4. Methodisches Vorgehen

In diesem Kapitel wird das methodische Vorgehen für die empirischen Analysen dieser Studie erläutert. Im Folgenden wird auf die Datengrundlage und Quellen sowie die zentralen Bezugsgrößen der empirischen Datenerhebung und die wichtigsten untersuchungsleitenden Definitionen eingegangen.

4.1 Datengrundlage und Quellen

Die Datengrundlage für diese Publikation bildet ein quantitativer Datensatz, der sämtliche Strukturveränderungen in der Aufbauorganisation von Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt von 1980 bis 2015 erfasst. Der Datensatz ist analog zu weiteren nationalen Datensätzen im Rahmen eines vergleichenden Forschungsprojekts erhoben worden.[7] Die zentralen Quellen unserer empirischen Datenerhebung sind Dokumente mit Beschreibungen der Binnenorganisation der Bundesministerien. Hierzu zählen die *Organisationserlasse der Bundeskanzlerin*, insbesondere für Informationen zu Änderungen des Ressortzuschnitts, sowie die *Organigramme* aller obersten Bundesbehörden. Je nach Frequenz der Veröffentlichung dieser Organisationspläne können die Veränderungen einzelner Einheiten auch mehrfach innerhalb eines Jahres erfasst werden. Schließlich wurden die *Staatshandbücher* als weitere Erhebungsgrundlage herangezogen. Diese bieten jeweils zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses einen Hinweis auf binnenstrukturelle Veränderungen in den Bundesministerien und ergänzen somit die Informationen der verfügbaren Organigramme.

4.2 Das Strukturereignis als Bezugspunkt der Primärerhebung

In Weiterentwicklung früherer Organisationsstrukturanalysen (Hood et al. 1985; Nethercote 2000: 97-98; Wettenhall 1976a: 10; Wettenhall 1976b: 431) wurden für die Erstellung des Datensatzes zunächst sämtliche Veränderungen bestehender Organisationseinheiten im Zeitverlauf identifiziert und in den Datensatz aufgenommen. Eine solche Orientierung am "strukturellen Ereignis" findet zunehmend Anwendung in der Organisationsstrukturanalyse (etwa Rol-

7 Für weitere Informationen zum Forschungsprojekt “Strukturen und Organisation von Regierungen” (SOG-PRO) siehe www.sog-pro.eu. Die Partner sind Forschungsteams aus Frankreich (Science Po), Großbritannien (Universität Exeter) und den Niederlanden (Universität Leiden).

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

land/Roness 2011: 404-405; Wynen et al. 2016: 8; Kuipers et al. 2017). Der daraus resultierende ereignisbasierte Datensatz aller Bundesministerien sowie des Bundeskanzleramts umfasst insgesamt 4.874 Fälle zwischen 1980 und 2015.

Grundsätzlich ermöglicht eine solche Betrachtung der Strukturereignisse bzw. "Transitionen" von Einheiten die Einordnung verschiedener idealtypischer Ereignisse (vgl. Rolland/Roness 2012; MacCarthaigh et al. 2012; MacCarthaigh/Roness 2012; Carroll et al. 2018):

- Strukturereignisse, bei denen dieselbe Einheit an der Veränderung beteiligt ist und auch anschließend existiert, etwa Namensänderungen;
- Strukturereignisse, bei denen eine Einheit an der Veränderung beteiligt ist, anschließend aber mehrere Einheiten existieren (etwa die Splittung einer Organisationseinheit in mehrere Organisationseinheiten). Ebenso Strukturereignisse, bei denen mehrere Einheiten an der Veränderung beteiligt sind, danach aber nur eine Einheit aus der Veränderung hervorgeht;
- Strukturereignisse, bei denen mehrere Einheiten an der Veränderung beteiligt sind und auch anschließend mehrere Einheiten existieren, d.h. komplexe Reorganisationen.

Diese ereignisbezogene Datenerhebung kann für die empirische Analyse unterschiedlich aufbereitet werden. Neben der Betrachtung der Strukturereignisse und deren Häufigkeit sowie der Anzahl der Organisationseinheiten, die von diesen Strukturereignissen betroffen sind, lässt sich ein Zeitreihendatensatz erstellen, welcher für jeden Zeitpunkt bzw. Zeitraum die Anzahl der Organisationseinheiten bzw. Strukturereignisse ausweisen kann.

4.3 Erläuterung zur Grundgesamtheit

Die Organisationseinheiten der Bundesministerien unterscheiden sich strukturell in verschiedener Weise.[8] Die Grundgesamtheit der vorliegenden Studie besteht aus allen Organisationseinheiten auf der ersten und zweiten untergeordneten hierarchischen Ebene innerhalb der Bundesministerien und des Bundeskanzleramts (siehe unten), die von 1980 bis 2015 existieren. Genauer lassen sie sich hinsichtlich zweier Dimensionen einordnen: Ihre hierarchische Ebene sowie ihr temporales Mandat (siehe Tabelle 1).

8 Weitere typische strukturelle Eigenschaften wären die formale Anbindung in die bürokratische Hierarchie (als Stabs- oder Linieneinheit) oder die Arbeitskapazität von Einheiten (als Anzahl von untergeordneten Einheiten, siehe Bertels/Schulze-Gabrechten 2018).

Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(1) *Hierarchische Dimension*: Die erste Dimension beschreibt die formale Hierarchieebene einer Organisationseinheit und damit ihre jeweiligen formalen Kompetenzen und Ressourcen sowie die Nähe bzw. Distanz zur politischen Leitung und Art und Weise der Einbindung in den exekutiven Entscheidungsprozess. Für die Bundesministerien ergeben sich maximal vier Ebenen:

- Ebene 0 = politische Leitung, inkl. beamtete und parlamentarische Staatssekretäre
- Ebene -1 = die darauffolgende untergeordnete hierarchische Ebene (häufigste Organisationseinheit ist die Abteilung)
- Ebene -2 = die darauffolgende untergeordnete hierarchische Ebene (häufigste Organisationseinheit ist die Unterabteilung)
- Ebene -3 = die darauffolgende untergeordnete hierarchische Ebene (häufigste Organisationseinheit ist das Referat)

(2) *Temporale Dimension*

Aufgrund der zeitlichen Mandatierung einer Organisationseinheit zum Zeitpunkt ihrer Erstellung lassen sich permanente und temporäre Einheiten unterscheiden. Ein temporäres Mandat besteht immer dann, wenn die Einheit zum Zeitpunkt ihrer Gründung ein "Verfallsdatum" erhält, sei es durch Angabe einer exakten Laufzeit oder durch eine definierte temporäre Aufgabe (Mayntz/Scharpf 1975: 76; Scott/Davis 2016: 130). Ungeachtet dessen können sich auch Einheiten mit einem permanenten Mandat als recht kurzlebig erweisen.

Tabelle 1: Typologie von Organisationseinheiten

Einheiten mit Kodifizierung in der GGO			*Weitere Einheiten*
Level	***permanent***	***temporär***	– Arbeitsgruppe – Gruppe – Stellen – Stäbe – Ressort-beauftragte
-1	– Abteilung; – Beauftragte der Bundesregierung, Bundesbeauftragte, Koordinatorinnen der Bundesregierung; – Organisationseinheit mit Stabsfunktion	– Projektgruppe	
-2	– Unterabteilung; – Organisationseinheit mit Stabsfunktion	– Projektgruppe; – Organisationseinheit mit Stabfunktion	
-3	– Referat		

Hinweis: Die Grundgesamtheit umfasst weitere Typen wie beispielsweise Zentren oder Außenstellen.

https://doi.org/10.5771/9783845294353-29, am 12.10.2024, 09:03:07
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf sämtliche Einheiten auf den Ebenen 0 bis -2, somit sind Referate ausgeschlossen, es sei denn sie sind *de facto* auf Ebene -2 angesiedelt (durch direkte Anbindung unter eine Organisationseinheit auf Ebene -1, etwa im Leitungsbereich oder unter eine Abteilungsleitung in der Linienorganisation). Hinsichtlich des temporalen Mandats wird keine Vorauswahl getroffen und stattdessen werden alle Organisationseinheiten berücksichtigt, unabhängig von ihrer temporalen Mandatierung. Dennoch ist diese Unterscheidung sinnvoll, um die Vielfalt an Typen von Organisationseinheiten zu erfassen (siehe Kap. 5.3).

Sämtliche empirische Analysen in dieser Publikation konzentrieren sich auf die **Gesamtpopulation** von Organisationeinheiten in den Bundesministerien, die Einheiten des Bundeskanzleramtes sowie einzelne Referate wurden exkludiert (für die singuläre Analyse zur Binnenstruktur des Bundeskanzleramts siehe Kap. 6.3).

4.4 Definition von Geschäftsbereichen

Die Längsschnittstudie über mehrere Jahrzehnte beinhaltet zwangsläufig auch diverse Veränderungen auf Ebene der Geschäftsbereiche bzw. Portfolios, die wir zur besseren Lesbarkeit in Portfolios mit Stand Dezember 2015 umdefinieren. Dabei berücksichtigen wir sämtliche Veränderungen auf Ebene der Bundesministerien und deren jeweilige Vorgänger und Nachfolger (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Definition der Portfolios 1980-2015

Portfolio	*Bundesministerien*
Arbeit und Soziales	BM für Arbeit und Sozialordnung (BMA, 1980-2002), BM für Arbeit und Soziales (BMAS, 2005-2015)
Auswärtiges	Auswärtiges Amt (AA, 1980-2015)
Bildung und Forschung	BM für Forschung und Technologie (BMFT, 1980-1994) + BM für Bildung und Wissenschaft (BMBW, 1980-1994), BM für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF, 1994-1998), BM für Bildung und Forschung (BMBF, 1998-2015)
Entwicklungszusammenarbeit	BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ, 1980-1993), BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, 1993-2015)
Familie	BM für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG, 1980-1986), BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG, 1986-1991), BM für Frauen und Jugend (BMFJ, 1991-1994) + BM für Familie und Senioren (BMFuS, 1991-1994), BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, 1994-2015)

https://doi.org/10.5771/9783845294353-29, am 12.10.2024, 09:03:07
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Portfolio	*Bundesministerien*
Finanzen	BM der Finanzen (BMF, 1980-2015)
Gesundheit	BM für Gesundheit (BMG, 1991-2002), BM für Gesundheit und soziale Sicherung (BMGS, 2002-2005), BM für Gesundheit (BMG, 2005-2013),
Innerdeutsche Beziehungen	BM für innerdeutsche Beziehungen (BMB, 1980-1991)
Inneres	BM des Innern (BMI, 1980-2015)
Justiz	BM der Justiz (BMJ, 1980-2013), BM der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV, 2013-2015)
Landwirtschaft	BM für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML, 1980-2001), BM für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL, 2001-2005), BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV, 2005-2013), BM für Ernährung und Landwirtschaft (BML, 2013-2015)
Post	BM für das Post- und Fernmeldewesen (BMP, 1980-1989), BM für Post und Telekommunikation (BMPT, 1989-1997)
Umwelt	BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU, 1986-2013), BM für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB, 2013-2015)
Verkehr	BM für Verkehr (BMV, 1980-1998) + BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau, 1980-1998), BM für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW, 1998-2005), BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS, 2005-2013), BM für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI, 2013-2015)
Verteidigung	BM der Verteidigung (BMVg, 1980-2015)
Wirtschaft	BM für Wirtschaft (BMWi, 1980-1998), BM für Wirtschaft und Technologie (BMWi, 1998-2002), BM für Wirtschaft und Arbeit (BMWA, 2002-2005), BM für Wirtschaft und Technologie (BMWi, 2005-2013), BM für Wirtschaft und Energie (BMWi, 2013-2015)

Bemerkung: Die etwaige Koexistenz zweier Bundesministerien im gleichen Portfolio wird durch ein "+" angezeigt. Zur besseren Lesbarkeit wird "Bundesministerium" als "BM" abgekürzt.

Für die Bundesministerialverwaltung muss zudem eine historische Besonderheit berücksichtigt werden. In **Folge der deutschen Wiedervereinigung** wurde mit Beschluss des Bundestages vom Juni 1991 (BT-Drucksache 12/815) und dem daraus resultierenden Bonn-Berlin-Gesetz (1994) der Teilumzug der Regierung in die neue Bundeshauptstadt Berlin veranlasst. Inhaltlich fußte der Beschluss auf dem sogenannten "Kombinationsmodell", welches eine Aufteilung der Ministerialtätigkeit auf die vormalige Bundeshauptstadt Bonn, in der die meisten Arbeitsplätze innerhalb der Ministerien verbleiben sollten, und Berlin vorsah (Westkamp 1997: 9). Darüber hinaus sollten künftig mindestens zwei Bundesministerien ihren ersten Dienstsitz in Bonn behalten (ebd.).

https://doi.org/10.5771/9783845294353-29, am 12.10.2024, 09:03:07
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Somit hat die Wiedervereinigung zwar Veränderungen in der Struktur der Bundesministerien nach sich gezogen, allerdings keine umfassende Neustrukturierung ausgelöst (vgl. König 1997; Schröter 2007: 258). Die Benennung von fünf Bundesministerinnen ohne Geschäftsbereich ins Kabinett hatte keine weiteren organisatorischen Konsequenzen, weil sie nicht über einen eigenen ministerialen Unterbau verfügten.

Zunächst wurde in 1991 das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen ohne strukturellen Nachfolger aufgelöst. Gleichzeitig begannen die Bundesministerien Außenstellen in Berlin einzurichten, die u.a. den Umzug der Teilbereiche der Ministerien von Bonn nach Berlin orchestrieren sollten. Während es sich bei einigen Außenstellen eher um kleine "Umzugszentralen" handelte, wurden in den Außenstellen anderer Häuser auch Facheinheiten angesiedelt wie exemplarisch in der Außenstelle des Bundesjustizministeriums oder des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Seit dem Teilumzug der Bundesregierung haben alle Ressorts neben den ersten Dienstsitzen, die sich entweder in Bonn oder Berlin befinden, eine weitere Dienstelle entweder in der Bundesstadt Bonn oder in der Hauptstadt Berlin (siehe Tabelle 3).

https://doi.org/10.5771/9783845294353-29, am 12.10.2024, 09:03:07
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 3: Erster Dienstsitz der Bundesministerien

Portfolio	*Berlin*	*Bonn*
Finanzen	x	
Inneres	x	
Auswärtiges	x	
Wirtschaft	x	
Justiz	x	
Arbeit und Soziales	x	
Verteidigung		x
Landwirtschaft		x
Familie	x	
Gesundheit		x
Verkehr	x	
Umwelt	x	
Bildung und Forschung		x
Entwicklungszusammenarbeit		x

Stand: Mai 2018

Zum heutigen Zeitpunkt haben insgesamt noch fünf Bundesministerien ihren offiziellen ersten Dienstsitz in Bonn. Diese Entwicklung korrespondiert mit den Vorgaben des Bonn-Berlin-Gesetzes. Allerdings variiert die Verteilung der Dienstposten zwischen beiden Dienstsitzen. So hat etwa das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz derzeit nur vier Beschäftigte am zweiten Dienstsitz in Bonn.[9] Auch gibt es Fälle, in denen der offizielle erste Dienstsitz nicht den Standort widerspiegelt, an dem auch die meisten Beschäftigten des Ministeriums angesiedelt sind. So lassen sich derzeit 552 der ca. 1.245 Mitarbeiterinnen des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur am ersten Dienstsitz in Berlin verorten, während die Mehrzahl von 693 Mitarbeiterinnen in Bonn tätig ist.[10]

9 http://www.bmjv.de/ (abgerufen 4.5.2018).
10 http://www.bmvi.de/ (abgerufen 4.5.2018).

https://doi.org/10.5771/9783845294353-29, am 12.10.2024, 09:03:07
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845294353-29, am 12.10.2024, 09:03:07
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb