

6. Strukturelle Dynamiken im Vergleich der Bundesministerien

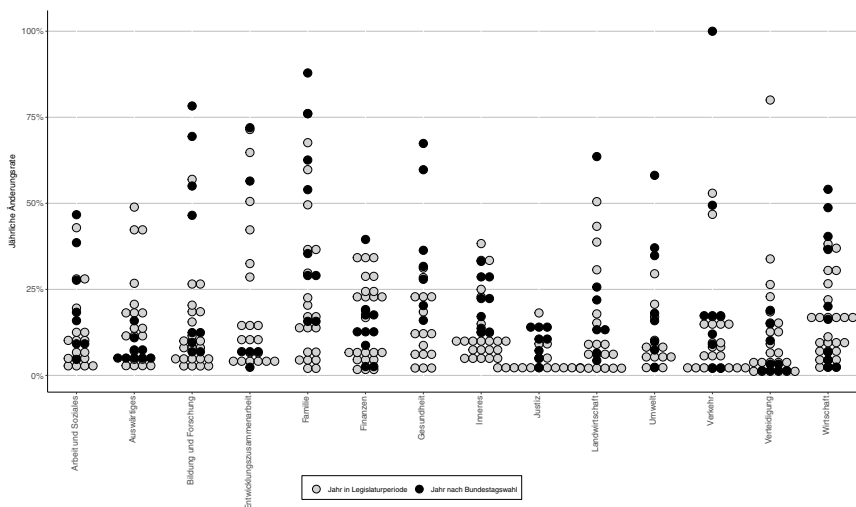
Im folgenden Kapitel soll die Binnenorganisation der Bundesministerien mit Blick auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Portfolios betrachtet werden. Hierbei lassen sich sektorale Dynamiken beobachten, die Pfadabhängigkeiten widerspiegeln aber auch durch externen Druck ausgelöst werden können. Der bundesdeutsche Fall ist besonders für eine solche Betrachtung geeignet, weil der Ressortzuschnitt, mithin die Verteilung und Zuständigkeiten der Bundesministerien selbst, vergleichsweise stabil geblieben ist und somit interministerielle Veränderungen seltener auftreten als in anderen europäischen Regierungsorganisationen.

6.1 Zur Relevanz von Portfolios für Strukturveränderungen

Für die genauere Analyse der Veränderungsdynamiken in den einzelnen Portfolios werden auch die vorherigen Erkenntnisse berücksichtigt, wonach sich die Jahre innerhalb von Legislaturperioden unterscheiden. Dementsprechend wird die jährliche Veränderungsrate explizit danach unterschieden, ob dieses Jahr nach einer Bundestagswahl oder aber innerhalb der laufenden Legislaturperioden stattfand (siehe Abb. 6).

Eine nähere Analyse liefert diverse sektorale Erkenntnisse zu Stabilität und Wandel der Bundesministerien im Zeitverlauf. Erstens fällt auf, dass es in allen Portfolios (außer Justiz, Inneres und Finanzen) einzelne Jahre gibt, in denen besonders viele Organisationseinheiten verändert werden und die sich eindeutig von den sonstigen Jahreswerten unterscheiden. Für alle diese Fälle (außer Verteidigung und Auswärtiges) treten die **höchsten Veränderungsraten in Jahren mit Bundestagswahlen** auf. In einigen Portfolios sind auch die zweithöchsten Aktivitätsraten in Wahljahren zu verzeichnen, etwa in den Portfolios Bildung und Forschung, Familie und Gesundheit. Dieses Ergebnis bestätigt die Relevanz von Wahlzyklen für die strukturelle Volatilität der Bundesministerien.

Abb. 6: Veränderungsrate pro Portfolio



Bemerkung: Die Veränderungsrate wurde als Summe aller täglichen Veränderungsrate pro Jahr ermittelt, die Werte sind auf 100% skaliert.

Eine genauere qualitative Auswertung der zugrundeliegenden Dokumente verdeutlicht, dass einige dieser intensiven Veränderungen auch mit **neuen Ressortzuschnitten** bzw. der Aufspaltung und Zusammenfassung von Bundesministerien in diesen Geschäftsbereichen zusammenhängt. So ist das veränderungssensitivste Jahr im Bereich Familie (1991) zugleich auch das zweitintensivste Veränderungsjahr im Bereich Gesundheit, für beide Portfolios hat dies mit der Teilung des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit nach der Bundestagswahl 1990 in zwei Bundesministerien im Portfolio Familie (Familie und Senioren; Frauen und Jugend) und dem gegründeten Bundesgesundheitsministerium zu tun (BKOrgErl 1991; BKOrgErl 1991-01). Die umfangreichen Verschiebungen von Zuständigkeiten in Folge dieser Umressortierung veranlassten binnenorganisatorische Strukturveränderungen. Auch die Gründung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (1998) und die Abschaffung des 2002 gegründeten "Superministeriums" für Wirtschaft und Arbeit nach der Bundestagswahl 2005 hatte Implikationen für die binnenorganisatorische Veränderungsrate und erklärt warum diese in den genannten Jahren höher ist als in den anderen Jahren. Ebenso ist die Fusion des Bundesverkehrsministeriums mit dem bisherigen Bundesministerium für Raumordnung, Bau-

wesen und Städtebau in 1998 für die hohe Veränderungsrate im Portfolio Verkehr verantwortlich (BKOrgErl 1998).

Allerdings gehen bei weitem nicht alle änderungsintensiven Jahre nach Bundestagswahlen auf veränderte Ressortzuschnitte zurück. So ist etwa die höchste Veränderungsrate im Portfolio Bildung und Forschung in 2005 auf Strukturveränderungen zurückzuführen, die nach dem Wechsel der politischen Hausspitze vorgenommen wurden. Die Übernahme des zuvor von der SPD geführten Bildungsministeriums durch die CDU war demnach Auslöser für mehrere strukturelle interne Anpassungen.

Jene Portfolios, bei denen zugleich mehrere höchste Veränderungsraten während der Legislaturperiode stattfinden (Auswärtiges und Verteidigung), stellen in mindestens zweierlei Hinsicht Sonderfälle dar. Zum einen sind in beiden Ressorts umfänglichere interne Reformen durchgeführt worden, die auch zu ihrer strukturellen Volatilität während Legislaturperioden beitragen (darunter im Auswärtigen Amt: die sog. Pleugerschen Reformen 2001, im Bundesverteidigungsministerium: die Strukturreform in 2012). Zum anderen könnten **politikfeldspezifische Dynamiken** im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik herangezogen werden. Beide Portfolios sind stärker als andere Politikbereiche externen Einflüssen ausgesetzt, wie bspw. internationalen Krisen und Konflikten, aber gleichzeitig auch deutlich in supranationale Strukturen eingebunden (in der EU, NATO etc.). Als Konsequenz wurden in den zuständigen Ressorts deutlich häufiger als in anderen Ressorts anlassbezogen temporäre Organisationseinheiten eingerichtet (bspw. für internationale Präsidenschaften, für Krisenregionen, für das Weißbuch), die die Veränderungsrate jenseits von Bundestagswahlen beeinflussen. Auch wenn sich das veränderungsintensivste Jahr im Bereich Entwicklungszusammenarbeit nach einer Bundestagswahl ereignete, ist auch dieses Portfolio in ähnlicher Weise durch internationale Agenden und Projekte geprägt (bspw. Milleniums-Entwicklungsziele, Armutsbekämpfung).

Zweitens lassen sich die **Spannweiten der Veränderungsraten in zwei Gruppen** einteilen. In der einen Gruppe befinden sich jene Portfolios, deren Veränderungsraten recht stark divergieren und die somit eine weite Spannweite aufweisen. Mit anderen Worten: In diesen Ressorts sind die jährlichen Veränderungen im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. In der anderen Gruppe wiederum befinden sich jene Portfolios, deren Spannweite sich stärker konzentriert und in der demnach viele Jahreswerte identisch oder zumindest sehr ähnlich ausfallen, mithin die Veränderungsintensität im Zeitverlauf eine starke Kontinuität aufweist, aber dennoch einzelne Ausnahmejahre zu beobachten sind. Zur ersten Gruppe der stark volatilen Portfolios zählen: Bildung und Forschung, Entwicklungszusammenarbeit, Familie sowie (etwas weniger ausgeprägt) Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt und Wirtschaft. Zur zweiten Gruppe der eher stabilen

Portfolios zählen: Arbeit und Soziales, Auswärtiges Amt, Finanzen, Inneres, Justiz, Verkehr und Verteidigung.

Es fällt auf, dass die zweite Gruppe alle Portfolios mit Verfassungsrang beinhaltet, die bereits auf Ebene der Ressorts eine stärkere Stabilität aufweisen, weil sie von jeder Bundesregierung eingerichtet werden müssen (vgl. Kap. 3). Neben diesen Portfolios Finanzen, Justiz,¹⁵ und Verteidigung sind in dieser Gruppe weitere "klassische" Portfolios vertreten, etwa das Auswärtige Amt und das Bundesinnenministerium. Dass auch die Bereiche Arbeit und Soziales sowie Verkehr zu dieser stabileren Gruppe der Portfolios mit geringeren und kontinuierlicheren Veränderungsraten zählen, kann auf weitere politikfeldspezifische Einflüsse hindeuten. Im Vergleich zu volatileren Bereichen weisen diese beiden Politikfelder womöglich stabilere Akteurskonstellationen außerhalb der Ministerialverwaltung auf und es sind somit weniger Strukturveränderungen vonnöten, um neue Zugangspunkte für neue Akteure im Politikfeld zu schaffen. Gleichzeitig mag auch die politische Agenda der jeweiligen Bundesregierungen in diesen beiden Politikbereichen weniger volatil ausfallen bzw. gerade im Bereich Arbeit und Soziales werden die veränderten Politikinhalte vermehrt in der Fortschreibung bestimmter größerer Gesetzestexte vorgenommen (etwa Sozialgesetzbuch), die aber nicht zwingend einer neuen strukturellen Begleitung innerhalb der zuständigen Ressorts im Zeitverlauf bedürfen, um neue Schwerpunkte zu setzen.

Im Vergleich dazu sind die volatileren Bereiche wie Bildung, Familie, Gesundheit oder Umwelt stärkeren Veränderungen im weiteren Politikfeld ausgesetzt und zwar in beiderlei Hinsicht: Es sind veränderte Akteurskonstellationen zu beobachten und gleichzeitig teils deutliche Politikwechsel vonstatten gegangen, die wiederum strukturelle Änderungen vorausgesetzt oder aber initiiert haben (vgl. Eckardt 2018).

6.2 Typen von Veränderungen pro Portfolio

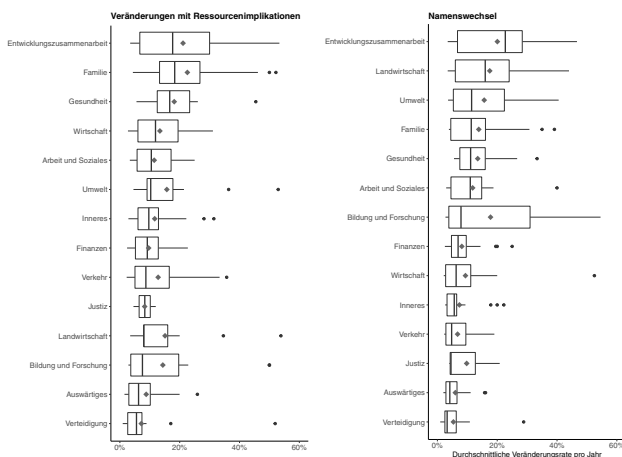
Neben den allgemeinen Veränderungsraten ist auch die Verteilung der Arten von Ereignissen im Vergleich der Portfolios von Interesse: Welche Strukturereignisse sind in welchen Portfolios besonders häufig und besonders selten aufgetreten – auch und gerade mit Blick auf ihre Implikationen für Ressourcen? Nahezu alle Portfolios existieren über den gesamten Zeitraum der Untersuchung hinweg (wenngleich teils durch unterschiedliche Ressorts, vgl. Kap. 4.4) und vermitteln so genügend regelmäßige Jahresdurchschnittswerte für die Be-

15 Bei Justiz kommt hinzu, dass es durch die verkürzte Denomination von Einheiten kaum Spielraum für Namensänderungen gibt anhand derer sich Veränderungen identifizieren lassen.

rechnung der Veränderungsrate. Für diese Darstellung werden zwei Arten von Veränderungsereignissen gegenübergestellt: Jene Ereignisse mit Ressourcenimplikationen (Errichtungen, Abschaffungen, Reorganisationen) und die Namensänderungen, die keine Implikationen für Ressourcen zeitigen (siehe Abb. 7).

Der Durchschnittswert über alle Portfolios und Jahre hinweg liegt für Veränderungen mit Ressourcenimplikationen bei 14% (Median bei 10%) und für Namensänderungen bei 11% (Median bei 7%). Durchschnittlich sind also innerhalb eines Jahres an Tagen, an denen Veränderungen stattfinden, 14% aller Einheiten von Änderungen mit Ressourcenimplikationen und 11% aller Einheiten von Namensänderungen betroffen. Auch für weitere Verteilungswerte, wie den Minimal- und Maximalwert, sind die Unterschiede zwischen beiden Veränderungstypen nicht sonderlich groß.¹⁶

Abb. 7: Veränderungsrate nach Ereignistyp pro Portfolio



Bemerkung: Die Abbildung basiert auf täglichen Veränderungsdaten, sortiert in absteigender Höhe des Medianwertes (dargestellt als vertikaler Strich in der Box, das arithmetische Mittel wird als graues Karo abgebildet). Die Portfolios "Innerdeutsche Beziehungen" und "Post" sind nicht Bestandteil dieser Analyse.

16 Da qua Definition bei einigen der Veränderungsereignissen mit Ressourcenimplikationen mehrere Einheiten betroffen sind (eine Fusion zum Beispiel liegt vor, wenn zwei Einheiten zu einer neuen Einheit zusammengelegt werden, womit bereits drei Einheiten als betroffen gelten), erklärt die Analyselogik einen Teil der höheren Werte bei diesem Veränderungstyp.

Mit Blick auf die Portfolios hingegen werden deutliche Unterschiede hinsichtlich der Höhe und Verteilung der Veränderungsraten, aber auch zwischen den beiden Ereignistypen sichtbar. Grundsätzlich befindet sich bei fast allen Portfolios die Mehrheit der täglichen Veränderungsraten bei unter 12%. Zudem streuen diese Veränderungsraten recht ungleichmäßig, das heißt, es lassen sich für nahezu jedes Portfolio einzelne Höchstwerte mit sehr veränderungsintensiven Jahren identifizieren. Diese Höchstwerte schwanken zwischen 20% und 60% und führen in einigen Fällen zu einem stark vom Median abweichenden Mittelwert. Zum Beispiel ist der Mittelwert für Veränderungen mit Ressourcenimplikationen im Portfolio Landwirtschaft stark von zwei vergleichsweise hohen Veränderungsraten in 2001 und 2010 beeinflusst.

Die Betrachtung der **Veränderungsraten zwischen den beiden Ereignistypen pro Portfolio** lässt deutliche Unterschiede erkennen. Für einige Portfolios lassen sich sehr ähnlich hohe Veränderungsraten für Ereignisse mit und ohne Ressourceneffekten identifizieren. Diese Bereiche wurden bereits als hoch volatil identifiziert, es handelt sich um die Ressorts in den Bereichen Familie, Gesundheit, Umwelt (vgl. Kap. 6.1). Mit anderen Worten: Die hohe strukturelle Flexibilität und Veränderungsrate in diesen Ressorts stammt demnach von allen Arten von Veränderungen, die mit und ohne Implikationen für die jeweiligen Ressourcen stattfinden. Allerdings gibt es auch weitere Ressorts mit hoher Volatilität, die deutlich häufiger von einer Art Veränderungsereignis bestimmt wird: Während im Bereich Wirtschaft die dazugehörigen Ressorts im Zeitverlauf zwar veränderungsintensive Jahre mit Ereignissen erfahren, nach denen sich Ressourcen ändern, werden vergleichsweise seltener Änderungen ohne Ressourcenimplikationen (als reine Namensänderungen) vorgenommen. Beides zusammen allerdings führt zur bereits beschriebenen Zuordnung der Ressorts im Bereich Wirtschaft zur Gruppe der eher stabilen Portfolios. Ähnlich aber insgesamt mit etwas weniger Diskrepanz werden im Bundesinnenministerium häufiger Veränderungen mit Ressourceneffekten vorgenommen und seltener Veränderungen als reine Namenswechsel, zusammen hingegen führen diese Dynamiken zur Einsortierung in die stabileren Portfolios. Umgekehrt werden im Bereich Landwirtschaft im Zeitverlauf weniger Änderungen mit Ressourcenimplikationen vorgenommen und vergleichsweise mehr Änderungen ohne derartige Effekte auf Ressourcen (nämlich reine Namensänderungen). Eben solche Dynamiken, wenngleich wieder mit etwas weniger Diskrepanz zwischen den beiden Arten von Veränderungsereignissen, lassen sich für die Ressorts in den Bereichen Bildung und Forschung sowie im Bereich Umwelt attestieren. Für diese Ressorts führen die beschriebenen strukturellen Dynamiken in Summe zur Einsortierung der Ressorts in die Gruppe der volatilen Ressorts. Diese Einsortierung spiegelt wider, dass Namensänderungen generell häufiger auftreten als alle anderen Arten von Veränderungen (vgl. Kap. 5.5).

Daneben gibt es Varianz zwischen den Portfolios hinsichtlich des direkteren Vergleichs der jeweiligen Verteilung der Veränderungsraten nach Ereignistyp. Hierfür liefert das Portfolio Bildung und Forschung ein interessantes Beispiel: Als eine von vier Ausnahmen¹⁷ ist hier in der Mehrzahl der Fälle die Veränderungsrate bei reinen Namensänderungen höher als bei Veränderungen mit Ressourcenimplikationen. Zudem ist die Verteilung der Raten für Namensänderungen gleichmäßiger verteilt und erstreckt sich über eine größere Spanne von Werten. In diesem Portfolio, und das ist eine Ausnahme, werden also in größerer Intensität und Häufigkeit Denominationen von Einheiten geändert als anderswie strukturell verändert (was Ressourcenverschiebungen nach sich ziehen würde). Hierbei mag das Politikfeld relevant sein: Im Bereich Bildung und Forschung mögen die Begrifflichkeiten und Inhalte aus dem Politikfeld sich direkter und schneller in den Namen der Organisationseinheiten im Ministerium widerspiegeln und somit Namensveränderungen anteilig und im Schnitt häufiger vorkommen als Veränderungen mit Strukturimplikationen.

Schließlich gibt es weitere **Unterschiede in der Verteilung der jeweiligen Veränderungsraten zwischen den Portfolios**. Vergleicht man beispielsweise die Veränderungsraten der Portfolios Entwicklungszusammenarbeit und Verteidigung, die für beide Veränderungstypen jeweils den höchsten bzw. niedrigsten Median aufweisen, werden klare Unterschiede deutlich. Das Portfolio Entwicklungszusammenarbeit weist breit und recht regelmäßig verteilte durchschnittliche Veränderungsraten pro Jahr auf, die sich zwischen 3% und 60% bewegen. Die Veränderungsraten im Portfolio Verteidigung hingegen sind zum größten Teil und damit in den meisten Jahren sehr gering – der Median liegt bei 3% (Namensänderungen) bzw. 6% (Veränderungen mit Ressourcenimplikationen) –, mit einigen wenigen, dann aber verhältnismäßig sehr hohen Ausnahmen: in diesen wenigen Jahren waren extrem viele Einheiten von Veränderungen betroffen. Beide Portfolios eint allerdings, dass sich diese Verteilungsstruktur über die beiden Typen von Veränderungen hinweg sehr ähnelt. Soll heißen: Die Verteilung der Veränderungsraten weist über die zwei Veränderungstypen hinweg ähnliche Strukturen auf, unterscheidet sich aber zwischen den Portfolios. In gleicher Weise gilt dies auch für die Portfolios Auswärtiges, Inneres, Familie, Gesundheit und Arbeit & Soziales. Dies könnte dafür sprechen, dass in diesen Portfolios die beiden Veränderungstypen in ähnlicher Weise und ähnlicher Intensität eingesetzt werden.

Zusammengefasst unterscheidet sich die Veränderungsintensität strukturellen Wandels in ihrer Gesamtheit recht schwach zwischen den beiden Verände-

17 Die anderen Portfolios, bei denen der Median bei Namensänderungen höher als bei Veränderungen mit Ressourcenimplikationen ist, sind: Arbeit & Soziales, Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft und Umwelt.

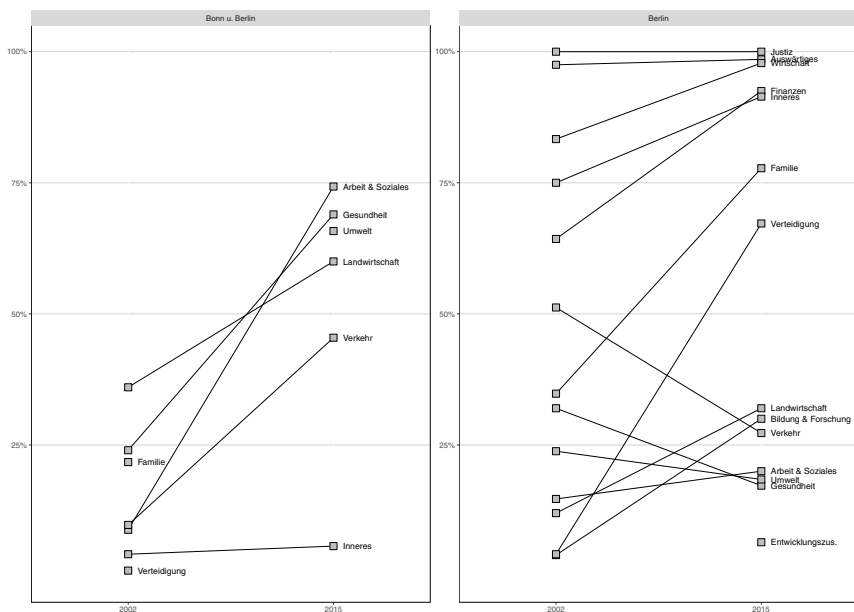
lungstypen (Namensänderungen versus Veränderungen mit Ressourcenimplikationen), es gibt aber deutliche Unterschiede zwischen den Portfolios. Insgesamt liefern diese Ergebnisse erste Indizien für die Relevanz und Notwendigkeit einer weitergehenden portfoliospezifischen Erklärung von strukturellem Wandel innerhalb der Ministerialorganisation.

Die strukturelle Relevanz des Dienstsitzes

Eine Besonderheit der bundesdeutschen Ministerialorganisation ist die Existenz von ersten Dienstsitzen in Bonn und Berlin, die Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation hat und zur strukturellen Volatilität der Bundesministerien beiträgt. Ein Vergleich der Population jener Einheiten, die ihre Aufgaben in Bonn und Berlin bzw. ausschließlich in Berlin wahrnehmen zeigt deutliche longitudinale Dynamiken (siehe Abb. 8).

Grundsätzlich haben sich die Anteile dieser Organisationseinheiten an der Gesamtzahl der Einheiten in ihrem jeweiligen Portfolio zwischen 2002 und 2015 deutlich erhöht. Die **größten Anstiege** weisen dabei die Portfolios für Arbeit sowie für Gesundheit (für Einheiten mit Aufgabenerledigung in Bonn und Berlin) und die Portfolios für Verteidigung und Familie auf (für Einheiten mit Aufgabenerledigung ausschließlich in Berlin). Diese Muster entsprechen nur teilweise den formalen Vorgaben des Bonn-Berlin-Gesetzes (siehe auch Kap. 4.4). Während die Bundesministerien für Arbeit und Verkehr auch zu den Portfolios mit erstem Dienstsitz in Berlin gehören, sind die anderen beiden Portfolios mit ihrem ersten Dienstsitz in Bonn angesiedelt. Zudem gibt es wenige Portfolios, bei denen der Anteil der Einheiten mit einer Aufgabenerledigung in Berlin von 2002 bis 2015 gesunken ist (Verkehr, Gesundheit und Umwelt). Zwei dieser drei Portfolios haben gleichzeitig die Einheiten mit Erledigungsort in Bonn und Berlin erhöht, mithin also eher eine gemischte Aufgabenwahrnehmung etabliert, als sich aus der Bundeshauptstadt Berlin zurückgezogen. Zudem ist bei allen drei Portfolios eine gewisse Reduktion der Gesamtzahl der Organisationseinheiten zu konstatieren, die sich auch auf die Werte bezüglich des Anteils an Einheiten in Berlin ausgewirkt haben dürfte.

Abb. 8: Anteil der Einheiten pro Dienstort



Die "strukturelle Handschrift" von Bundesministerinnen

Viele Veränderungen der formalen Binnenstruktur der Bundesministerien ereignen sich nach Wechseln der Bundesministerinnen, entweder nach Wahlen (und im Zusammenhang mit neuen Ressortzuschnitten) oder aber während Legislaturperioden. Dies wirft die Frage auf, ob einzelne Bundesministerinnen bestimmte "strukturelle Strategien" verfolgen und sich systematische Muster identifizieren lassen, die womöglich auch mit individuellen Merkmalen der Bundesministerinnen in Verbindung gebracht werden können (Fleischer 2018).

Das deutsche Bundeskabinett gilt im internationalen Vergleich als relativ stabil, Rücktritte sind selten und Umressortierungen während der Legislaturperioden sind nicht Bestandteil der Regierungsführung (etwa im Vergleich zum britischen System der "cabinet reshuffles", siehe Kam/Indridason 2005). Neben dieser Konstanz in der Zusammensetzung des Bundeskabinetts sind sich auch die Personen, die ein Ministeramt auf Bundesebene erhalten, ähnlicher als in anderen westlichen Demokratien, dies zeigt sich im deutschen Fall bereits für den Pool der ministeriablen Kandidatinnen (siehe Fleischer/Seyfried 2015). So

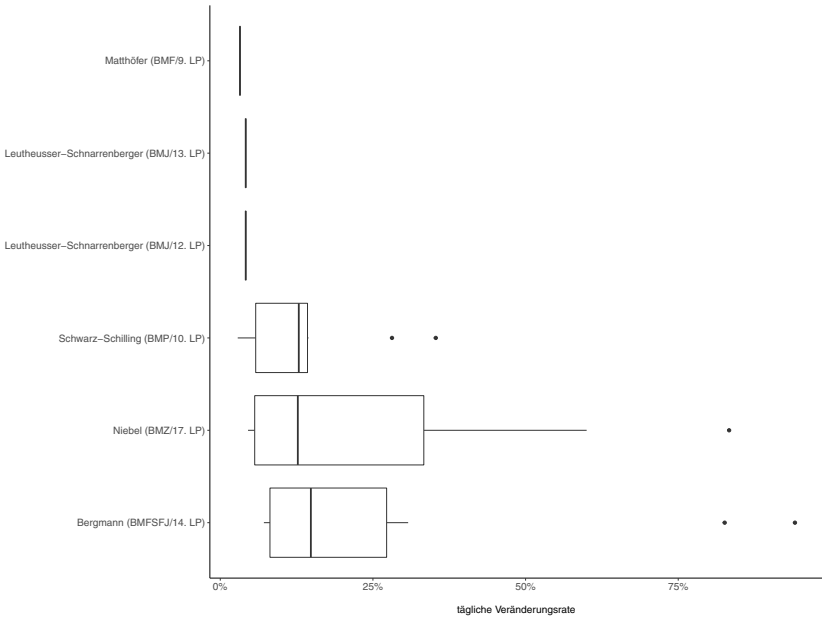
sind Bundesministerinnen zumeist männlich, mittleren Alters und verfügen über eine juristische Bildung, sie haben innerhalb ihrer Partei diverse Ämter inne und zeichnen sich durch exekutive Vorerfahrung aus. Demnach ist es plausibel anzunehmen, dass diese Akteure Vorwissen darüber haben, wie sich welche binnenorganisatorischen Veränderungen ihres bürokratischen Apparats auf interne Arbeitsprozesse aber auch die Koordination innerhalb der Ministerialverwaltung sowie die Interaktionen mit externen Akteuren auswirken.

Die folgende Analyse betrachtet die Änderungsrate pro Ministerin ab 100 Tage nach ihrem Amtsantritt, um die Auswirkungen von Änderungen im Ressortzuschnitt auszublenken. Zudem werden nur jene Bundesministerinnen betrachtet, die mindestens an einem Tag innerhalb von zwei Jahren Änderungen an der jeweiligen Binnenorganisation ihres Bundesministeriums vorgenommen haben. Eine solche Analyse der Amtsinhaberinnen von 1980 bis 2015 zeigt, dass die Veränderungsrate variiert. Einige Ministerinnen haben ihren Apparat während ihrer Amtszeit unverändert gelassen und andere haben vergleichsweise viele Veränderungen durchgeführt.

Der Vergleich der drei Bundesministerinnen mit geringster Aktivität (d.h. mit mindestens einem Tag mit Änderungen in zwei Jahren Amtszeit)¹⁸ und den drei Bundesministerinnen mit der höchsten Aktivität (d.h. mindestens zehn Tage mit Veränderungen in zwei Jahren Amtszeit) zeigt keinen longitudinalen Trend (siehe Abb. 9). Stattdessen sind die Ministerinnen mit geringster und höchster Aktivität auf unterschiedliche Legislaturperioden verteilt. Ebenso lässt sich kein eindeutiger sektoraler Trend erkennen: Zwar ist das Justizministerium unter den inaktivsten Ministerinnen, aber der dortigen Binnenorganisation kommen besondere Merkmale zu, nicht zuletzt die vergleichsweise kurzen Denominationen der Organisationseinheiten, die wiederum als zentrale Identifikation zur Analyse von Änderungen dienen. Der höchste Wert unter einer Familienministerin ist demnach auch eher durch eine komplette Änderung aller Denominationen der Organisationseinheiten in 2001 begründbar als durch eine besondere Attitude oder Präferenz für strukturelle Anpassungen der entsprechenden Amtsinhaberin.

18 Die Analyse ignoriert jene Amtsinhaberinnen, die keine Veränderungen vorgenommen haben.

Abb. 9: Veränderungsrate von Ministerinnen



Bemerkung: Die Veränderungsrate beschreibt die Anzahl der Einheiten pro Tag, die von Änderungen betroffen waren, im Verhältnis zur Gesamtanzahl an Einheiten. In die Berechnung fließen nur Tageswerte über 0% ein.

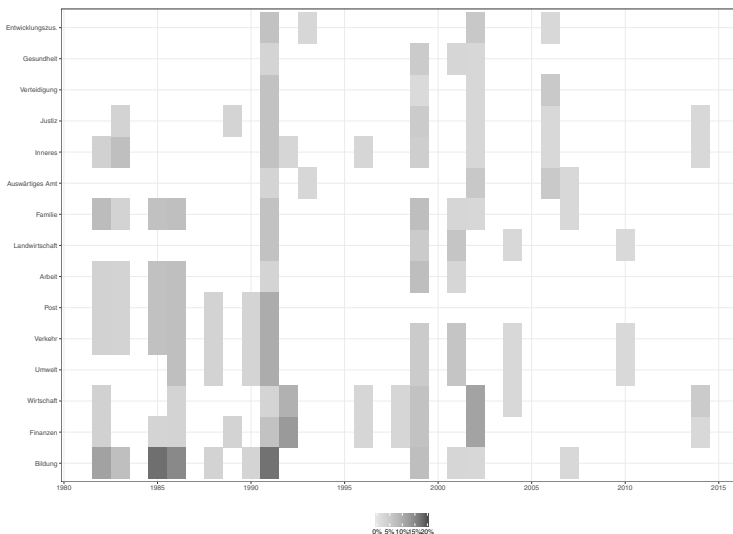
6.3 Die Binnenorganisation des Bundeskanzleramts

Die Binnenorganisation des Bundeskanzleramts folgt in vielerlei Weise den formalen Strukturen und Dynamiken der Bundesministerien. Zum Beginn des Untersuchungszeitraums verfügte die Regierungszentrale über fünf Abteilungen, die seit der deutlichen Vergrößerung des Kanzleramts und stärkeren Spezialisierung auf die Zuständigkeiten der Fachministerien unter Willy Brandt bestanden (Knoll 2004: 178; Müller-Rommel 1994: 119; Fleischer 2011). Zum Ende des Untersuchungszeitraums existieren sieben Abteilungen, die größte strukturelle Innovation bestand dabei in der Neugründung der Europaabteilung unter der rot-grünen Bundesregierung sowie die zyklische Steigerung bzw. Verringerung der Beauftragten im Bundeskanzleramt für diverse Themengebiete im gesamten Zeitverlauf.

Entsprechend der vergleichsweise geringen eigenen fachlichen Zuständigkeiten des Bundeskanzleramts finden sich in dessen Binnenorganisation, neben Organisationseinheiten zur Wahrnehmung dieser genuinen Zuständigkeiten (etwa zur Aufsicht der Geheimdienste), eine vergleichsweise höhere Anzahl an so genannten "Spiegeleinheiten", die mit der Koordination der Regierungszentrale mit den Fachministerien befasst sind. Aus der strukturellen Volatilität dieser Spiegeleinheiten lassen sich Rückschlüsse auf die Rolle des Kanzleramts in der Regierungsorganisation ziehen (siehe Abb. 10).

Zunächst fällt auf, dass insbesondere im Zuge der deutschen Einheit alle Spiegeleinheiten verändert worden sind - wenngleich mit unterschiedlicher Intensität. Daneben zeigen sich weitere Jahre mit besonders intensiver Veränderung der Spiegelstruktur der Regierungszentrale, etwa zu Beginn des Untersuchungszeitraums nach der Amtsübernahme Helmut Kohls (1982-1983) oder nach der Amtsübernahme Gerhard Schröders (1998-1999) sowie nach der Amtsübernahme Angela Merkels (in 2006). Allerdings scheint im Zeitverlauf die Veränderungsintensität insgesamt abzunehmen, erneut mag dies aber auch damit zusammenhängen, dass der Untersuchungszeitraum im zehnten Jahr der Kanzlerschaft Angela Merkels endet und sich nach dem identifizierten Muster die nächsten größeren Änderungen wohl erst bei der Nachfolgerin Merkels erwarten lassen.

Abb. 10: Veränderungsrate der Spiegeleinheiten im Bundeskanzleramt



Im Vergleich lassen sich die Höchstwerte für Portfolios im Bereich Bildung verzeichnen (allerdings nur bis 1991), was insbesondere mit der Anzahl der verschiedenen Bundesministerien zusammenhängt, die für dieses Portfolio in diesem Zeitraum zuständig waren (vgl. Tabelle 2). Dahingegen ist die höhere Veränderungsintensität für Einheiten mit Zuständigkeiten in den Portfolios Wirtschaft und Finanzen bis Ende der 1990er Jahre mit den Zuständigkeiten und Aufgaben der Regierungszentrale im Zuge der europäischen Integration und der (damaligen) Europäischen Gemeinschaft erklären. Der Gestaltungsanspruch der Bundeskanzlerin auf europäischer Ebene wird demnach auch über die Schaffung und v.a. Veränderung der korrespondierenden Ressourcen in diesen Politikbereichen durchgesetzt. Die Änderungen in den Portfolios Justiz und Inneres der letzten Jahre wiederum lassen sich auf die höhere Salienz dieser Politikfelder, aber auch die zunehmende internationale Zusammenarbeit zurückführen.

6.4 Zwischenfazit

Die Analyse der besonderen Relevanz der Politikfelder für die formale Binnenorganisation der Bundesministerien zeigt auf, dass politikfeldspezifische Dynamiken auch auf deren strukturelle Stabilität bzw. strukturellen Wandel einwirken. Zusammengefasst lassen sich zwei Gruppen von Ressorts ausmachen, die als eher volatil bzw. eher stabil einzuordnen sind. Dabei gilt es zwei Dynamiken im Blick zu behalten: Einerseits sind diese Strukturveränderungen auch immer hinsichtlich des jeweiligen Strukturereignisses zu betrachten und insbesondere mit den damit einhergehenden Änderungen an formalen Ressourcen und Kompetenzen, Zuständigkeiten, Aufmerksamkeiten und fachlicher Expertise. Demnach wird die höhere Volatilität einiger Bundesministerien stärker durch Namensänderungen und damit durch jene strukturelle Anpassungen hervorgerufen, die kaum Auswirkungen auf die formale Zuständigkeitsverteilung in und zwischen den Ressorts haben (siehe auch Kap. 5.5). Mit anderen Worten: Ressorts mit höherer struktureller Volatilität und häufigeren Veränderungen werden nicht zwangsläufig in regelmäßigen Abständen in ihren formalen Zuständigkeiten und Kompetenzen neu strukturiert, sondern vielmehr in der offiziellen Denominationen ihrer Organisationseinheiten, die entsprechend eher symbolische Anpassungen für die exekutive Koordination von Regierungspolitiken zeitigen können (siehe Kap. 2.2). Andererseits sind insbesondere die "klassischen" Ressorts mit hoher Kontinuität im Ressortzuschnitt (wozu alle Ressorts mit Verfassungsrang zählen, aber auch das Auswärtige Amt und das Bundesinnenministerium) stabiler als die Ressorts in anderen Portfolios. Diese Stabilität kann mit den zentralen Aufgaben dieser Ressorts begründet werden. Eine solche funktio-

nale Erklärung würde darauf verweisen, dass die eher horizontale Ausrichtung dieser Ressorts und ihr Fokus auf die anderen (eher vertikal und sektoral ausgerichteten) Ressorts eine entsprechende Stabilität benötigen, um das Organisationsgedächtnis zu erhalten und gleichzeitig den Überblick und die strukturelle Gravitas für die eigene zentrale Bedeutung in der Regierungsorganisation zu erhalten.

Daneben zeigen diese allgemeinen Muster und Verortungen der Ressorts in volatilere und stabilere Portfolios, dass es Pfadabhängigkeiten für die einzelnen Portfolios gibt, die im deutschen Fall sicherlich durch die vergleichsweise geringe Dynamik im Ressortzuschnitt weiter manifestiert werden. Mit anderen Worten: Gerade weil in der Bundesrepublik im Zeitverlauf dieser Untersuchung der Zuschnitt der Bundesministerien immer seltener verändert wird (und wenn, dann sind diese Umressortierungen selten von radikaler Natur), können sich bestimmte portfoliospezifische Pfadabhängigkeiten herausbilden, die nur schwer verlassen werden können (vgl. Kap. 2.2). Selbst externe "Schocks" wie etwa die deutsche Wiedervereinigung oder der BSE-Skandal oder die terroristischen Anschläge von 9-11 haben innerhalb der Bundesministerien – im Gegensatz zu anderen Regierungsorganisationen in Europa – zu keinen umfassenden Strukturveränderungen geführt. Einzig die Tschernobylkatastrophe ließe sich als ein Beispiel heranziehen, in dem direkt ein neues Bundesministerium gegründet wurde und de facto bereits bestehende Zuständigkeiten aus anderen Ressorts neu organisiert wurden. Demnach werden externe Dynamiken und "Schocks" in Politikfeldern in der deutschen Bundesverwaltung offenbar weitgehend mit existierenden Organisationsstrukturen verarbeitet, auch wenn sich für Krisensituationen einzelne, insbesondere temporäre strukturelle Einheiten identifizieren lassen, die zu deren Bearbeitung beitragen sollen.

Die Binnenorganisation des Bundeskanzleramts folgt diesen allgemeinen Mustern der Organisationsstrukturen in den Bundesministerien in dreierlei Weise: Zum Ersten lässt sich auch für die Regierungszentrale eine hohe Kontinuität feststellen und es werden eher selten größere Veränderungen im allgemeinen Aufbau vorgenommen. Dabei ist für das Bundeskanzleramt die interne Ausdifferenzierung geringer ausgeprägt als für die Bundesministerien. Zum Zweiten vollziehen sich Änderungen in der formalen Aufbauorganisation des Bundeskanzleramts eher unregelmäßig und somit ist die Spannweite der Veränderungsraten innerhalb dieser Organisation ähnlich wie in vielen Bundesministerien, in denen sich Jahre mit höherer Veränderungsintensität ablösen mit Jahren mit geringer bis keiner Veränderungsintensität. Zum Dritten spiegelt das Bundeskanzleramt zwar die Bundesministerien und passt sich somit auch veränderten Strukturen in den Bundesministerien an. Da aber der Ressortzuschnitt allgemein eher stabil bleibt, bleiben auch diese Anpassungen gering. Dementsprechend lassen sich die beobachtbaren Strukturveränderungen im Bundeskanzler-

amt stärker auch mit der Agenda der jeweiligen Bundeskanzlerin bzw. Bundesregierung sowie mit eher allgemeinen Prioritäten einer jeden Amtsinhaberin erklären.

