

2. Theoretische Erklärungen für die formale Regierungsorganisation

Ministerialverwaltungen sind bürokratische Organisationen in einem politischen Umfeld (Weber 1922; Olsen/March 1995) und daher politischen *und* bürokratischen Einflüssen unterworfen. Gleichzeitig kommt Ministerialverwaltungen eine entscheidende Rolle im politischen Prozess zu: Sie sind für die exekutive Vorbereitung und Abstimmung von Regierungspolitiken verantwortlich. Dabei ist für die politische Leitung die bürokratische Fachkompetenz relevant, da diese für die Aushandlung und Koordination der Formulierung von Gesetzesvorlagen mit internen und externen Akteuren eingesetzt wird.

Als Konsequenz haben sich bereits frühe verwaltungswissenschaftliche Beiträge mit Fragen der formalen Organisation und deren Effekte auf politische und bürokratische Entscheidungen befasst (Gulick 1937; Simon 1946; Waldo 1948). Die umgekehrte Frage nach den Ursachen für Veränderungen dieser formalen Strukturen des Regierens wurde hingegen erst später eingehender betrachtet. Grob zusammengefasst lassen sich zwei zentrale politik- und verwaltungswissenschaftliche Erklärungsperspektiven für Strukturveränderungen in Ministerialverwaltungen unterscheiden. Einerseits heben theoretische Perspektiven (*partei-)politischen* Dynamiken hervor, um die Veränderungen in Regierungsorganisationen zu begründen. Andererseits bietet die Organisationstheorie verschiedene Erklärungsperspektiven, die die zentralen Charakteristika von Ministerialverwaltungen als *bürokratische* Organisationen betonen, um deren Stabilität und Wandel zu erklären. In den folgenden beiden Teilkapiteln werden diese Perspektiven näher vorgestellt.

2.1 Strukturveränderungen als Ausdruck (partei-)politischer Interessen

Eine der zentralen politikwissenschaftlichen Erklärungen für die Veränderung von formalen Strukturen in Regierungsorganisationen wurde im Kontext des präsidentiellen Systems der USA entworfen. Mit Blick auf die spezifischen Bedingungen für US-Präsidenten, zusammen bzw. gegen den Kongress den exekutiven Apparat strukturell zu gestalten, argumentiert Terry Moe (1989; 2012), dass strukturelle Entscheidungen immer auch eine strategische Wahl politischer Akteure darstellen. Diese strategische Wahl soll einerseits die bestmöglichen strukturellen Voraussetzungen zur Durchsetzung der eigenen politischen Agenda schaffen. Aber, und das ist in parlamentarischen Systemen sicherlich nicht zwingend von ebenso starker Bedeutung, solche strukturellen Entscheidungen

sollen auch die politischen Amtsnachfolger strukturell beschränken, denn einmal gegründete Behörden sind nur schwer wieder abzuschaffen (Lewis 2002; 2003). Die grundsätzliche Logik für strukturellen Wandel ist somit eng mit der "Unsicherheit über die Zukunft" verknüpft: Präsidenten wissen nicht, ob und wenn ja welche politischen Interessen ihre Nachfolger verfolgen werden, also gestalten sie den exekutiven Apparat, um ihre eigenen Interessen durchsetzen und die Unsicherheit über die Zukunft der Behörden und der mit ihnen verknüpften politischen Programme zu reduzieren.

In einem parlamentarischen System wie der Bundesrepublik lassen sich ähnliche Motive annehmen: Politische Akteure verändern den strukturellen Aufbau der Ministerialverwaltung, um Kompetenzen auszurichten und Ressourcen einzusetzen, aber auch um politische Prioritäten zu signalisieren. Dennoch geschieht dies viel stärker aus einer Logik der "Unsicherheit über die Gegenwart": Das starke Ressortprinzip gibt Ministerinnen viel Spielraum, ihr jeweiliges Ressort nach den eigenen Vorstellungen umzubauen. Ebenso lassen sich mithilfe der regierungstragenden Mehrheit im Bundestag jedwede Änderungen am exekutiven Apparat durchsetzen, etwa in der Umgestaltung nachgeordneter Behörden. Und schließlich sind im bundesdeutschen Föderalismus die Bundesministerien hauptsächlich für die Formulierung der Regierungsvorlagen zuständig und nur in wenigen Bereichen mit Vollzugsaufgaben betraut. Dementsprechend ist das "strukturelle Schicksal" der obersten Bundesbehörden (aber auch der Bundesoberbehörden) nicht so eng mit der Formulierung und v.a. Durchführung bestimmter politischer Programme verknüpft wie im präsidentiellen US-System. Und daher geht es auch eher um die Unsicherheit der Gegenwart und Durchsetzung aktueller Prioritäten als die Eingrenzung der Handlungsalternativen für Amtsinhaberinnen der Zukunft.

In der verwaltungswissenschaftlichen Debatte zu Verwaltungsreformen wird die Bedeutung parteipolitischer Interessen häufig eher indirekt diskutiert. Als Ausgangspunkt der vergleichsweise umfassenden Reformen des öffentlichen Sektors der 1980er Jahre, etwa *Reaganomics* in den USA oder *Thatcherism* in Großbritannien (Savoie 1994; Lane 2009), gelten die Amtsübernahmen konservativer Regierungen. Angetreten mit dem Ziel der Reduktion von Staatsausgaben und des öffentlichen Sektors wurden in den 1980er Jahren in vielen westlichen Demokratien weitreichende Reformprogramme zur Privatisierung und Deregulierung, aber auch zur Gründung bzw. Autonomisierung nachgeordneter Behörden durchgeführt (vgl. Bach et al. 2010). In den jüngeren Verwaltungsreformtrends scheinen parteipolitische bzw. ideologische Haltungen zu Staatsaufgaben und Staatsausgaben eine geringere oder gar umgekehrte Bedeutung einzunehmen: Insbesondere nach Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise in 2008 haben einige linksgerichtete Regierungsparteien in Europa weitreichende Verwaltungsreformen durchgeführt.

Ebenso mit Blick auf parteipolitische Prioritäten stellen weitere Studien fest, dass (parti-)politische Themenkonjunkturen die Struktur von Ministerialverwaltungen beeinflussen. Unter Anwendung der "**Agendatheorie**" wird dabei argumentiert, dass das Aufmerksamkeitsraster der politischen Akteure (Ministerinnen, Bundestagsabgeordnete etc.) für politische Themen durch die eigenen Ressourcen und Kapazitäten begrenzt wird (Baumgartner/Jones 2005). Daraus folgt, dass Themen um die Aufmerksamkeit politischer Akteure konkurrieren. Die Dynamiken von Parlamentsdebatten oder aber auch Regierungserklärungen im Zeitverlauf zeigen welchen Themen in Parlament und Regierung besondere Priorität eingeräumt wird. In empirischen Studien wurde nachgewiesen, dass eine abnehmende Aufmerksamkeit für bestimmte Themen mit einem Abbau von Ressourcen in der Ministerialverwaltung mit Kompetenzen für diese Themen einhergeht – bis hin zur Abschaffung von Ministerien (siehe das Beispiel des dänischen Ministeriums für Wohnungsbau: Mortensen/Green-Pedersen 2016). Umgekehrt wird als Folge komplexer werdender Probleme, für die Regierungen und Verwaltungen Informationskompetenz aufbauen müssen, eine Verbreiterung ("broadening") oder Verdichtung ("thickening") der Aufgaben von Regierungsbehörden konstatiert, die für diese Themen verantwortlich sind (Baumgartner/Jones 2015: 140). Im Sinne der *Agendatheorie* verbreitert bzw. verdichtet sich also das Aufmerksamkeitsraster der Ministerialverwaltung insgesamt. Für den US-amerikanischen Fall tragen die Autoren Evidenz zusammen, wonach die Ausdifferenzierung von Regierungsfunktionen eher mit der Übernahme neuer und zusätzlicher Aufgaben, also einer Verbreiterung, einhergeht (ebd.: 153).

In der vorliegenden Studie werden diese parteipolitischen Argumente überprüft. Allerdings muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass der Untersuchungszeitraum von einer langen Regierungsphase der schwarz-gelben Koalition unter Helmut Kohl (1982 bis 1998) sowie anschließend wechselnden Regierungsbündnissen geprägt ist (1998 bis 2005: rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder, seit 2005 verschiedene Regierungskoalitionen, inklusive zweier Großer Koalitionen unter Angela Merkel). Somit fand nur in 1998 ein vollständiger Wechsel aller Regierungsparteien statt – und alle anderen parteipolitischen Regierungswechsel fielen weniger radikal aus.

2.2 Strukturveränderungen aus organisationstheoretischer Sicht

Aus organisationstheoretischer Sicht sind Ministerialverwaltungen bürokratische Organisationen, deren Funktionalität und Fortbestand nicht nur von dem Willen der jeweiligen politischen Leitung abhängt, sondern auch von der Akzeptanz und Legitimation, die sie aus ihrer jeweiligen organisationalen Umwelt

erhalten. Aus dieser Relevanz der "Existenzberechtigung" von Ministerialverwaltungen ergeben sich verschiedene Argumentationsmuster, um die Stabilität und den Wandel von Regierungsorganisationen zu erklären.

Erstens verweisen organisationstheoretische Perspektiven auf die jeweilige organisationale Umwelt, d.h. auf die **Bedeutung von Politikfeldern** und jenen Themen, für die die einzelnen Organisationseinheiten der Ministerialverwaltung zuständig sind. Demnach werden strukturelle Anpassungen vorgenommen, um der eigenen Abschaffung oder ungewollten Veränderungen vorzubeugen, die auf Impulse aus dem jeweiligen Politikfeld zurückzuführen sind. Diese **kontingenztheoretische Sichtweise** trägt den externen Dynamiken Rechnung, denen bürokratische Organisationen ausgesetzt sind. Zu solchen Dynamiken zählen emergente Verschiebungen, aber auch Skandale oder kriseninduzierte Veränderungen innerhalb von Politikfeldern. Daneben spielen auch Veränderungen zwischen Politikfeldern eine Rolle, insbesondere die Genese neuer Politikfelder, wie etwa der Netz- und Digitalpolitik, die auch Impulse auf jene bürokratischen Organisationen ausüben können, die für bereits existierende Politikfelder zuständig sind.

Zweitens und eng damit verknüpft argumentieren Vertreterinnen der Organisationstheorie, dass Entscheidungen für Strukturveränderungen auch **symbolischen Aktionismus** ausdrücken können. Dabei wird den Anforderungen der organisationalen Umwelt (meist in Form externen Drucks) mit symbolischen Veränderungen begegnet. Als *window dressing* wird die neue formale Struktur entschieden, aber kaum etwas an bestehenden formalen Prozessen oder informellen Routinen verändert (Brunsson 1989). Zumeist gehen diese symbolischen Veränderungen mit einer starken und nach außen gerichteten Kommunikation über eben jene Strukturentscheidungen einher. Mit anderen Worten: Es wird sehr viel über die neue Struktur geredet, auch mit deutlichen Hinweisen dazu, dass es sich um "etwas Neues" handelt, aber die eigentlichen Veränderungen sind bei genauerer Betrachtung nicht zwingend so radikal wie kommuniziert – und die tatsächlichen Konsequenzen für die Arbeitsprozesse nahezu marginal. Bislang hat die verwaltungswissenschaftliche Forschung diese Argumente zumeist auf Verwaltungsreformprogramme angewendet. Es ließe sich aber ebenso für Strukturveränderungen in der Ministerialverwaltung argumentieren, die nicht direkt mit einer "Organisationsreform" verbunden sind. Auch hier tritt symbolischer Wandel auf, bei dem beispielsweise einzig die Namen von Organisationseinheiten angepasst werden, aber keinerlei funktionale Änderungen vorgenommen werden. Eine solche Anpassung erfolgt dann aufgrund neuer Erwartungshaltungen anderer Akteure innerhalb der Regierungsorganisation oder insbesondere anderer externer Akteure wie Interessengruppen, Nicht-regierungsorganisationen oder aber den Medien. Zugleich mögen solche sym-

bolischen Veränderungen auch Ausdruck der Anpassungen an "sprachliche Erwartungshaltungen" im Sinne neuer sprachlicher Umgangsformen sein.

Drittens wird in der **Theorie der Pfadabhängigkeit** argumentiert, dass Organisationen im gleichen organisationalen Feld häufig einmal getroffene strukturelle Entscheidungen adaptieren, wenn sie sich als funktional adäquat und angemessen erwiesen haben. Mit anderen Worten: Organisationsstrukturen folgen einmal eingeschlagenen Pfaden und konvergieren mit Blick auf die entsprechenden strukturellen Lösungen. Allerdings gibt es Ausnahmen von dieser Beständigkeit: Wenn Organisationen externe Schocks erleben, mithin ihre organisationale Umwelt droht ihnen die Legitimation zu entziehen, öffnen sich Opportunitätsfenster, um die hergebrachten Strukturen zu verändern. Solche externen Schocks sind zumeist Krisen oder Skandale und können somit ihren Ursprung in der Umwelt, aber auch dem Inneren der Behörde haben. Für den deutschen Fall kann die Wiedervereinigung als ein externer Schock gelten, im internationalen Vergleich sind Ereignisse wie die Katastrophen von Tschernobyl oder Fukushima, aber auch die BSE-Krise als solche Momente für Opportunitätsfenster zum Verlassen der "strukturellen Pfade" zu beobachten.

Viertens erklärt die Erklärungsperspektive des **institutionellen Isomorphismus**, wie Organisationen im gleichen organisationalen Feld sich einander immer ähnlicher werden (DiMaggio/Powell 1983). Dabei werden drei idealtypische Mechanismen unterschieden:

- (1) *Zwanghafter Isomorphismus* lässt sich auf formale Regeln und Anforderungen zurückführen, d.h. Organisationen werden sich ähnlicher, weil sie die gleichen externen Anforderungen erfüllen müssen. Im Kontext der Aufbauorganisation der Bundesministerien ließe sich eine solche Dynamik etwa bei der Einrichtung von Einheiten für Gleichstellungsaufgaben oder Vorprüfungsstellen festmachen.
- (2) *Normativer Isomorphismus* wird von einflussreichen Advokaten initiiert, die sich für einen bestimmten Organisationswandel einsetzen und aufgrund ihrer Expertise und Stellung im organisationalen Feld als Autorität wahrgenommen werden. In der bundesdeutschen Ministerialverwaltung gibt es keine zentrale Entscheidungsinstanz mit Autorität bezüglich formaler Organisationsstrukturen. Vielmehr ist die Binnenorganisation der Bundesministerien Gegenstand und Ausdruck der Ministerverantwortlichkeit und des im Grundgesetz verankerten Ressortprinzips. Dafür sind innerhalb der Ressorts die jeweiligen Zentralabteilungen von entscheidender Bedeutung für die Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation und können als Motoren für bestimmte Organisationslösungen auftreten.
- (3) *Mimetischer Isomorphismus* bezeichnet die freiwillige Nachahmung bestimmter Organisationen, weil selbige im organisationalen Feld als beson-

ders erfolgreich gelten. Diese Tendenzen lassen sich für die formalen Organisationsveränderungen in der Bundesverwaltung vielerorts beobachten: Hat sich eine bestimmte Strukturlösung als besonders gewinnbringend herausgestellt, wird sie zumeist auch von anderen Häusern übernommen. Als ein sehr prägnantes Beispiel kann die zunehmende Ausweitung und sehr ähnliche funktionale Ausrichtung der Leitungsbereiche gelten.

Schließlich argumentiert die **Theorie des bureau-shaping** (Dunleavy 1989), dass bürokratische Akteure auch ihre eigenen Interessen verfolgen und somit zu Stabilität und Wandel der Ministerialverwaltung beitragen. Demnach handeln bürokratische Akteure rational und verfolgen das Interesse an einer Maximierung ihrer Ressourcen und Einflussmöglichkeiten. Anders ausgedrückt sind Beschäftigte des öffentlichen Dienstes bestrebt, das Budget der eigenen Organisationseinheit zu maximieren und suchen daher fortwährend nach neuen Aufgaben und somit neuen Ressourcen. Letztlich streben sie demzufolge nach struktureller Ausdehnung.