

Christina Lichtmannegger

# Bundesministerien unter Europäisierungsdruck: Die Triebkräfte von intra-organisationalem Wandel

### Zusammenfassung

Wie und wann führt Europäisierung zu intra-ministeriellem Wandel über Zeit? Bisher fehlen Studien, die diesen Typ von Wandel und dessen Triebkräfte über mehrere Jahrzehnte genauer analysieren. Auf Grundlage der Kontingenztheorie wurde angenommen, dass Europäisierungsdruck Einfluss auf strukturelle Veränderungen in der Ministerialverwaltung hat und zudem, dass sich Europäisierungsdruck und seine Effekte genauer differenzieren lassen. Die Daten von intra-ministeriellem Wandel wurden zwischen 1949 und 2006 in allen Bundesministerien erhoben und in zeitliche Relation zu verschiedenen Arten von EU-Events gesetzt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich diese in der Stärke und im Zeitpunkt ihres Einflusses unterscheiden.

*Schlagwörter:* Ministerialverwaltung, organisationaler Wandel, Europäisierung, Bürokratie

*Federal Ministries under Pressure of Europeanization: The Drivers of Intra-organizational Change*

### Abstract

How and when does Europeanization lead to intra-ministerial change over time? So far, systematic research is missing on this type of change and the driving forces. Based on contingency theory, it is assumed that EU-events influence intra-ministerial change. In addition, it is assumed that European pressure and its effects can be differentiated in more detail. Data of intra-organizational change was collected in all German federal ministries between 1949 and 2006. It was related to different kinds of EU-events. Findings show that EU pressure influences intra-ministerial change. In addition, the study shows that EU-events differ in their impact and timing on change.

*Keywords:* ministerial administration, organizational change, Europeanization, bureaucracy

## Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit Wandel innerhalb von Bundesministerien. Im Detail wird der Frage nachgegangen, wie und wann Europäisierung intra-ministeriellen Wandel über Zeit beeinflusst. Diese Fragestellung resultiert aus einem generell marginalen Wissen über intra-ministeriellen Wandel über längere Zeiträume, sowie die konkreten Wirkungen einzelner Einflussfaktoren. Dieser Artikel leistet einen Beitrag zur Organisations- und Verwaltungsforschung, indem er untersucht, wie und wann die intra-ministerielle Struktur über Zeit auf konkrete Umweltveränderungen reagiert.

Die bestehende Literatur betrachtet die internationale Umwelt, New Public Management Reformen und Europäisierung; Politische Faktoren; Mediatisierung und das Eigeninteresse von Bürokraten als die bedeutendsten Faktoren für Wandel in der Ministerialverwaltung (*Christensen 1997; MacCarthaigh 2012; Rolland/Roness, 2012, Sarapuu 2012; Hustedt 2013; Felder 2007; Derlien 2001*). Allerdings ist weitestgehend unklar, wie und wann diese Faktoren intra-organisationalen Wandel beeinflussen. Die wenige Forschung, die sich mit Wandel über mehrere Dekaden hinweg beschäftigt, untersucht primär den Einfluss von New Public Management auf inter-organisationalen Wandel (*Rolland/Roness 2012; Nakrošis/Budraitis 2012; MacCarthaigh 2012*). Bisherige Forschung legte ihren Fokus auf die Leitungsbereiche (*Hustedt 2013*). Die beobachteten Veränderungen wurden auf Europäisierung, Internationalisierung und den zunehmenden Einfluss von Medien zurückgeführt. Allerdings werden hier die Triebkräfte – Mediatisierung, Europäisierung und Internationalisierung – nicht genauer operationalisiert, um detaillierte Erkenntnisse über das Zusammenspiel von Druck und Wandel zu erfahren. Somit fehlt es an Untersuchungen, die den Einfluss einer der oben genannten Faktoren für intra-organisationalen Wandel in der Ministerialverwaltung über Zeit detailliert analysiert. Um zu einer Schließung dieser Forschungslücke beizutragen, wird im Folgenden der Einfluss von Europäisierung auf die Ministerialverwaltung bis zur mittleren Leitungsebene über fünf Jahrzehnte untersucht. Dabei wird Europäisierung durch sechs verschiedene Arten von Europäisierungsevents operationalisiert.

Den analytischen Rahmen der Arbeit bildet die Kontingenztheorie (*Donaldson 1996*). Sie geht von einem Zusammenhang zwischen intra-organisationalem Wandel und Veränderungen der Aufgabenumwelt aus (*Donaldson 1996*). Sie verweist darauf, dass unterschiedliche Umweltbedingungen zu unterschiedlichen Anpassungen führen (*Lawrence/Lorsch 1969*). Um den Einfluss von Europäisierung auf die Ministerialverwaltung zu untersuchen, wurde ein Datensatz mit 991 Untersuchungseinheiten erstellt, der intra-organisationalen Wandel von „EU-Organisationseinheiten“ zwischen 1949 und 2006 erfasst. Um zu untersuchen, wann und wie sich Europäisierung auf die Ministerialverwaltung auswirkt, werden verschiedene Europäisierungsevents in zeitliche Relation zu intra-organisationalen Wandel gesetzt. Auf Grundlage der Kontingenztheorie wird erwartet, dass es rund um ein EU-Event zu erhöhtem Wandel kommt. Daher wird jeweils der Zeitraum ein Jahr vor und nach EU-Events zur Analyse gewählt. Um den Einfluss von Europäisierung auf die Ministerialverwaltung zu untersuchen, wird vor und nach jedem EU-Event quartalsweise der Grad des Wandels erfasst. Dieser Grad des Wandels ist der prozentuale Anteil an Organigrammen mit struktureller Veränderung. Ebenfalls wird ermittelt, welche Arten von Organisationseinheiten vor und nach den EU-Events gebildet werden.

## Europäisierung und intra-ministerieller Wandel

Als die wichtigsten Erklärungsfaktoren für Wandel nationaler Verwaltungen werden die internationale Umwelt, zum Beispiel New Public Management Reformen und Europäisierung; politische Faktoren; Mediatisierung und das Eigeninteresse von Bürokra-

ten gesehen (*Christensen* 1997; *MacCarthaigh/Roness/Sarapuu* 2012; *Sarapuu* 2012; *Hustedt* 2013; *Felder* 2007). Ihr Einfluss wird allerdings meist auf inter-organisationalen Wandel, die Bildung von Ministerien und Behörden hin untersucht (*Roland/Roness* 2012; *Derlien* 1996; *Mortensen/Green-Pedersen* 2014; *Schamburek* 2016; *Van Thiel* 2004; *Yesilkagit/Christensen* 2010; *James et al.* 2016; *Kuipers et al.* 2017; *Rolland/Roness* 2012). Im Gegensatz dazu gibt es wenige Studien, die den Einfluss dieser Triebkräfte, auf intra-organisationalen Wandel untersuchen (*Hustedt* 2013). Ebenfalls wird ihr Einfluss meist zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelt (*Zubek/Staroňová* 2012; *Dimitrova/Toshkov* 2007) und nicht über einen längeren Zeitraum (*Roland/Roness* 2012). Studien, die sich mit diesen Einflussfaktoren beschäftigen, sind oft qualitativ und/oder haben wenig Varianz auf der abhängigen oder unabhängigen Variable (*Hustedt* 2013; *Dimitrova/Toshkov* 2007; *Sarapuu* 2012; *Rolland/Roness* 2012). Daraus folgt, dass bisher der systematische Einfluss der oben genannten Einflussfaktoren über Zeit unklar ist.

Literatur zu organisationalem Wandel beschäftigt sich häufig mit dem Einfluss von New Public Management auf die Gründung von Behörden (*Rolland/Roness* 2012, *Nakrošis/Budraitis* 2012; *MacCarthaigh* 2012). Diese Untersuchungen verweisen auf die Bedeutung institutionalisierter Strukturen und politischer Präferenzen, da es in Norwegen, Litauen und Estland nicht zu einer Bildung von Behörden aufgrund von New Public Management kommt. Darüber hinaus gibt es Autoren, die sich mit der Entstehung und Schließung von Ministerien und Behörden beschäftigen (*Davis et al.* 1999; *Pollitt* 1984; *White/Dunleavy* 2010; *Mortensen/Green-Pederson* 2014; *Derlien* 1996; *Schamburek* 2016). *White/Dunleavy* (2010) untersuchen die Gründung von Ministerien in Großbritannien zwischen 1979 und 2009. Sie führen die Gründung eines Ministeriums auf externen Druck, Herausforderungen der Verwaltung, und politische Überlegungen zurück. Die Autoren konzeptualisieren externen Druck als einen Anlass, der Aufmerksamkeit auf ein Thema richtet. Die Bedeutung des Events lässt die Bildung eines Ministeriums als notwendig erscheinen oder nicht. *Derlien* (1996) erklärt die Veränderung von Ressortzuschnitten zwischen 1949 und 1994 damit, dass Veränderungen öffentlicher Aufgaben zu einer Veränderung des Ressortzuschnitts führen können. Er konzeptualisiert inter-ministeriellen Wandel als Folge von intra-organisationalem Wandel. Er untersucht mehrere organisationale Faktoren, beispielsweise die Kontrollspanne, und politische Faktoren wie die Koalitionsbildung, die seiner Meinung nach die Ressortbildung beeinflussen. Letztendlich beurteilen sowohl *Derlien* (1996) als auch *White/Dunleavy* (2010) die politischen Faktoren am entscheidendsten dafür, ob ein Ministerium geschaffen wird (*White/Dunleavy* 2010; *Derlien* 1996). Literatur zu intra-organisationalem Wandel hingegen ist marginal (*Hustedt* 2013; *Müller* 1986; *Stucke* 1993; *Scharpf* 1976). *Müller* (1986) gibt beispielsweise Empfehlungen zur Optimierung intra-organisationaler Strukturen, um den Policy-Output zu verbessern. *Scharpf* (1976) untersucht, inwiefern intra-organisationale Strukturen den Informationsfluss und die Koordination beeinflussen. *Hustedt* (2013) untersucht, inwiefern Europäisierung, Internationalisierung und Mediatisierung zu einer Veränderung des Leitungsbereiches führt. Sie argumentiert, dass Europäisierung das institutionalisierte Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik verändert. Dies würde wiederum zu einem Bedeutungszuwachs der Leitungsbereiche und somit zur Bildung von mehr Stäben füh-

ren (*Hustedt* 2013). Dieser Überblick macht deutlich, dass intra-organisationaler Wandel über Zeit unterhalb der Leitungsebene kaum erforscht ist.

Die Europäisierungsforschung widmet sich auch der Bildung neuer intra-ministerieller Organisationseinheiten (*Zubek/Staroňová* 2012; *Dimitrova/Toshkov* 2007; *Jordan* 2003; *Bulmer/Burch* 1998; *Kassim/Peters/Wright* 2000). *Zubek/Staroňová* (2012) zeigen, dass eine hohe Implementation an EU-Gesetzgebung zur Einrichtung von intra-ministeriellen Kontrolleinheiten führt. *Dimitrova/Toshkov* (2007) beschreiben unter anderem die Zunahme an intra-ministeriellen Koordinationseinheiten aufgrund von Europäisierung. *Dimitrova/Toshkov* (2007) und *Zubek/Staroňová* (2012) erklären den intra-organisationalen Wandel mit Hilfe des Rational Choice Institutionalismus, beziehungsweise der Prinzipal-Agent-Theorie. Somit wird angenommen, dass Minister ihre Interessen, oder die des Ministeriums, durch die Errichtung von Kontrolleinheiten und Koordinationseinheiten als besser zu verwirklichen erachten (*Zubek/Staroňová* 2012; *Dimitrova/Toshkov* 2007). Die meisten Europäisierungsstudien schätzen den Einfluss von Europäisierung auf strukturellen Wandel von Ministerien als gering und vernachlässigbar ein, da sich die Strukturen zur Koordination und Implementation von EU Policy im Rahmen der institutionalisierten Strukturen verändert haben (*Jordan* 2003; *Bulmer/Burch* 1998). Dabei wurde übersehen, dass auch viele inkrementelle Veränderungen über einen längeren Zeitraum starken Einfluss auf die Ministerialverwaltung haben können. Darüber hinaus sind die genannten Studien meist qualitativ und haben keine Varianz auf der erklärenden Variable (*Haverland* 2005). Diese Aspekte – qualitative Kurzeitstudien ohne Varianz auf der erklärenden Variablen – tragen zu einer Unterschätzung des Europäisierungseffekts bei. Darüber hinaus führen sie zu der verbreiteten Annahme, dass Europäisierungsdruck gering, nicht eindeutig und indirekt sei (*Jordan* 2003; *Bulmer/Burch* 1998). Im Gegensatz dazu zeigen bereits *Zubek/Staroňová* (2012) mit ihrer quantitativen Studie, dass der Grad an zu implementierender EU-Gesetzgebung bestimmt, ob Kontrolleinheiten errichtet werden. In Anlehnung an diese Befunde wird davon ausgegangen, dass Europäisierungsdruck direkte und eindeutige Effekte auf intra-organisationalen Wandel haben kann. Um den Einfluss von Europäisierung auf intra-organisationalen Wandel bis zur mittleren Leitungsebene zu untersuchen, wird eine quantitative Untersuchung vorgenommen, die den Einfluss von Europäisierung auf Wandel über fünfzig Jahre untersucht. Europäisierungsdruck wird mit Hilfe von 48 EU-Events operationalisiert.

## Eine unmittelbare Anpassung an die Aufgabenumwelt

Den analytischen Rahmen dieses Artikels bildet die Kontingenztheorie (*Donaldson* 1996, *Lawrence/Lorsch* 1969). Ihre Vertreter gehen davon aus, dass die formale Struktur einen starken Einfluss auf die Effizienz einer Organisation hat. Im Gegensatz zur klassischen Managementlehre (*Gulick* 1947, *Taylor* 1911) geht sie allerdings nicht davon aus, dass es eine für alle Organisationen effiziente Struktur gibt (*Kieser/Wagenbach* 2007). Die Effizienz der Struktur sei hingegen abhängig von den Eigenschaften der Umwelt und ihrer Organisation (*Kieser/Ebers* 2014). Die Literatur zur Kontingenztheorie verweist auf ein breites Repertoire an Faktoren, welche die formale Organisati-

onsstruktur beeinflussen (vgl. *Kieser/Ebers* 2014, S. 171). Darüber hinaus wird der Blick auf unterschiedliche Dimensionen der Organisationsstruktur gelenkt (vgl. *Kieser/Ebers* 2014, S. 168), die von den Eigenschaften der Umwelt und denen der Organisation beeinflusst werden können. *Kieser/Walgenbach* (2014) arbeiteten heraus, dass Art und Umfang der Spezialisierung als Einflussfaktoren der übrigen Strukturdimensionen zu begreifen sind. Zusammengefasst geht die Kontingenztheorie davon aus, dass eine Veränderung der Eigenschaften der Umwelt zu einer Veränderung der Art und des Umfangs an Spezialisierung führt. Diese veränderte Spezialisierung führt wiederum zu einer Anpassung der formalen internen Organisationsstruktur, um deren Einflüsse effizient verarbeiten zu können.

Überträgt man diese theoretischen Konzepte auf die vorliegende Studie wird die unabhängige Variable – Europäisierungsdruck – als Umwelteinfluss konzeptualisiert. In Anlehnung an *Kassim/Peters/Wright* (2000) wird dieser definiert als Zunahme von Aufgaben aufgrund von Europäisierung, welche mehr Koordinierung erforderlich machen. Diese bezeichnen intergouvernementale Konferenzen, Ratspräsidentenschaften und EU-Verträge als EU-Events mit viel Europäisierungsdruck. Da sich EU-Events dahingehend unterscheiden, inwiefern sie zu einer Veränderung der Art und des Umfangs an bestehenden Aufgaben führen, ist davon auszugehen, dass ihre Effekte auf die Ministerialverwaltung unterschiedlich ausfallen. Die abhängige Variable dieser Untersuchung ist intra-organisatorischer Wandel von Bundesministerien. Dieser ist definiert als langsamer Prozess, der im Rahmen von routinierten Abläufen und in kleinen Schritten stattfindet. Er kann jedoch auch plötzlich und heftig in Erscheinung treten, wenn sich beispielsweise Veränderungsdruck über längere Zeit angestaut hat (*Christensen et al.* 2007). Wandel wird durch die Veränderung verschiedener Organisationseinheiten unterhalb der Leitungsebene operationalisiert (Abteilungen, Unterabteilungen, Referate, Gruppen und Stäbe (GGO §7,8). Diese unterscheiden sich unter anderem darin, ob sie für dauerhafte oder vorübergehende Aufgaben gedacht sind. Im Methodenteil werden die Eigenschaften der EU-Events und Organisationseinheiten genauer erläutert.

Während Vertreter der Kontingenztheorie in den 1970er Jahren davon ausgingen, dass sich dieser funktionale Druck unmittelbar entlädt, räumen aktuelle Vertreter dieses Ansatzes ein, dass es auch zu Verzögerungen der strukturellen Anpassung kommen kann (*Donaldson* 1996). Die Annahme, dass Wandel nicht immer unmittelbar, sondern meist mit einer gewissen Verzögerung auftritt, erscheint besonders für die Ministerialverwaltung plausibel. Sie wird allgemein als träge charakterisiert (*Zubek/Staroňová* 2012). Verursacht wird diese Trägheit einerseits durch Eigeninteressen die Wandel entgegenstehen (*Christensen* 1997). Andererseits können in öffentlichen Organisationen, die keinem Markt- oder Konkurrenzdruck ausgesetzt sind, ineffiziente und somit kostspielige Strukturen aufrechterhalten werden. Auf Grundlage der Kontingenztheorie wird angenommen, dass Europäisierungsdruck einen Einfluss auf die Ministerialverwaltung hat. Darüber hinaus wird angenommen, dass verschiedene EU-Events die Ministerialverwaltung unterschiedlich stark beeinflussen, da sie in unterschiedlichem Maße neue Aufgaben mit sich bringen.

## Methodisches Vorgehen

Da die Verwaltungsstrukturen in Deutschland gegenüber denen neuer EU-Mitgliedsstaaten als besonders starr und unflexibel bezüglich Veränderungen gelten (*Hesse/Ellwein* 2004), wird die deutsche Ministerialverwaltung als Untersuchungsgegenstand gewählt. Es wird angenommen, falls Europäisierung für die deutsche Ministerialverwaltung Effekte zeigt, dass diese in anderen Mitgliedsländern mindestens genauso stark ausgeprägt sind. Darüber hinaus ist Deutschland eines der ersten Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Die Bundesministerien waren folglich über den gesamten Zeitraum hinweg Europäisierungsdruck ausgeliefert (*Derlien* 2000). Die Daten umfassen daher alle Perioden der Europäischen Integration. Weiterhin ist New Public Management in Deutschland nicht bedeutend und spielt daher als konkurrierende Variable eine geringe Rolle (*Pollitt/Bouckaert* 2004).

Wandel, als die abhängige Variable dieser Studie, wird operationalisiert durch die Bildung verschiedener Organisationseinheiten bis zur mittleren Leitungsebene. Dabei handelt es sich um Referate, Arbeitsstäbe, Gruppen, Unterabteilungen und Abteilungen (Abbildung 1). Gruppen sind laut Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien (*GGO* §10 (2)) für zeitlich befristete und komplexe Aufgaben gedacht. Referate sind die „tragende Einheit“ in Ministerien und die hierarchisch niedrigste Organisationseinheit (*GGO* §7 (1)). Für die Bildung einer Abteilung, die höchste hierarchische Ebene der mittleren Leistungsebene, werden mindestens fünf Referate zusammengefasst (*GGO* §8). Unterabteilungen sollen nur gebildet werden, wenn dies sachlich notwendig ist und mindestens fünf Referate umfassen (*GGO* §8). Arbeitsstäbe sind wie Gruppen „besondere Organisationsformen“ und werden für „bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung“, errichtet (*GGO* §10 (1)). Grundsätzlich hat jeder Minister aufgrund des Ressortprinzips das Recht, über die interne Struktur der Ministerien zu entscheiden (Art. 65 (2), GG).

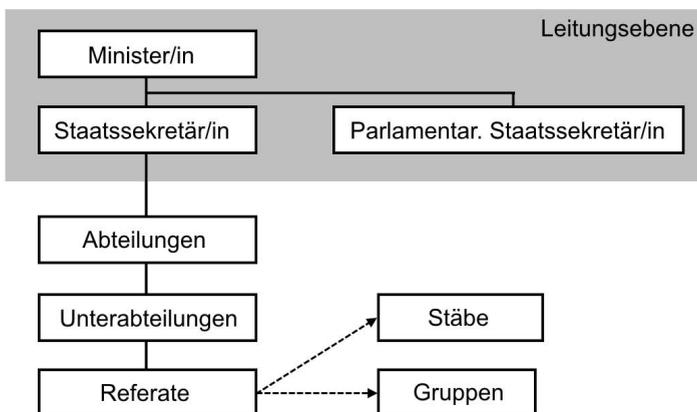


Abbildung 1: Intra-ministerielle Organisationseinheiten in Deutschland

Europäisierungsdruck, als die unabhängige Variable dieser Arbeit, wird operationalisiert durch verschiedene Arten von EU-Events. Laut *Kassim/Peters/Wright* (2000) führen Gründungsverträge und deren Revisionen, intergouvernementale Konferenzen, sowie Ratspräsidentenschaften zu zusätzlichen Aufgaben und daher erhöhtem Koordinationsbedarf in der Ministerialverwaltung. Gründungsverträge und deren Revisionen erweitern die Europäischen Kompetenzen in verschiedenen Policy-Bereichen. Insbesondere die Einheitliche Europäische Akte, der Vertrag von Maastricht, sowie der Vertrag von Amsterdam haben die Kompetenzen der Europäischen Union auf beinahe alle Policy-Bereiche ausgeweitet und Kompetenzen bereits europäisierter Policy-Bereiche verstärkt (*Kassim/Peters/Wright* 2000). Die Europäische Ratspräsidentenschaft stellt für den Vorsitzenden Mitgliedsstaat eine enorme Koordinationsbelastung dar. Dieser leitet die Treffen des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union und darüber hinaus rund 200 Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Die Europäische Ratspräsidentenschaft rotiert alle sechs Monate zwischen den Mitgliedsstaaten. Die intergouvernementalen Konferenzen erhöhen ebenfalls die Koordinationsbelastung, da sie die Gründungsverträge und deren Revisionen aushandeln. Diese gelten als höchst komplex und können zu weitreichenden Veränderungen für das jeweilige Land führen (*Kassim/Peters/Wright* 2000). Um nationalstaatliche Interessen möglichst geltend machen zu können, ist eine gut funktionierende Koordination, sowohl innerhalb als auch zwischen den Ministerien, sowie auf nationaler und europäischer Ebene, essentiell (*Kassim/Peters/Wright* 2000). Neben diesen EU-Events, die laut *Kassim/Peters/Wright* (2000) starken Einfluss haben, wurden zusätzlich die Unterzeichnung und das Inkrafttreten von EU-Beitrittsverträgen beigefügt. Insgesamt werden somit sechs verschiedene Arten von EU-Events untersucht: Unterzeichnung (8) und Inkrafttreten (8) von Gründungsverträgen, Unterzeichnung (7) und Inkrafttreten (7) von Beitrittsverträgen, Ratspräsidentenschaften (11) und intergouvernementale Konferenzen (4). Insgesamt handelt es sich dabei um 45 Einzelevents.

Die Datengrundlage der Untersuchung bilden 991 Organigramme von 14 Bundesministerien zwischen 1949 und 2006, die auf Anfrage von den Bundesministerien zur Verfügung gestellt wurden. Ministerien veröffentlichen aktualisierte Organigramme immer dann, wenn es zu Veränderungen in ihrer Aufbauorganisation kommt. Da Organigramme als Informationsquelle für die tägliche Arbeit der Ministerialverwaltung eine große Rolle spielen, kann eine Vollständigkeit angenommen werden.

Eintragungen in dem daraus erzeugten Datensatz beziehen sich jeweils auf eine strukturelle Veränderung bezüglich des vorherigen Organigramms eines Ministeriums. Für jede Untersuchungseinheit wird der Tag, der Monat, das Jahr, sowie die Art des Wandels erfasst. Unterschieden wird zwischen der Bildung von Referaten (=1), Arbeitsstäben (=2), Gruppen (=3), Unterabteilungen (=4), Abteilungen (=5) und keiner Veränderung (=0). Kommt es zu mehreren Veränderungen, wird auf Grund der großen Masse an Daten nur die Bildung der Organisationseinheit der höchsten Hierarchieebene kodiert. Wurden beispielsweise eine Abteilung und drei Referate geschaffen, so wird die Zahl 5 kodiert. Die Schaffung einer neuen Organisationseinheit wird dann berücksichtigt, wenn diese in ihrer Denomination im Organigramm ein Wort mit EU-Bezug beinhaltet. Erfasst werden alle Bezeichnungen und Abkürzungen, die im Zusammenhang mit der Europäischen Integration stehen, wie „EU“, „Europäisch“ oder auch „PHARE Programm“.

Weiterhin werden Referate als geschaffen kodiert, wenn in ein bestehendes Referat ein Wort mit EU-Bezug hinzugefügt wurde und sich mindestens 25 Prozent ihres Aufgabenbestandes veränderten. Dies wird mit Hilfe von Geschäftsverteilungsplänen überprüft. Im Fall von (Unter-) Abteilungsbildungen wird kontrolliert, ob zusätzlich untergeordnete Organisationseinheiten gegründet oder abgeschafft wurden. Somit werden Namensänderungen als symbolischer Wandel ausgeschlossen. Falls dies der Fall ist, wird eine Abteilungs- bzw. Unterabteilungsbildung kodiert.

Um zu untersuchen ob, wann und welchen Einfluss Europäisierungsdruck auf die Ministerialverwaltung hat, wird die zeitliche Relation zwischen Wandel und EU-Event bestimmt. Dazu wird der Zusammenhang zwischen den 991 untersuchten Organigrammen und den 48 EU-Events untersucht. Aufgrund der teils geringen Anzahl an Daten in einem betrachteten Quartal, kann keine Regressionsanalyse gerechnet werden. Daher werden mit Hilfe deskriptiver Statistik alle verfügbaren 991 Daten ausgewertet. Für jedes EU-Event wird quartalsweise bestimmt, wie viel Wandel sich ein Jahr vor und nach diesem ereignet hat. Es wird die Anzahl an herausgegeben Organigrammen insgesamt, sowie jeweils die Anzahl der Organigramme mit und ohne Wandel für alle Zeiträume ermittelt. Der Untersuchungszeitraum ein Jahr vor und nach einem EU-Event wird großzügig gewählt, da es keine wissenschaftlichen Quellen gibt, wann genau EU-Events zu intra-ministeriellem Wandel führen. Daher wird ein längerer Zeitraum gewählt, um explorativ zu untersuchen wann Europäisierung zu Wandel führt.

Um den Einfluss von Europäisierung über Zeit und zwischen den unterschiedlichen EU-Events vergleichbar zu machen, wird anschließend der Grad des Wandels als prozentualer Anteil an Organigrammen mit strukturellem Wandel im jeweiligen Quartal ermittelt. Dieser Grad des Wandels zeigt an, wann es vor und nach einem EU-Event in wie vielen Organigrammen zu Effekten kommt. Dies geschieht, um sicherzustellen, dass Wandel nicht von der absoluten Anzahl neuer Organigramme verzerrt wird. Es wird nicht nur untersucht, welchen Grad des Wandels die unterschiedlichen EU-Events über Zeit auslösen, sondern auch welche Art von Organisationseinheiten davon betroffen sind.

Der Einfluss von EU-Events auf die Ministerialverwaltung dürfte je nach Art des EU-Events unterschiedlich ausfallen. Es ist zu erwarten, dass temporäre Events, wie intergouvernementale Konferenzen und EU-Ratspräsidentschaften, vermehrt zu temporären Organisationseinheiten (Stäben und Gruppen) führen. Bei der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten von EU-Verträgen ist hingegen die Einrichtung dauerhafter Organisationseinheiten (Abteilungen, Unterabteilungen, Referate) zu erwarten.

## Europäisierungsdruck und der Wandel intra-ministerieller Organisationseinheiten

Für die nachfolgende Untersuchung wurden die ausgewerteten Organigramme in zeitliche Relation zu den EU-Events gesetzt. Dazu wurde für jedes der 45 untersuchten EU-Events ermittelt, welche Organisationseinheiten in den 12 Monaten vor bzw. nach diesem Event gegründet wurden. Fasst man die Auswertungen aller Events zusammen, ergeben sich die in Abbildung 2 dargestellten Werte. Die dunkel graue Linie gibt die An-

zahl der ausgewerteten Organigramme im angegebenen Quartal bezüglich eines EU-Events wieder. Die graue Linie zeigt die Anzahl an Organigrammen ohne Gründung einer Organisationseinheit, die hellgraue Linie wiederum die Organigramme mit struktureller Veränderung. Fällt ein Organigramm in den Zeitraum von mehreren EU-Events, wurde dieses entsprechend des jeweiligen Zeitraums mehrfach gewertet.

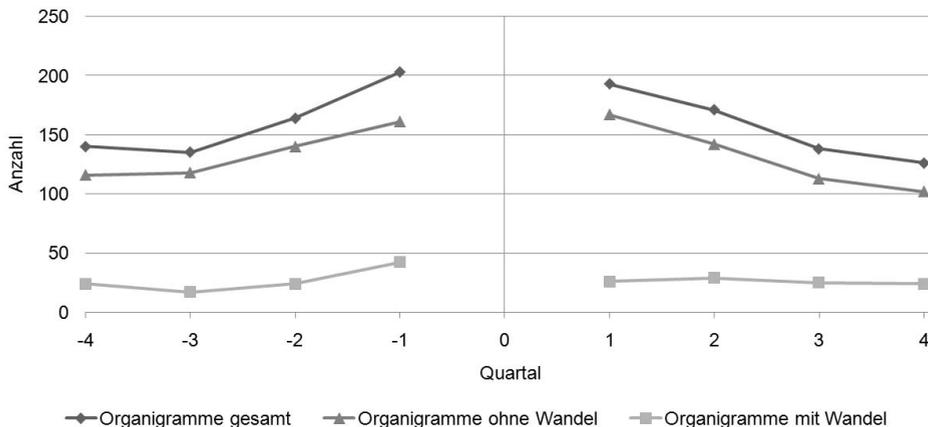


Abbildung 2: Wandel und Stabilität vor und nach den EU-Events

Die Gesamtanzahl der Organigramme, d.h. die Häufigkeit von Organisationsanpassungen, nimmt in zeitlicher Nähe zu einem EU-Event zu, d.h. sowohl direkt vor, als auch direkt nach einem EU-Event werden mehr Organigramme veröffentlicht als in zeitlich länger entfernten Monaten. Betrachtet man nur die Organigramme ohne Veränderungen, ist dieser Effekt ebenfalls ersichtlich. Bei den Veränderungen hingegen tritt dieser Effekt nur im Vorfeld eines Events auf. Im Zeitraum danach stagniert die Anzahl der Veröffentlichungen annäherungsweise. EU-Events scheinen somit einen Einfluss auf die Veröffentlichung von Organigrammen zu haben. Um eine Aussage darüber treffen zu können, ob und wie Europäisierung organisationalen Wandel beeinflusst, muss jedoch der relative Anteil an Organigrammen mit Wandel betrachtet werden. Dieser Grad des Wandels ist ein Indikator für die Stärke des Wandels. Von den 991 ausgewerteten Organigrammen zeigen 164 eine strukturelle Veränderung hinsichtlich Europäisierung. Die restlichen Organigramme zeigen keine nennenswerte Veränderung. Der gesamte in dieser Arbeit betrachtete Zeitraum (1949-2006) weist folglich einen durchschnittlichen Wandel von 16,5% auf. Anhand dieses Wertes kann im Folgenden der Wandel in Zeiten eines EU-Events beurteilt werden. Um den ministeriellen Wandel näher zu untersuchen, wird der Grad des Wandels quartalsweise untersucht und dabei nach Art der neu geschaffenen Organisationseinheiten unterschieden. In Abbildung 3 ist der Veränderungsgrad über alle 45 Events dargestellt. Die einzelnen Quartalsbalken sind nach Art der gegründeten Organisationseinheiten unterteilt.

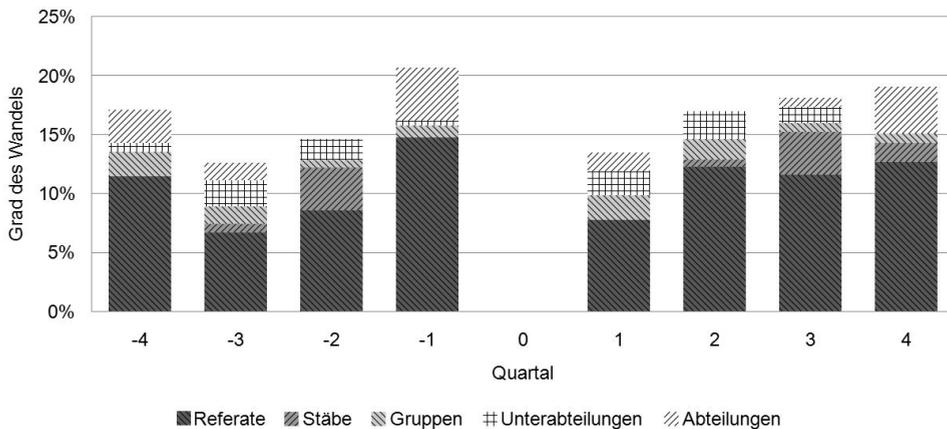


Abbildung 3: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Der höchste Wandel liegt mit 20,7% im Quartal vor einem EU-Event. Die beiden Quartale davor, sowie das erste Quartal danach, weisen hingegen den geringsten Grad an Veränderungen auf. Weiterhin liegen diese Werte unter dem errechneten Durchschnittswandel von 16,5%. Betrachtet man den chronologischen Verlauf des Veränderungsgrades, reagiert die Ministerverwaltung im zweiten und dritten Quartal zuvor in einem geringen Umfang auf EU-Druck. Im Quartal unmittelbar vor dem Event ist der Europäisierungsdruck hingegen groß genug, um eine überdurchschnittliche Anzahl an ministeriellen Veränderungen zu verursachen. Im Quartal nach einem Event hat der Europäisierungsdruck hingegen soweit nachgelassen, dass der Grad der Veränderung erneut unter dem Durchschnittswandel liegt. Somit kann gezeigt werden, dass unmittelbar vor einem EU-Event der meiste interne Druck abgebaut wird.

Während die Veröffentlichung von Organigrammen sowohl vor als auch nach einem EU-Event deutlich häufiger vorkommt (vgl. Abbildung 2), nimmt der Grad der Veränderung nach einem EU-Event hingegen schlagartig ab. Eine hohe Anzahl an ausgegebenen Organigrammen ist daher kein Indikator für eine vermehrte Bildung von EU-Organisationseinheiten. Bisher wurde Europäisierungsdruck als kompakter Einflussfaktor operationalisiert. Weitere Erkenntnisse ergeben sich, wenn man Europäisierungsdruck in verschiedene EU-Events aufschlüsselt. Im Folgenden wird der Einfluss von sechs verschiedenen EU-Events miteinander verglichen. Dabei handelt es sich um die Unterzeichnung und das Inkrafttreten von EU-Verträgen, die Unterzeichnung und das Inkrafttreten von Beitrittsverträgen, sowie Ratspräsidenschaften und intergouvernementale Konferenzen.

## Unterzeichnung von EU-Verträgen

Im untersuchten Zeitraum wurden acht Gründungsverträge oder deren Revisionen unterzeichnet. Abbildung 3 zeigt analog zum vorherigen Abschnitt die Anzahl der Orga-

nigramme in den Quartalen vor bzw. nach diesen Events. Zwei Quartale vor der Unterzeichnung steigt die Anzahl der Organigramme an und fällt anschließend leicht ab (Abbildung 4). Im Quartal nach der Vertragsunterzeichnung stagniert die Anzahl jedoch und weist im darauffolgenden Zeitraum keine nennenswerten Veränderungen auf.

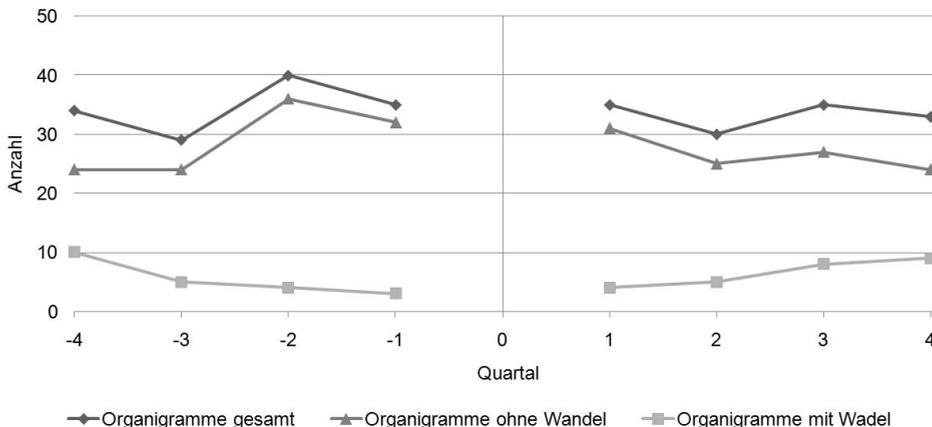


Abbildung 4: Wandel und Stabilität vor und nach den Vertragsunterzeichnungen

Betrachtet man den Anteil mit strukturellem Wandel, nimmt die absolute Anzahl im Jahr vor einer Unterzeichnung kontinuierlich ab und steigt im Jahr danach kontinuierlich an. Ein ähnliches Bild zeigt sich bezüglich des Grades der Veränderung (Abbildung 5). Die höchsten Werte weisen die zeitlich entferntesten Quartale auf. Zum Event hin sinken diese stark ab. Der Wandel im halben Jahr vor einer Vertragsunterzeichnung liegt zudem deutlich unter dem errechneten Gesamtdurchschnitt von 16,5%.

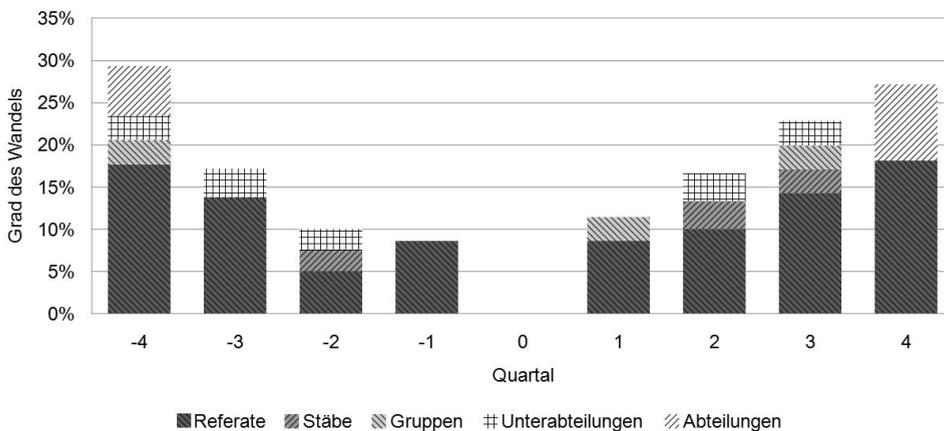


Abbildung 5: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Auffällig ist zunächst der starke Wandel rund ein Jahr vor der Unterzeichnung eines EU-Vertrages. Zu dieser Zeit wird in der Verwaltung bereits so viel interner Europäisierungsdruk abgebaut, dass es bis zum Event zu keiner nennenswerten Anzahl an strukturellen Veränderungen mehr kommt. Erst nach der Unterzeichnung steigt dieser wieder messbar an. Betrachtet man die Art der gebildeten Organisationseinheiten kommt es hier am häufigsten zur Bildung neuer Referate (32, absoluter Wert). Abteilungsbildungen (5) sind deutlich seltener, treten hingegen nur in den beiden Quartalen mit dem höchsten Grad an Veränderungen auf.

## Inkrafttreten von EU-Verträgen

In diesem Abschnitt wird der Einfluss des Inkrafttretens der Gründungsverträge und deren Revisionen genauer beleuchtet. Abbildung 6 zeigt die Anzahl der zugehörigen Daten. Auch hier ist ein starker Anstieg neuer Organigramme im Vorfeld zu erkennen. Die Gesamtanzahl hat hier ihren Maximalwert im Quartal vor dem EU-Event. Nach dem Inkrafttreten kommt es diesmal hingegen zu einem unmittelbaren Abfall. Das Quartal danach weist folglich eine sehr geringe Anzahl an aktualisierten Organisationsplänen auf.

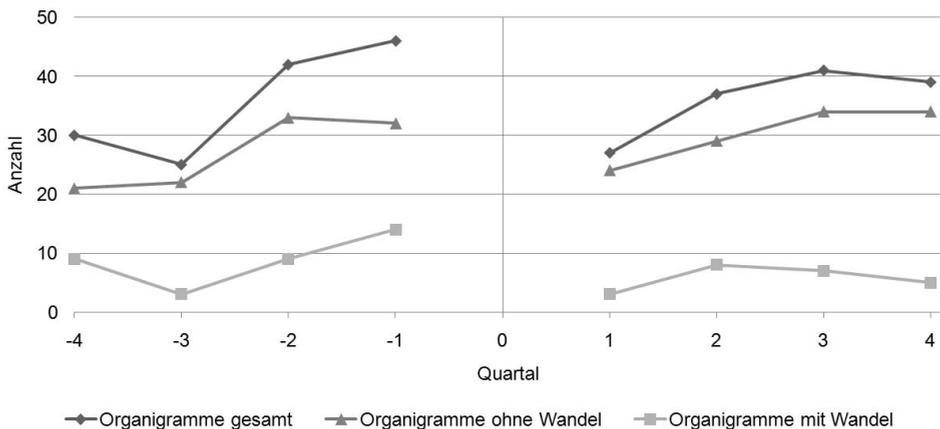


Abbildung 6: Wandel und Stabilität vor und nach dem Inkrafttreten von EU-Verträgen

Vergleicht man dieses Ergebnis mit den beobachteten Effekten bezüglich aller EU-Events (vgl. Abbildung 2), kann eine zeitliche Nähe zum Inkrafttreten eines EU-Vertrags hier nicht mehr als Indikator für die Anzahl an neuen Organigrammen verwendet werden. Stattdessen sinkt die Anzahl der Organigramme nach dem Inkrafttreten eines EU-Vertrags stark ab. Abbildung 7 zeigt erneut den Grad des Wandels.

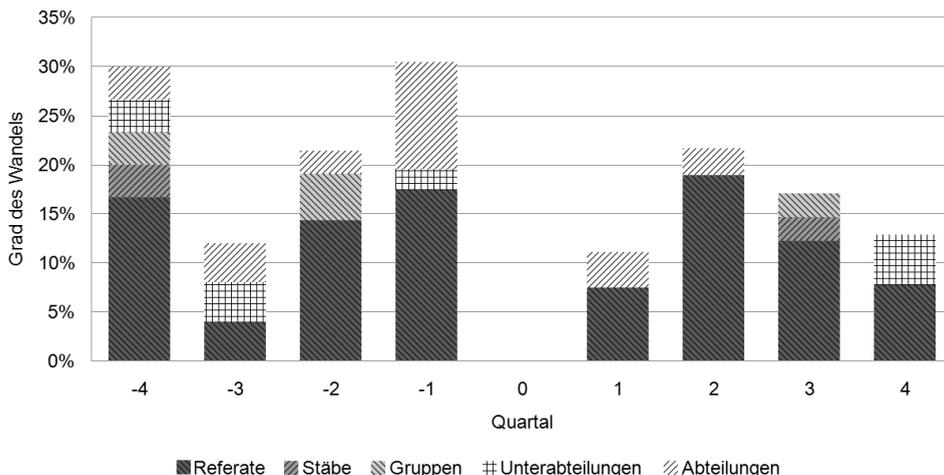


Abbildung 7: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Der höchste Grad an Veränderungen weist mit rund 30% das erste und vierte Quartal vor dem Inkrafttreten eines EU-Vertrags auf. Die geringste Veränderung ist mit rund 11% im Quartal nach den Events zu beobachten. Weiterhin weisen die Daten in diesem Diagramm eine deutlich höhere Schwankung auf, als bei der Betrachtung aller EU-Events. Ähnlich wie die Gesamtanzahl aller Organigramme, steigt auch der Grad des Wandels im Vorfeld des Inkrafttretens eines EU-Vertrages an und sinkt nach dem Inkrafttreten ab. Betrachtet man nun die Bildung der Art der Organisationseinheiten, zeigt sich, dass das Inkrafttreten von EU-Verträgen erneut vorwiegend zu Referatsgründungen (37) führt. Am zweithäufigsten kommt es auch hier zu Abteilungsgründungen (10). Während die Referatsbildungen über den gesamten Zeitraum verteilt sind, liegt die Hälfte aller Abteilungsgründungen im Quartal vor dem Inkrafttreten eines EU-Vertrages und somit im Quartal mit dem höchsten Grad an Veränderung.

Fasst man die bisher gezeigten Ergebnisse der Unterzeichnung und des Inkrafttretens von EU-Verträgen zusammen, kann die Entwicklung des Wandels im Zeitraum vor einer Vertragsunterzeichnung, bis nach dem Inkrafttreten genauer analysiert werden. Während der Wandel in der Ministerialverwaltung bis zu einer Vertragsunterzeichnung hin kontinuierlich abnimmt, beginnt er danach wieder stetig anzusteigen. Unmittelbar vor dem Inkrafttreten ist der Europäisierungsdruck auf einem Höchststand. Danach kommt es zu einem schlagartigen Abfall des Wandels. Der Europäisierungsdruck auf die Ministerialverwaltung lässt folglich mit dem Inkrafttreten eines EU-Vertrages nach. In der Literatur werden EU-Verträge als Events mit hohem Einfluss auf die Ministerialverwaltung bezeichnet (Kassim/Peters/Wright 2000). Die hier gezeigten Ergebnisse bestätigen die bisherige Forschung. Durch eine differenziertere Betrachtung werden jedoch weitere Effekte auf den Wandel der Verwaltung deutlich. Die Ursachen für diese Entwicklungen werden weiter unten genauer erläutert.

## Intergouvernementale Konferenzen

Im Vorfeld von vier untersuchten EU-Verträgen fand eine intergouvernementale Konferenz statt. In Abbildung 8 ist deren Grad der Veränderung dargestellt. Der Wandel nimmt im Vorfeld dieser Events zunächst zu und steigt bis auf knapp 30% an. Im letzten Quartal sinkt dieser hingegen auf einen durchschnittlichen Wert ab. Nach den Konferenzen kommt es zunächst zu einem leicht verstärkten Wandel, bevor dieser im zweiten Quartal erneut absinkt und anschließend wieder kontinuierlich ansteigt. Bei genauerer Betrachtung der Organisationseinheiten, sind Referatsbildungen nach wie vor die häufigste Form der strukturellen Veränderung. Auffallend ist hier jedoch die verstärkte Bildung von Stäben im Zeitraum des höchsten Wandels.

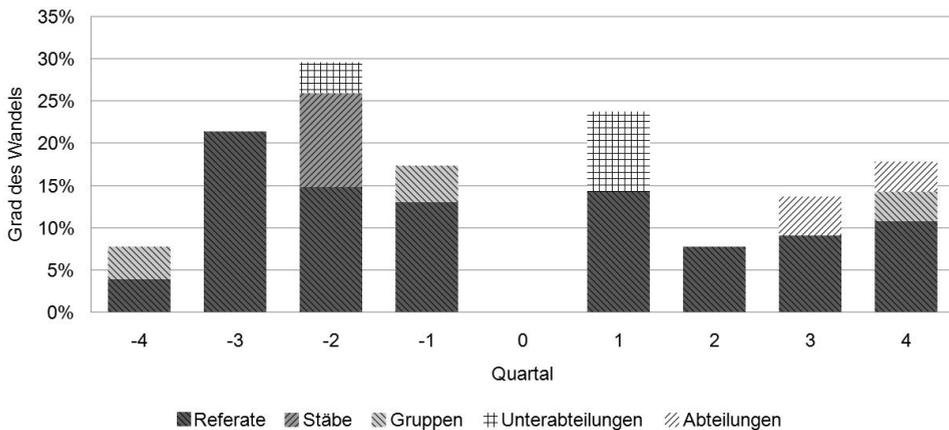


Abbildung 8: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

## Ratspräsidentschaften

Im Folgenden werden die ministeriellen Veränderungen im Zeitraum von elf Ratspräsidentschaften betrachtet. Abbildung 9 zeigt erneut die Anzahl neuer Organigramme im Jahr vor, sowie im Jahr nach Beginn der Präsidentschaften. Während alle drei dargestellten Verläufe im Jahr davor eine gleichförmige Schwankung aufweisen, ist der Zeitraum nach dem Beginn durch eine konstante Ausgabe an Organigrammen geprägt. Folglich hat der Beginn einer Ratspräsidentschaft keinen messbaren Einfluss auf die weitere Aktualisierung von Organisationsplänen.

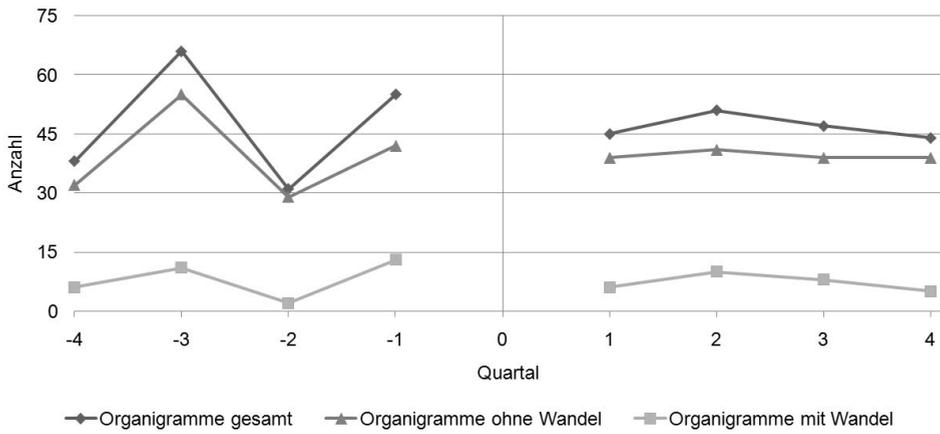


Abbildung 9: Grad der Veränderung je nach Art der Organisationseinheiten

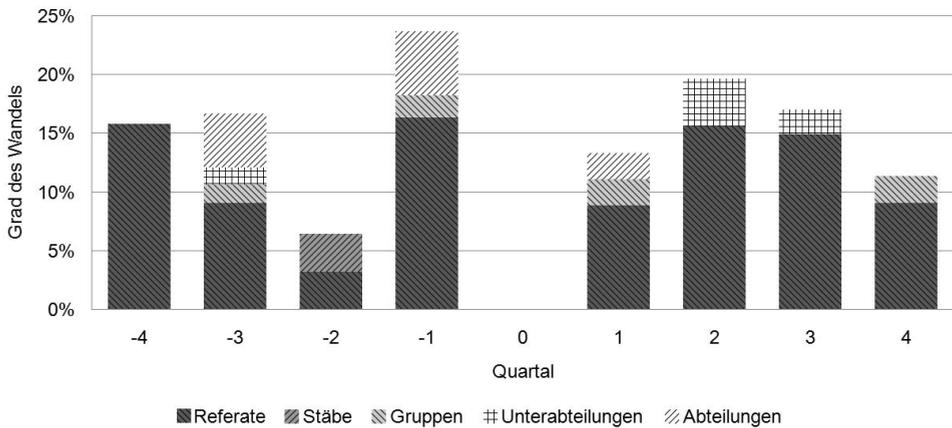


Abbildung 10: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Abbildung 10 zeigt den Grad der Veränderung aller im entsprechenden Zeitraum liegenden Organisationspläne. Auffällig ist vor allem der sehr geringe Wert im zweiten Quartal vor einem Event, gefolgt von einem starken Anstieg. Mit Beginn der Ratspräsidentschaft nehmen die Veränderungen hingegen erneut wieder ab. Betrachtet man dieses und alle weiteren Quartale, fällt die geringe Schwankung um den durchschnittlichen Gesamtveränderungsgrad von 16,5% der hier erhobenen Daten auf. Eine Ratspräsidentschaft hat im halben Jahr vor ihrem Beginn zwar einen geringen Einfluss auf Wandel, jedoch steigt dieser im darauffolgenden Zeitraum an. Fasst man die beiden Werte zusammen, ergibt sich hingegen auch für dieses Halbjahr nur ein durchschnittlicher Wandel. Betrachtet man weiterhin die absolute Anzahl an Organisationseinheiten,

fallen bei elf Events lediglich zwei Veränderungen ins zweite Quartal vor dessen Beginn. Der Beginn einer Ratspräsidentschaft erzeugt folglich einen sehr geringen Europäisierungsdruck auf die Ministerialverwaltung. Dieses Ergebnis widerspricht den Erkenntnissen bisheriger Forschung, die Ratspräsidentschaften als Events mit hohem Einfluss auf strukturellen Wandel nennen (*Kassim, Peters und Wright, 2000*). Eine Vermutung ist, dass Ratspräsidentschaften nur eine kleine Anzahl an Ministerien beeinflussen. Der messbare Wandel ist in dieser Auswertung folglich gering.

## Unterzeichnung von Beitrittsverträgen

Insgesamt wurden die Daten von acht Beitrittsunterzeichnungen untersucht. Die in Abbildung 11 gegenübergestellten Veränderungsgrade schwanken zwischen 10% und 22%. Stark ausgeprägte Effekte sind in keinem der Quartale zu beobachten. Lediglich der Zeitraum vor einer Beitrittsunterzeichnung ist erneut durch eine leicht verstärkte Veränderung geprägt. Auf einen besonders starken Europäisierungsdruck im Zuge einer Beitrittsunterzeichnung kann auf Grundlage dieser Daten nicht geschlossen werden.

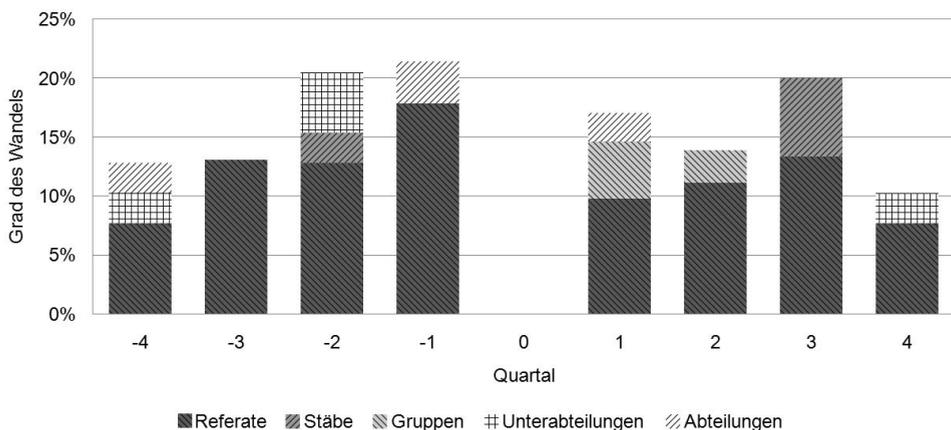


Abbildung 11: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

## Inkrafttreten von Beitrittsverträgen

Nach den Beitrittsunterzeichnungen traten im betrachteten Zeitraum sieben Beitritte in Kraft. Betrachtet man die in Abbildung 12 dargestellte Anzahl an ausgegebenen Organigrammen, fällt zunächst der starke Abfall im Zeitraum zum Event hin auf. Sowohl die Gesamtanzahl, als auch die Anzahl von Organigrammen ohne Wandel nimmt im Jahr zuvor kontinuierlich ab. Im letzten Quartal hingegen gibt es einen leichten Anstieg an Veränderungen. Mit dem Inkrafttreten eines Beitritts nimmt die Gesamtanzahl hingegen wieder zu.

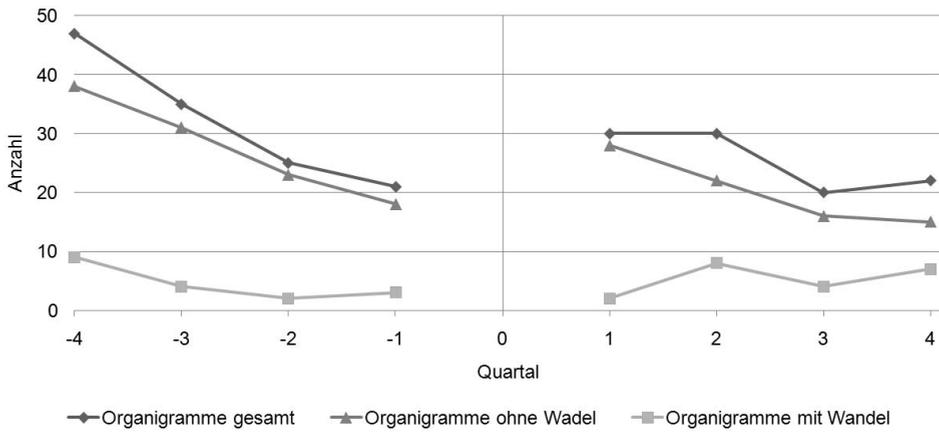


Abbildung 12: Wandel und Stabilität vor und nach den EU-Erweiterungen

Betrachtet man nun erneut das Verhältnis von Veränderungen zur Gesamtanzahl der ausgegebenen Organigramme (Abbildung 13), sind deutliche Unterschiede im Zeitraum vor und nach einem Event ersichtlich. Während der Grad der Veränderung in den drei Quartalen vor dem Inkrafttreten, sowie dem Quartal danach unter dem Gesamtdurchschnitt liegt, ist dieser im späteren Verlauf deutlich größer.

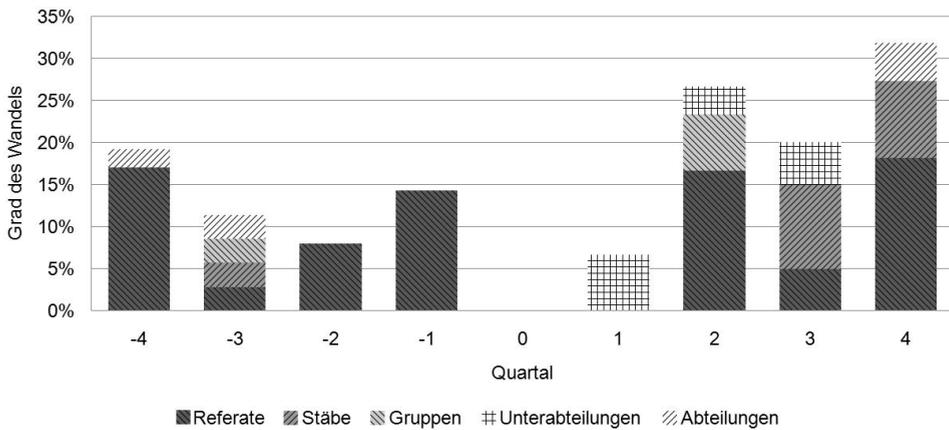


Abbildung 13: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Der Europäisierungsdruck im Zeitraum zwischen einer Beitrittsunterzeichnung und deren Inkrafttreten ist auf Grundlage dieser Daten folglich eher schwach ausgeprägt. Das Jahr nach einer Unterzeichnung (vgl. Abb. 13) weist bereits eine absteigende Tendenz der Veränderung auf. Das Jahr vor dem Inkrafttreten bestätigt diese Beobachtung. Ein verstärkter Wandel der Ministerialverwaltung setzt erst mit drei Monaten Verzögerung

nach dem Inkrafttreten eines Beitritts ein. Dies lässt vermuten, dass erst durch die Mitgliedschaft neuer EU-Länder genügend Europäisierungsdruck erzeugt wird, sodass nennenswerte Veränderungen in der strukturellen Organisation entstehen. Beitrittsverträge werden von Kassim/Peters/Wright (2000) nicht als Events mit hohem Einfluss auf die Ministerialverwaltung genannt. Die Ergebnisse zeigen jedoch einen starken, verzögerten Einfluss auf die Verwaltung nach dem Inkrafttreten.

## Inwiefern bestimmen EU-Events den Europäisierungsdruck?

Die vorliegende Arbeit konnte zeigen, dass EU-Events einen spürbaren Einfluss auf intra-ministerielle Strukturen besitzen. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zum Großteil der Europäisierungsforschung, die den Einfluss von Europäisierung auf die intra-organisationalen Strukturen als marginal einschätzt (Bulmer/Burch 1998; Jordan 2003). Ebenfalls konnte gezeigt werden, dass sich die Veränderungen sowohl im Zeitpunkt ihres Auftretens, als auch in ihrer Intensität unterscheiden. Auf Grundlage dieser Ergebnisse kann somit keine pauschalisierte Aussage getroffen werden, die für alle EU-Events Allgemeingültigkeit besitzt. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass eine Differenzierung nach Art des EU-Events nötig ist, um Aussagen über den Einfluss von Europäisierungsdruck treffen zu können. Auf diese Art und Weise gehen die Ergebnisse über die bisherige Europäisierungsforschung hinaus (ausgenommen Zubek/Staroňová 2012), welche den Einfluss von EU-Events meist nicht genauer operationalisieren und daher den Einfluss von Europäisierung auf den Ministerialwandel als indirekt und nicht eindeutig beschreibt (Bulmer/Burch 1998, Jordan 2003).

Die Kontingenztheorie verweist auf eine differenzierte Betrachtung des Umwelteinflusses und intra-organisationaler Anpassungen. Die Ergebnisse stehen im Einklang mit den theoretischen Erwartungen neuerer Versionen der Kontingenztheorie. Auf Grundlage dieser Theorie wurde angenommen, dass Europäisierungsdruck zu strukturellen Anpassungen in der Ministerialverwaltung führt. Ebenfalls wurde angenommen, dass sich die Effekte nach unterschiedlichen EU-Events differenzieren lassen, da sich EU-Events in Art und Umfang ihrer Aufgabenbelastung unterscheiden. Es zeigt sich, dass die EU-Events, die zu vielen neuen und dauerhaften Aufgaben führen und gleichzeitig mehrere Ministerien betreffen, auch stärkere Veränderungen zur Folge haben. Die bisherigen Ergebnisse sind in Tabelle 1 schematisch zusammengefasst.

Tabelle 1: Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

	Vertrag unterzeichnet	Vertrag in Kraft	Intergouver- nementale Konferenzen	Ratspräsident- schaft	Beitritt unterzeichnet	Beitritt in Kraft
Stärke des Europäisierungsdrucks	++	++	+	–	–	++
Zeitpunkt hohen Wandels	davor/danach	davor	davor	–	–	danach
Starker Wandel für zur verstärkten Bildung von	Abteilungen	Abteilungen	Stäbe	(Abteilungen)	–	Stäbe
	++ starker Einfluss		+ mittlerer Einfluss	– wenig Einfluss		

Während EU-Verträge den Wandel sowohl bei der Unterzeichnung als auch beim Inkrafttreten stark beeinflussen, führen Beitrittsverträge erst durch ihr Inkrafttreten zu messbaren Veränderungen. Auch bei intergouvernementalen Konferenzen kann ein verstärkter Wandel gemessen werden, auch wenn dieser schwächer ausgeprägt ist. Eine Ratspräsidentschaft zeigt hingegen nur einen schwach ausgeprägten Wandel. Zwar ist dieser vor einer Ratspräsidentschaft leicht stärker als danach, allerdings erlauben die ermittelten durchschnittlichen Veränderungsgrade keine eindeutigere Aussage über deren Einfluss. Es ist plausibel, dass Gründungsverträge und deren Revisionen den stärksten Einfluss auf intra-organisatorischen Wandel besitzen. Sie betreffen eine Vielzahl an Ministerien und führen zu vielen neuen Aufgaben. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Policy-Bereich durch einen EU-Vertrag erstmalig europäisiert wird. Weiterhin ist der Großteil an Veränderungen mit Inkrafttreten eines EU-Vertrages abgeschlossen. Der Zeitraum danach ist durch keinen überdurchschnittlichen Wandel geprägt. Eine Ratspräsidentschaft führt zu einem geringen Wandel der Verwaltung. Das liegt daran, dass hiervon primär das Auswärtige Amt betroffen ist. Dieses Ereignis beeinflusst somit nur einen geringen Teil der Ministerialverwaltung. Der Einfluss von Beitrittsverträgen auf ministeriellen Wandel ist zunächst gering. Es konnte jedoch gezeigt werden, dass es mit einer zeitlichen Verzögerung nach dem Inkrafttreten durchaus zu ministeriellem Wandel in der Verwaltung kommt. Dieser Effekt kann damit erklärt werden, dass die Mitgliedschaft neuer Länder weniger zur Schaffung neuer Arten von Aufgaben führt. Vielmehr kommt es zu einer Erhöhung der Arbeitsintensität bereits bestehender Aufgaben. Diese können zunächst durch bereits vorhandene Strukturen erfüllt werden. Der daraus resultierende Anpassungsdruck führt erst mit einiger Verzögerung zu einem Wandel. Dieses Ergebnis bestätigt und veranschaulicht die Annahme von Christensen et al. (2007, S. 123), dass sich Veränderungsdruck über längeren Zeitraum „anstauen“ kann und sich schließlich durch einen plötzlichen Wandel entlädt.

Die ermittelten Daten berücksichtigen weiterhin die Art der gebildeten Organisationseinheiten. Da die Anzahl bestimmter Typen von Organisationseinheiten in den betrachteten Zeiträumen teils sehr gering ist, ist eine breitere Auswertung daraus resultierender Effekte nicht möglich. Betrachtet man hingegen die Zeiträume mit hohem ministeriellem Wandel, können dennoch einige Effekte beobachtet werden. Die Veränderung auf der niedrigsten hierarchischen Stufe ist die Bildung eines Referates. Der beobachtete Wandel wird grundsätzlich von der Bildung dieser Organisationseinheiten dominiert. Die Bildung größerer organisatorischer Einheiten ist hingegen deutlich seltener. Eine Zunahme von Wandel durch vermehrte Bildung größerer Organisationseinheiten ist daher ein Indikator für einen verstärkten Europäisierungsdruck. Im Zuge von EU-Verträgen fällt eine vermehrte Bildung von Abteilungen auf. Sowohl bei der Vertragsunterzeichnung, als auch beim Inkrafttreten weisen die Quartale mit dem höchsten Wandel eine hohe Anzahl an Abteilungsgründungen auf. Dies ist damit zu erklären, dass Gründungsverträge und deren Revisionen zu einer Vielzahl an dauerhaften, neuen Aufgaben führen, die die Neubildung großer Organisationseinheiten auslösen. Gleiches gilt für den Zeitraum vor einer Ratspräsidentschaft. Auch hier kommt es tendenziell verstärkt zur Bildung neuer Abteilungen. Da diese Events jedoch hauptsächlich durch vorübergehende Aufgaben geprägt sind, kann der beobachtete Effekt auf diese Weise

nicht erklärt werden. Intergouvernementale Konferenzen hingegen weisen keine nennenswerten Anstieg an Abteilungsgründungen auf. Stattdessen kommt es hier zu einem deutlichen Anstieg an Stabsgründungen. Die Gründung von Stäben erscheint bei einer vorübergehenden Arbeitsbelastung durchaus schlüssig. Ähnliche Effekte sind nach dem Inkrafttreten von Beitrittsverträgen zu beobachten. Auch diese Zeiträume sind durch eine vermehrte Anzahl an Stabsgründungen geprägt. Eine genauere Erklärung hierfür kann im Zuge dieser Arbeit jedoch nicht gegeben werden.

## Schluss

Der empirische Beitrag der Studie ist die Darstellung von intra-ministeriellem Wandel unterhalb der Leitungsebene aufgrund von Europäisierung. Im Zuge dessen wurden verschiedene Typen von Europäisierungsdruck analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass Bundesministerien differenziert auf unterschiedliche Formen von Europäisierungsdruck reagieren. Daher ist Europäisierungsdruck nicht wie von der Europäisierungsforschung weitestgehend behauptet gering, indirekt und nicht eindeutig (*Bulmer/Burch* 1998; *Jordan* 2003), sondern wie von *Zubek/Staroňová* (2012) gezeigt in vielen Fällen direkt, klar und stark.

Dies führt unmittelbar zum theoretischen Beitrag der Untersuchung. Sowohl die Europäisierungsforschung als auch die Organisationsforschung nutzen primär den Neo-Institutionalismus in seinen verschiedenen Varianten, um Wandel bzw. Stabilität zu erklären (*Thelen/Steinmo* 1992; *DiMaggio/Powell* 1983). Die Kontingenztheorie hingegen hat aufgrund vielseitiger Kritik an Bedeutung verloren (vgl. *Kieser/Ebers* 2014, S. 179-186). Allerdings konnte gezeigt werden, dass die neuere Kontingenztheorie durchaus fruchtbar ist, um Wandel über Zeit näher zu erklären. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf intra-organisationale Details, die in anderen Ansätzen keine Beachtung finden. Durch diesen Anstoß konnten Muster zwischen verschiedenen Arten von EU-Events und Wandel identifiziert werden. Die Untersuchung unterstreicht daher die Argumentation von *Kieser/Walgenbach* (2007), dass die Kontingenztheorie sehr wohl geeignet ist, um intra-organisationalen Wandel genauer zu analysieren.

## Literaturverzeichnis

- Bulmer, Simon/Burch, Martin*, 1998: Organizing for Europe: Whitehall, the British State and the European Union, in: *Public Administration* 76, 601-28.
- Christensen, Jørgen G.*, 1997: Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government, in: *Governance*, 10 (2), S. 143-174.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Roness, Paul G. /Rovi, Kjell A.*, 2007: *Organization theory and the public sector*, London, England: Routledge.
- Davis, Glyn/Weller, Peter/Craswell, Emma/Eggins, Susan*, 1999: What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997, in: *Public Administration*, 77 (1), S. 7-50.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: *Verwaltungsarchiv*, 87, S. 548-580.

- Derlien, Hans-Ulrich*, 2000: Co-ordinating German EU Policy. Failing Successfully?, in: *Kassim, Hussen/Peters, Guy B./Wright, Vincent* (Hrsg.), National Co-ordination of EU Policy, Oxford: Oxford University Press, S. 54-79.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel* (Hrsg.), Regieren nach Wahlen, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 39-57.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, 48 (2), S. 147-160.
- Dimitrova, Antoaneta/Toshkov, Dimiter*, 2007: The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?, in: *West European Politics*, 30 (5), S. 961-986.
- Donaldson, Lex*, 1996: The normal science of structural contingency theory, in: *S. R. Clegg and C. Hardy*, (Hrsg.), Studying Organization, London: Sage Publications, S. 51-70.
- Esmark, Anders*, 2008: Tracing the National Mandate. Administrative Europeanization Made in Denmark, in: *Public Administration*, 86, S. 243-257.
- Felder, Michael*, 2007: Wie vollzieht sich der bürokratische Wandel von Staatlichkeit? Das Beispiel von Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands, in: *TranState Working Papers* 50. Bremen: SfB 597 „Staatlichkeit im Wandel“.
- Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO)*, 2006: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, in: Offizielle Website des Bundesinneministeriums. Online verfügbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile).
- Harmsen, Robert*, 1999: The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands, in: *Governance*, 12, S. 81-113.
- Haverland, Markus*, 2005: Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research. *European Integration*, in: *European Integration online Papers (EIOP)*, 9, (2), S. 1-14.
- Hesse, Joachim J./Ellwein, Thomas*, 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: De Gruyter.
- Hustedt, Thuid*, 2013: Ministerialverwaltung im Wandel. Reihe Staatslehre und politische Verwaltung, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- James, Oliver/Petrovsky, Nicolai/Moseley, Alice/Boyne, George A.*, 2016: The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System, in: *British Journal of Political Science*, 46 (4), S. 763-784.
- Jordan, Andrew*, 2003: The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective, in: *British Journal of Political Science*, 33 (2), S. 261-282.
- Kassim, Hussen/Peters, Guy B./Wright, Vincent*, 2000: The national Co-ordination of EU policy, Oxford: University Press.
- Kieser, Alfred/Ebers, Mark*, 2014: Organisationstheorien. 7. Aktualisierte und überarbeitete Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter*, 2007. *Organisation*. 5. Auflage. Stuttgart, Germany: Schäffer-Poeschel.
- Kuipers, Sanneke/Yesilkagit, Kutsal/Carroll, Brendan*, 2017: Coming to Terms with Termination of Public Organizations, in: *Public Organizations Review*, S. 1-16.
- Lawrence, Peter J./Lorsch, Jay W.* 1969: *Organization and Environment*. Homewood, IL.
- MacCarthaigh, Muiris/Roness, Paul G./Sarapuu, Külli*, 2012: Mapping Public Sector Organizations: An Agenda for Future Research, in: *International Journal of Public Administration*, 35 (12), S. 844-851.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 340- 363.
- Mortensen Peter Bjerre/Green-Pedersen, Cristoffer*, 2014: Institutional Effects of Changes in Political Attention – Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, S. 165-189.

- Müller, Edda, 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nakrošis, Vitalis/Budraitis Marijus (2012) Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010. *International Journal of Public Administration* 35 (12), S. 820-831.
- Pollitt Christopher, 1984: Manipulating the machine: changing the patterns of ministerial departments, 1960-83, London, England: Allen & Unwin.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform, Oxford: University Press.
- Rolland, Vidar W./Roness, Paul G., 2012: Foundings and terminations: Organizational change in the Norwegian state administration 1947–2011 in: *International Journal of Public Administration*, 35 (12), S. 783-794.
- Ruffing, Eva, 2017: Inside regulatory bureaucracy: When Europe hits home in pharmaceuticals and chemicals, in: *Public Policy and Administration*.
- Schamburek, Daniel, 2016: Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik, Dissertation, Bamberg, Deutschland: University of Bamberg Press.
- Sarapu, Külli, 2012: Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010, in: *International Journal of Public Administration*, 35 (12), S. 808-819.
- Scharpf, Fritz, 1976: Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy. Paper presented to the Workshop on 'Process, structure and system in public policy – empirical research' of the ECPR Conference. Louvain, April 8-14, 1976. Berlin.
- Stucke, Andreas, 1993: Institutionalisierung der Forschungspolitik: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Taylor, Frederik W., 1911: *The Principles of Scientific Management*, New York.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven, 1992: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Thiel, Sandra, 2004: Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations, in: *Journal of Theoretical Politics*, 16 (2), S. 175-201.
- Yesilkagit, Kutsal/Christensen, Jørgen G. Christensen, 2010: Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1), S. 53-74.
- Zubek, Radoslaw/Staroňová, Katarina, 2012: Organizing for EU Implementation: The Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland, and Slovenia, in: *Public Administration*, 90(4), S. 937-956.
- White, Anne/Dunleavy, Patrick (2010). *Making and breaking Whitehall departments: A guide to Machinery of government changes*. London, UK: Institute for Government.

### *Anschrift der Autorin*

Christina Lichtmanegger, Schneiderberg 50, 30173 Hannover  
E-Mail: c.lichtmanegger@ipw.uni-hannover.de