organisationseinheit ist und welche strukturellen Konsequenzen sich aus dieser Rekrutierungsentscheidung ergeben. Aufgrund der dienstrechtli-

chen Vorgaben zur Laufbahn und Eingruppierung und insbesondere der Korrespondenz zwischen Laufbahngruppen und Kompetenzen bzw. Leitungsspanne wird die Entscheidung für oder wider einer Organisationsveränderung auch daran ausgerichtet, ob und inwiefern die jeweilige Leitungsperson auf den formalen Zuschnitt der Einheit passt. Soll die nächste Beförderungsstufe erreicht werden, wird gelegentlich für den Aufwuchs bzw. eine neue Hierarchieebene für die Organisationseinheit entschieden (etwa in Nähe der politischen Leitung, wenn Leitungsstäbe im Rang einer Unterabteilung in Abteilungen umgewandelt werden, um der Leitung der Einheit die Position eines Ministerialrats bzw. Ministerialrätin und die entsprechende Besoldung zu ermöglichen). Der umgekehrte Fall einer Verkleinerung der formalen Kompetenzen, die z.B. zu "Kleinstreferaten" führen kann (vgl. Jann 1997: 29), wurde in dieser Studie nicht näher untersucht, da sie nahezu ausschließlich auf der untersten hierarchischen Ebene auftritt.

3.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend gilt das Ressortprinzip als bedeutendstes Prinzip für die Ausgestaltung der Formalorganisation von Bundesministerien. Dabei wird der Gestaltungsspielraum der Bundesministerinnen einzig von den Organisationserlassen der Bundeskanzlerin beschränkt, die den Ressortzuschnitt vorgeben und damit binnenorganisatorische Implikationen für die betroffenen Ressorts auslösen. Auch sind die von den Ressorts gemeinsam beschlossenen Organisationsprinzipien in der GGO von Bedeutung. Das Kabinettsprinzip hingegen hat eine nachgeordnete Bedeutung für die Stabilität und Flexibilität der Binnenorganisation der Bundesministerien, wobei konsensual über diesbezügliche Regierungsinitiativen entschieden werden kann, wie etwa bei der Einrichtung des Sachverständigenrats "Schlanker Staat" in 1995, dessen Existenz und Handlungsempfehlungen strukturelle Implikationen für diverse Bundesministerien auslöste (Jann/Wewer 1998: 17).

