

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

January 2016

CHRISTIAN ADAM

MICHAEL W. BAUER

CHRISTOPH KNILL

**AUSMAß UND URSACHEN VON ORGANISATIONSABBAU
IN DER DEUTSCHEN VERWALTUNG: EINE EMPIRISCHE
ANALYSE DER UNMITTELBAREN BUNDESVERWALTUNG**

Publication Details:

Christian Adam, Michael W. Bauer and Christoph Knill, 2008: Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 99. Jahrgang, Heft 2, 153-173.

English Abstract: Theoretical and empirical analysis of explanatory factors for the termination of public organizations is at present restricted to the federal bureaucracy of the United States. In Germany, this field of research remained largely neglected. This article offers an overview of the current discussion in the US and tests whether the hypotheses developed within this context can be maintained when applied to the German federal bureaucracy. Our analysis shows that since 1949 only 14 public organizations have been terminated – much less than within the federal bureaucracy of the US. Contrary to research in the US we could not find a relationship neither between political turnover, nor fiscal deficit and the probability of termination. In the German case three other factors seem to have triggered the termination of public organizations: public perception of organizational failure, dissolution of the organizational function, and the will to achieve gains in efficiency.

I Einleitung

Die „Straffung des Behördenapparates“ ist rhetorisch ein Dauerbrenner landes- und bundespolitischer Reformbemühungen¹. So wird die Auflösung einzelner öffentlicher Verwaltungen zwar immer wieder gefordert und in Aussicht gestellt.² Allerdings gibt es keine systematischen Analysen über die „Erfolgsquote“ von „Organisationsbeendigungen“, geschweige denn darüber, welche Faktoren einen Organisationsabbau in der bundesdeutschen Praxis erschweren oder befördern.³

An diesem Ausgangsbefund setzt der vorliegende Artikel an. Empirisch wird das Ausmaß von Organisationsbeendigungen in der unmittelbaren deutschen Bundesverwaltung untersucht. Zu diesem Zweck wurden erstmalig Daten über die Veränderungen der Organisationsstruktur der unmittelbaren Bundesverwaltung in Deutschland zwischen 1949 und 2006 systematisch gesammelt und ausgewertet. Theoretisch werden diese Daten vor dem Hintergrund bestehender Erklärungsangebote interpretiert, die bislang hauptsächlich im US-amerikanischen Kontext entwickelt und getestet wurden.

Unsere explorativ ausgerichtete Analyse ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst werden die in Deutschland bislang kaum rezipierten Forschungsarbeiten über Organisati-

¹ *Bundesministerium des Innern* (2002): *Moderner Staat - Moderne Verwaltung – Bilanz 2002*, http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548945/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Bilanz-2002.pdf (BMI 2002, 23ff.)

² *Bauer*, PVS 47 (2006), 4.

³ *Adam / Bauer / Knill / Studinger*, *Public Organization Review* 7 (2007), 221 ff.

onsbeendigung vorgestellt und die einzelnen theoretischen Erklärungsansätze skizziert. Nach der Erläuterung, wie die Daten für Deutschland erschlossen wurden, folgt eine deskriptive Analyse der beobachtbaren Organisationsbeendigungen innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung. Schließlich wird versucht, die Erklärungskraft der Hypothesen aus der amerikanischen Debatte für die deutschen Fälle zu bewerten. Dabei zeichnet sich ab, dass die für den amerikanischen Kontext entwickelten Theorien nur bedingt auf den deutschen Fall anwendbar sind und nicht in der Lage sind, die empirischen Befunde hinreichend zu erklären. Vielmehr bedarf es hierzu der Entwicklung neuer theoretische Ansätze, welche die Theorien vorwiegend amerikanischer Provenienz ergänzen und partiell modifizieren. Damit offenbart unser Aufsatz eine doppelte Herausforderung. Will man eine systematische Debatte über die Determinanten von Organisationsbeendigung im Hinblick auf Deutschland führen, darf man theoretische Anstrengungen ebenso wenig scheuen, wie Investitionen in eine verbesserte Datengrundlage.

II Sind staatliche Organisationen „unsterblich“?

Einmal eingerichtet, weisen staatliche Organisationen ein hohes Maß an Stabilität auf, auch wenn die Aufgaben, für die sie ins Leben gerufen wurden, schon lange weggefallen sind. Diese These wurde Anfang der 1970er Jahre von Herbert Kaufman⁴ empirisch untermauert. Kaufman untersuchte die „Sterblichkeit“ von *agencies* innerhalb der US-amerikanischen Bundesverwaltung und fand heraus, dass von allen *agencies*, die es im Jahre 1923 gab, bis 1973 nur 27 aufgelöst wurden, während im gleichen Zeitraum 294 Einrichtungen hinzukamen. Allerdings wurden diese Befunde einige Jahre später durch eine Untersuchung von Peters und Hogwood⁵ in Frage gestellt. Sie wiesen darauf hin, dass Kaufmans Sample eine deutliche Verzerrung zugunsten langlebiger Organisationen aufweist. Um ein realistischeres Bild der Beendigungshäufigkeit innerhalb des öffentlichen Sektors zu erhalten, bezogen Peters und Hogwood Organisationen aus sämtlichen Bereichen des öffentlichen Sektors mit ein. Damit kamen sie auf eine sehr viel höhere

⁴ Kaufman, Are Government Organizations Immortal?, 1976.

⁵ Peters / Hogwood. The American Review of Public Administration 18 (1988), 119-133.

Sterberate als Kaufman.⁶ Eine daran anknüpfende Analyse von Lewis⁷ zeichnet ein noch drastischeres Bild für die Entwicklung zwischen 1946 und 1997. Nach seinen Berechnungen sind 62% der seit 1946 errichteten *agencies* der amerikanischen Bundesverwaltung bis Ende 1997 bereits wieder „terminiert“ worden.

III Theoretische Erwartungen

Insgesamt weichen die empirischen Befunde der einschlägigen Analysen bezüglich der Höhe der Beendigungsrate also stark voneinander ab, was nicht zuletzt an der unterschiedlichen Operationalisierung des Phänomens und der Wahl der Untersuchungszeiträume liegt. Aber auch in der Debatte über die angemessene theoretische Erklärung von Organisationsbeendigung werden sehr unterschiedliche Faktoren in den Mittelpunkt gestellt. Hierzu zählen insbesondere das Organisationsalter, politischer Machtwechsel und die öffentliche Haushaltslage.

III.1 Organisationsalter

Lange Zeit galt das Alter einer öffentlichen Organisation als der wesentliche Erklärungsfaktor für die Beendigungswahrscheinlichkeit. Allerdings bleibt strittig, welches Lebensalter denn nun am „gefährlichsten“ für eine Organisation ist. In der Literatur existieren zwei unterschiedliche Interpretationen dieses Zusammenhangs. Die „traditionelle“ Interpretation lässt sich aus den Argumenten von Downs⁸ und Lowi ableiten. So erwartet Lowi, dass „once an agency is established, its resources favor its own survival, and the longer agencies survive, the more likely they are to continue to survive“.⁹ Hieraus lässt sich folgern, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung bei jungen Orga-

⁶ Ihr zweiter Kritikpunkt war, dass der Vergleich von zwei Zeitpunkten zu einem „middle censorship“ führe. Denn Organisationen, die später als 1923 gegründet und schon vor dem Jahr 1973 wieder aufgelöst wurden, werden von Kaufman nicht berücksichtigt. Peters und Hogwood umgingen dieses Problem, indem sie jede Veränderung der Organisationen in ihrem Sample evaluierten. Auf diese Weise gelangten sie zu einer Beendigungsrate von immerhin 35% zwischen 1933 und 1983 – ein wesentlich höherer Wert als der in der Studie von Kaufman ermittelte.

⁷ Lewis, *The Journal of Politics* 64 (2002), 89-107.

⁸ Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967.

⁹ Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2. Aufl. 1979, 309.

nisationen am höchsten ist und mit zunehmendem Alter kontinuierlich abnimmt.¹⁰ Verantwortlich hierfür sind, so die theoretische Vermutung, die der Organisation zur Verfügung stehenden Ressourcen. Der Umfang dieser Ressourcen steigt mit zunehmendem Alter der Organisation immer weiter an. Mit höherem Alter verfügen Organisationen über ein immer größer werdendes Netzwerk an Kontakten zu Entscheidungsträgern und Akteuren, die von den Leistungen der Organisation profitieren. Nach Downs und Lowi setzen Organisationen diese Ressourcen ein, um ihr eigenes Überleben zu sichern. Aufgrund dieser Überlegungen kann eine mit dem Alter monoton abnehmende Beendigungswahrscheinlichkeit erwartet werden. Je älter eine Organisation ist, desto unwahrscheinlicher wird damit ihre Beendigung.

Der Ansatz einer monoton abnehmenden Beendigungswahrscheinlichkeit wurde von Carpenter und Lewis¹¹ weiterentwickelt. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist, dass politische Entscheidungsträger Organisationen auflösen, wenn diese nicht (mehr) loyal zu ihnen verhalten oder eine schlechte Performanz aufweisen. Organisationen, die eines der beiden Kriterien erfüllen, können erhebliche Kosten für politische Entscheidungsträger verursachen. Kosten können dabei sowohl politischer Natur sein (etwa die Wiederwahlchancen beeinträchtigen) oder finanzieller Art (Auswirkungen auf die budgetäre Situation). Dem gegenüber stehen allerdings jene Kosten, die eine Beendigung oder ein erfolgloser Beendigungsversuch für mit sich bringen können. Beendigungskosten sind dabei als finanzieller oder politischer Aufwand zu verstehen, der erbracht werden muss, um eine Beendigung umzusetzen. Politische Entscheidungsträger entscheiden dementsprechend auf Grundlage einer Nutzenfunktion, die sowohl durch Beendigungskosten als auch durch die Kosten, welche eine nicht loyale bzw. schlecht funktionierende Organisation mit sich bringt, bestimmt wird. Die Zeit, die von den Entscheidungsträgern benötigt wird, um die nötigen Informationen über die Organisation zu sammeln, bzw. zu „lernen“, determiniert dabei die Beendigungswahrscheinlichkeit von Organisationen. Somit greift die Argumentation von Downs und Lowi erst *nachdem* die Organisation ein gewisses kritisches Alter erreicht und die Beurteilung der politischen Akteure überstanden hat. Ergebnis dieser Überlegungen ist somit die Vorhersage einer nicht-monotonen Beendigungswahrscheinlichkeit, welche zunächst sehr niedrig ist, im Laufe

¹⁰ Carpenter / Lewis, Political Analysis 12 (2004), 202.

¹¹ Carpenter / Lewis (Fußn. 11).

der Zeit ansteigt und nach dem Erreichen eines kritischen Punktes wieder absinkt. Im Gegensatz zur Argumentation von Downs und Lowi wird daher nicht nur für alte, sondern auch für sehr junge Organisationen von einer niedrigen Beendigungswahrscheinlichkeit ausgegangen, während das Auflösungsrisiko für Behörden "mittleren" Alters am größten ist.

III.2 Politischer Machtwechsel

Politischer Machtwechsel stellt einen weiteren Faktor dar, der die Beendigungswahrscheinlichkeit staatlicher Organisationen beeinflussen kann. Dabei wird davon ausgegangen, dass jede Beendigung einer Organisation grundsätzlich eine ideologische Note („political overtones“) hat.¹² Gerade im öffentlichen Sektor, wo objektive Kriterien bezüglich der Effizienz einer Organisation nur schwer zu finden sind bzw. jede beliebige Position „wissenschaftlich“ untermauert werden kann, hängt die Beurteilung der Leistung einer Organisation stark von der politischen Einstellung der Regierenden ab. Gewinnen nun die Gegner einer etablierten Organisation eine politische Mehrheit, ist davon auszugehen, dass diese versuchen wird, die Organisation, wenn möglich, wieder aufzulösen. Als potentielle politische Gegner gelten in diesem Fall Akteure, die sich zum Zeitpunkt der Errichtung der Organisation in der Opposition befanden. Ein politischer Machtwechsel erhöht somit die Wahrscheinlichkeit der Beendigung von Organisationen, da er diesen potentiellen politischen Gegnern einer Organisation Handlungskompetenz verschafft.

III.3 Öffentliche Haushaltslage

Eine weitere potentielle Ursache von Beendigungen sind leere Staatskassen. Zumindest werden Beendigungen häufig mit haushaltspolitischen Notlagen oder Engpässen begründet.¹³ Allerdings scheint die Wirkungsrichtung entgegen der intuitiven Argumenta-

¹² Lewis (Fußn. 8).

¹³ Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905–1996*, 2. Aufl. 1998; Carpenter / Lewis, (Fußn. 11); Frantz, *International Journal of Public Administration* 20 (1997); Lowi (Fußn. 10).

tion zu verlaufen. Carpenter und Lewis¹⁴ betonen nämlich, dass Politiker einen gewissen finanziellen Spielraum benötigen, um eine Beendigung tatsächlich umsetzen zu können. Denn eine Beendigung bringt zunächst einmal Kosten, bevor sie später dann gegebenenfalls zu Ersparnissen führt. Beendigungskosten können auf vielfältige Weise entstehen, z.B. durch eventuelle Ausgleichszahlungen an Angestellte der Organisation oder auch deren Klientel. Des Weiteren ist die Beendigung einer Organisation nicht gleichbedeutend mit der Beendigung aller ihrer Funktionen. Diese bleiben meist bestehen und müssen andernorts wahrgenommen werden, was wiederum die Kosten in der Summe nicht zwingend senkt.¹⁵ Entscheidungsträger müssen somit zumindest mit einer kurzfristigen Erhöhung der finanziellen Kosten im Falle einer Organisationsbeendigung rechnen. Aus diesem Grund sind Beendigungen in Zeiten sehr geringem finanziellen Spielraumes relativ unwahrscheinlich. Mit anderen Worten: Je höher die aktuelle Neuverschuldung eines Staates ist, desto unwahrscheinlicher bzw. seltener sind Beendigungen.

Daneben muss allerdings auch die strukturelle Gesamtverschuldung berücksichtigt werden. Hier ist davon auszugehen, dass eine stetig anwachsende Gesamtverschuldung mittelfristig großen Druck auf die Regierenden erzeugt, den eigenen Behördenapparat effizienter zu gestalten.¹⁶ Aus diesem Grund scheint es sinnvoll der konjunkturellen Verschuldungshypothese eine strukturelle Schuldenstandshypothese gegenüber zu stellen. Diese besagt, dass die Wahrscheinlichkeit für Beendigungen mit der Höhe des Gesamtverschuldenstandes zunimmt.

¹⁴ *Carpenter / Lewis* (Fußn. 11).

¹⁵ *Carpenter / Lewis* (Fußn. 11).

¹⁶ Ein Indiz für diesen Mechanismus ist das Aufkommen der Reformdiskussion um New Public Management, welche sich parallel zu der zunehmenden strukturellen Gesamtverschuldung westlicher Industrienationen Anfang der 80er Jahre entwickelt hat.

IV Methodisches Vorgehen

IV.1 Definition und Messung von Beendigung

Die Notwendigkeit, die Vergleichbarkeit unserer Analyse mit den bisherigen Untersuchungen im amerikanischen Kontext zu gewährleisten, bringt gewisse Konsequenzen für die Auswahl der Untersuchungseinheiten mit sich. Zwar ist eine umfassende Vergleichbarkeit angesichts der Systemunterschiede zwischen den USA und der Bundesrepublik nicht zu erreichen. Dennoch soll durch eine Fokussierung auf die unmittelbare Bundesverwaltung als deutsches Pendant zu den US-amerikanischen *agencies* versucht werden, die prinzipiellen Überlegungen und Forschungsstrategien der amerikanischen Debatte auf den deutschen Kontext zu übertragen und zu überprüfen.¹⁷

Untersuchungspopulation der vorliegenden Studie ist die Gruppe der Organisationen der unmittelbaren nichtministeriellen Bundesverwaltung.¹⁸ Diese Organisationen sind für einen bestimmten Aufgabenbereich im gesamten Bundesgebiet zuständig.¹⁹ Dabei handelt es sich stets um nicht-rechtsfähige Organisationen, die in Bundesoberbehörden, Bundesbeauftragte, nicht-rechtsfähige Anstalten, Ämter und Zentralstellen, sowie Sondervermögen unterteilt werden können.²⁰

Für die Definition und Operationalisierung einer Organisationsbeendigung sind gewisse Besonderheiten zu beachten. So muss zunächst entschieden werden, ob die Namensänderung einer Organisation bzw. Neugründung einer Organisation ein ausreichender Hinweis für die Beendigung ist. Wir folgen hier den Operationalisierungen von Lewis²¹ sowie Carpenter und Lewis²² und gehen von einer Beendigung aus, wenn 1) die Organisation mit all ihren Funktionen aufgelöst wird, oder 2) wenn die Organisation gleichzeitig ihren Namen, ihre Funktionen und ihren Sitz ändert. Insbesondere der Aspekt des Funktionswandels impliziert hierbei gewisse Beurteilungsprobleme. Um einen objekti-

¹⁷ Der im Rahmen dieser Studie erarbeitete Datensatz orientiert sich deshalb an den Eigenschaften des Datensatzes *durdatacarp.dta* (<http://www.princeton.edu/~delewis/data.htm>), welcher die Basis für die Studien von Lewis (Fußn. 8) sowie Carpenter und Lewis (Fußn. 11) bildet. Damit kann eine Vergleichbarkeit der Daten einigermaßen gewährleistet werden.

¹⁸ Bundesmittelbehörden und untere Bundesbehörden werden hier nicht erfasst.

¹⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1997, 543.

²⁰ Die deutsche und die amerikanische Untersuchungspopulationen sind somit beide in sich sehr heterogen. Beide variieren in Bezug auf Größe, Aufgabenfeld, rechtlicher Grundlage und Budget.

²¹ Lewis (Fußn. 8).

²² Carpenter / Lewis (Fußn. 11).

ven Maßstab zu erhalten, werden das Vorliegen einer Fusion zweier Organisationen bzw. die Integration von Teilen einer Organisation in eine andere als Indikatoren herangezogen, die auf einen Funktionswandel hindeuten.

Diese Operationalisierung von Beendigung ist sehr restriktiv und erfasst etwa weder Privatisierungen noch Fusionen ohne Standortwechsel der Organisationen. Um die Umstrukturierungsaktivitäten innerhalb der Bundesverwaltung jenseits von Beendigungen abbilden zu können, werden daher mit "Privatisierung" und "Reform" noch zwei weitere Analysekatoren eingeführt. Auf diese Weise wird versucht, der Forderung von Peters und Hogwood²³ nachzukommen, Analysen in diesem Bereich nicht auf eine dichotome Perspektive zu beschränken. Wenn lediglich zwischen aufgelösten und existierenden Organisationen unterschieden wird, besteht die Gefahr von Fehlschlüssen hinsichtlich der Wandlungsintensität der staatlichen Behördenstruktur.²⁴

Zur Erfassung von Privatisierungen wurde jede Umwandlung einer zuvor bundesunmittelbaren, nichtministeriellen Organisation in eine Organisation privatrechtlicher Rechtsform (wie z.B. in eine GmbH) im Datensatz als Privatisierung kodiert.²⁵ Als „Reform“ wurden hingegen einerseits Fusionen und andererseits die Integration von Organisationsanteilen in andere Organisationen kodiert. Voraussetzung für die Kodierung als Reform (und nicht als Beendigung) war, dass die Organisation im Zuge der Fusion einen neuen Namen erhielt, aber keinen neuen Dienstsitz einnahm²⁶.

Die Daten entstammen den verschiedenen Ausgaben des „OECKL – Taschenbuch des öffentlichen Lebens“. Dieses Nachschlagewerk bietet eine umfassende Auflistung der Kontaktdaten von Institutionen aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens. Durch die Auswertung der seit 1950 jährlich²⁷ erscheinenden Ausgaben wurde eine Zeitreihe erstellt, welche alle Organisationen der unmittelbaren Bundesverwaltung er-

²³ Peters / Hogwood (Fußn. 6).

²⁴ Peters / Hogwood (Fußn. 6), 122f.

²⁵ Ob es sich dabei lediglich um eine formelle Privatisierung handelt, bei welcher der Staat weiterhin alleiniger Eigentümer des Unternehmens bleibt, oder um eine funktionale bzw. materielle Privatisierung, bei welcher der Staat die Eigentumsrechte an private Akteure ganz oder teilweise abgibt, ist für den Fokus der vorliegenden Untersuchung nicht relevant.

²⁶ Als Sonderfall ist in diesem Zusammenhang die Kodierung der Privatisierung der Bundespost zu sehen. Hier wurde die Aufteilung des Sondervermögens Deutsche Bundespost 1989 in die drei Teilsondervermögen Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Postbank und Deutsche Bundespost Telekom als „Reform“ kodiert, obwohl dies keine Fusion, sondern eher eine Desintegration darstellte. Allgemein ist die Kategorie „Reform“ nicht als organisationsinterne Reform, sondern als Reform der externen Organisationsstruktur zu verstehen.

²⁷ Lediglich 1951 erschien keine Ausgabe.

fasst. Jede beobachtete Namensänderung wurde dabei als potentielle Beendigung behandelt und gemäß der oben geschilderten Operationalisierung kodiert. Ob dabei jeweils eine Fusion vorlag, musste zusätzlich über die Recherche im Bundesgesetzblatt, über den Online-Service des Bundesarchivs, das Online Informationsforum www.bund.de und die Selbstdarstellung der Organisationen im Internet ermittelt werden.²⁸

IV.2 Definition und Messung möglicher Erklärungsfaktoren

Das Alter einer Organisation wurde über die Differenz des Jahres der Beendigung und dem Errichtungsjahr ermittelt. Für die noch existenten Organisationen wird hierfür die Differenz des Errichtungsjahres und des Jahres 2006 (dem Ende des Beobachtungszeitraums) verwendet.

Um den Einfluss von politischem Machtwechsel beobachten zu können, wurden die amtierenden Regierungskoalitionen im Jahr der Gründung und im Jahr der Beendigung einer Organisation ermittelt. Dabei wurde zwischen CDU/CSU-geführten Regierungen, SPD-geführten Regierungen und Großen Koalitionen unterschieden. Dieser Vorgehensweise liegt die Annahme zugrunde, dass der jeweils „große“ Koalitionspartner ausschlaggebend für Entscheidungen bezüglich der Organisationsstruktur der Verwaltung ist. Diese Annahme ist freilich diskussionswürdig. Gerade vor dem Hintergrund der großen Bedeutung des Ressortprinzips scheint eine Operationalisierung von politischem Machtwechsel bezogen auf die politische Couleur des jeweils verantwortlichen Ministers viel versprechender zu sein. Da nicht der genaue Gründungs- und Beendigungszeitpunkt ermittelt wurde, sondern nur das Jahr, wurden damit in Jahren eines politischen Machtwechsels zwei Zuordnungen möglich. In diesen Fällen musste das konkrete Gründungs- bzw. Beendigungsdatum ermittelt werden, um die Organisation einer der Kategorien zuordnen zu können. Die Informationen zur jeweils amtierenden Regie-

²⁸ Allerdings brachte diese Vorgehensweise auch einige Schwierigkeiten mit sich: So erwies sich die Vollständigkeit der einzelnen Ausgaben des „Taschenbuch des öffentlichen Lebens“ als nicht immer zufrieden stellend. Teilweise „verschwanden“ Organisationen für einige Zeit aus den Ausgaben, um später wieder unter gleichem Namen aufzutauchen. Darüber hinaus zeigte sich, dass im Kapitel „Sonstige Bundesbehörden und Zentralstellen“ nicht ausschließlich Organisationen der unmittelbaren Bundesverwaltung aufgeführt sind, sondern auch Organisationen der mittelbaren Bundesverwaltung. Diese Probleme wurden im Rahmen der oben genannten zusätzlichen Recherchearbeiten zum größten Teil beseitigt. Für 16 Organisationen brachte diese Recherche jedoch keine Ergebnisse. Diese Organisationen sind zwar im Datensatz enthalten, weisen aber für unsere Variablen keine Werte aus und werden deshalb aus der Analyse ausgeschlossen.

rungskoalition wurden dem Nachschlagewerk „Deutsche Geschichte in Schlaglichtern“ entnommen.

Zur Erfassung des möglichen Einflusses, der von der Lage der öffentlichen Haushalte auf Organisationsbeendigungen ausgeht, wurde für das Niveau der Gesamtverschuldung ab 1950 auf Angaben des Bundesfinanzministeriums zum öffentlichen Gesamthaushalt zurückgegriffen.²⁹ Die Neuverschuldung des jeweiligen Jahres wurde mit Hilfe dieser Zahlen selbst ermittelt.

V Ergebnisse

Abbildung 1 zeigt die Anzahl der Organisationen innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung im Zeitverlauf. Es wird deutlich, dass sich die Anzahl der Organisationen in diesem Bereich bis Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich vergrößert hat. Besonders deutlich verläuft der Anstieg bis zum Ende der 1950er Jahre. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass nach dem Ende des 2. Weltkrieges, insbesondere auf Bundesebene, ein funktionierender Verwaltungsapparat zunächst erst wieder aufgebaut werden musste. Dem starken Anstieg in den ersten Jahren der Bundesrepublik folgte ein etwas moderaterer, aber dennoch kontinuierlicher Anstieg der Behördenzahl auf Bundesebene. Erst die frühen 1990er Jahre scheinen einen Wendepunkt in dieser Entwicklung eingeläutet zu haben. Ab diesem Zeitpunkt ist ein leichter Rückgang der Organisationszahl innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung zu beobachten. Ergebnis dieses Entwicklungsverlaufs sind 92 Organisationen, die der unmittelbaren Bundesverwaltung im Jahr 2006 zugeordnet werden können. Diese lassen sich in unterschiedliche Organisationstypen unterteilen (Abbildung 2).

Abbildung 1: Anzahl der Organisationen in der unmittelbaren Bundesverwaltung

²⁹ Bundesfinanzministerium, Öffentlicher Gesamthaushalt, http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_05/nn_4316/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher_Gesamthaushalt/0508311a4001.html, 2006.

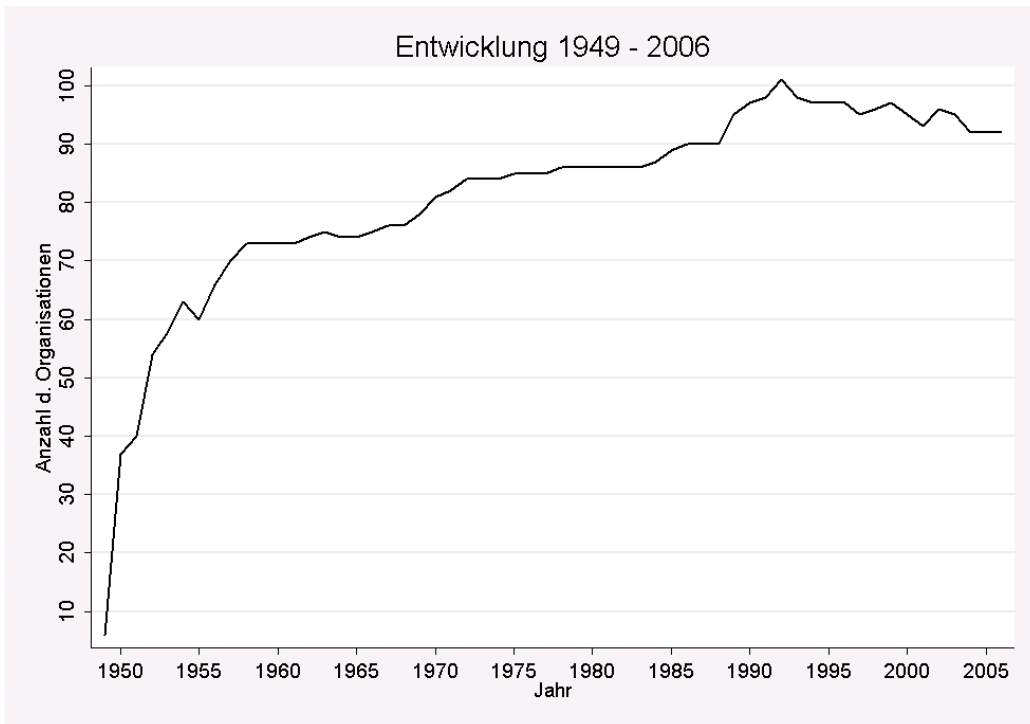


Abbildung 2: Organisationsformen der unmittelbaren Bundesverwaltung 2006



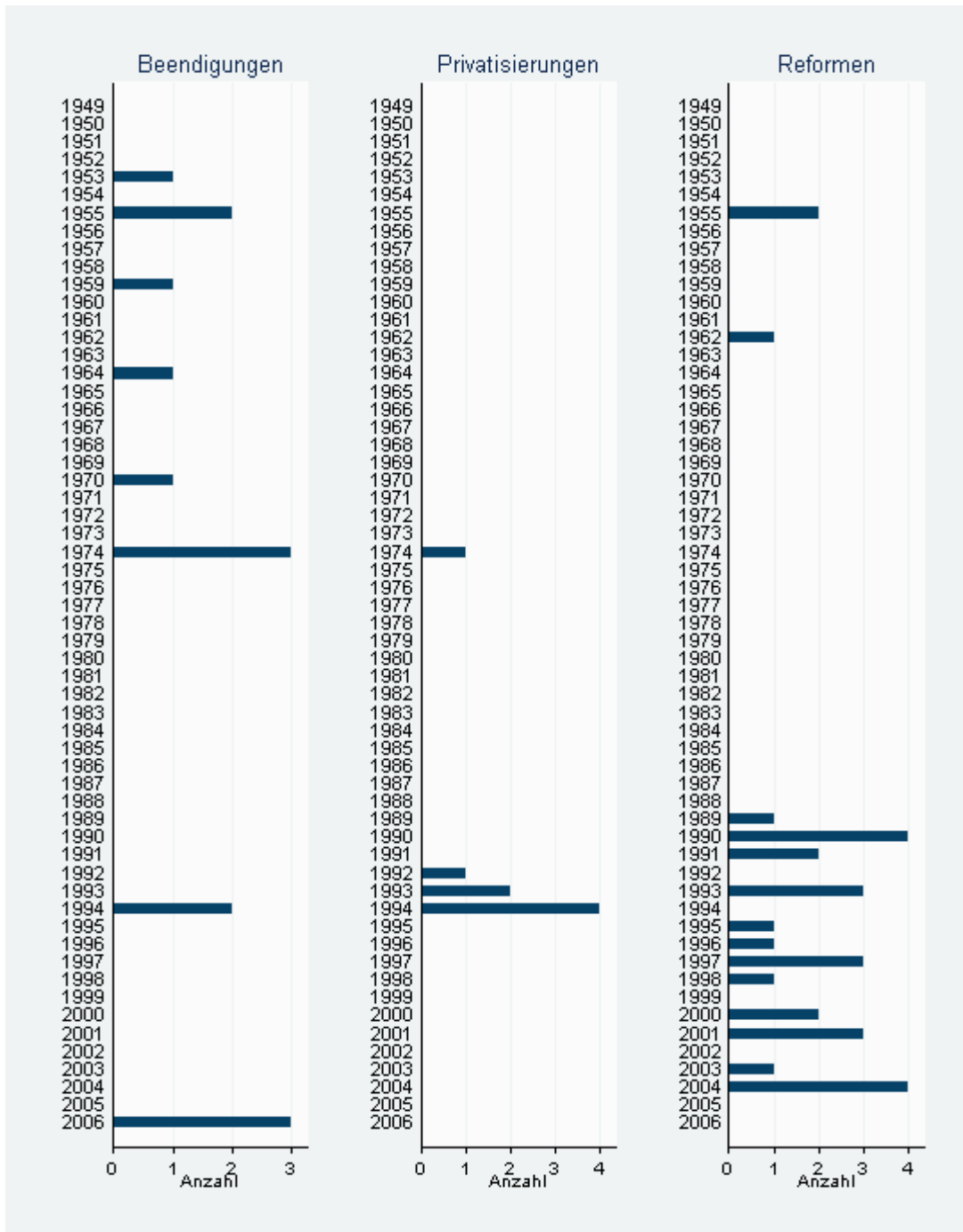
Dabei handelt es sich bei der großen Mehrheit um Bundesoberbehörden. Diese sind einem Bundesministerium nachgeordnet und nehmen einen spezifischen Aufgabenbe-

reich im gesamten Bundesgebiet wahr. Die Gruppe der Bundesoberbehörden ist in sich wiederum sehr heterogen: So gehören neben Bundesämtern teilweise auch Bundesbeauftragte und nicht rechtsfähige Bundesanstalten zu dieser Kategorie. Abbildung 2 zeigt, dass neben der Gruppe der Bundesoberbehörden lediglich die Gruppe der nicht rechtsfähigen Anstalten etwas größer ist. Sie besteht hauptsächlich aus Bundesforschungsanstalten.

Die Anzahl der Organisationen in der unmittelbaren Bundesverwaltung aus dem Jahr 2006 ist das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses, dessen Verlauf in Abbildung 1 angedeutet wurde. Die Veränderung der Anzahl der existierenden Organisationen des jeweiligen Jahres ergibt sich aus der Differenz von neu entstandenen Organisationen auf der einen Seite und der Summe aus Beendigungen, Privatisierungen und Reformen auf der anderen Seite. Abbildung 3 erlaubt die Betrachtung der Häufigkeit dieser unterschiedlichen Formen des Organisationsabbaus im Zeitverlauf.

Die Graphik zeigt, dass ein Großteil der identifizierten Beendigungen in den frühen Jahren der Bundesrepublik, zwischen 1949 und 1974, implementiert wurde. Innerhalb dieses Zeitraums wurden neun der insgesamt 14 Beendigungen vollzogen. Die restlichen fünf Beendigungen entfallen auf lediglich zwei spätere Zeitpunkte: die Jahre 1994 und 2006. Privatisierungen fanden generell in den frühen 1990er Jahren statt. Die einzige Ausnahme bildet die Privatisierung der Bundesstelle für Entwicklungshilfe, deren Aufgabenbereich schon seit 1974 in privatrechtlicher Form von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wahrgenommen wird. Die häufigste Art der Umstrukturierung bzw. des Organisationsabbaus ist in Form von „Reformen“ der Organisationsstruktur zu beobachten. Schon seit 1989 werden hier Bemühungen deutlich, das Organisationsgefüge der unmittelbaren Bundesverwaltung durch Fusionen und dergleichen zu verändern.

Abbildung 3: Beendigungen, Privatisierungen und Reformen im Zeitablauf



Insgesamt deutet sich an, dass die drei Formen des Organisationsabbaus „Beendigung“, „Privatisierung“ und „Reform“ im Zeitablauf in unterschiedlicher Weise dominant waren. Privatisierungen beschränken sich dabei fast ausschließlich auf den Beginn der 1990er Jahre. Diese Periode überschneidet sich mit dem Zeitraum von 1989 bis 2004, in dem beinahe alle Strukturreformen zu beobachten sind. Der Großteil der Beendigungen

dagegen wurde zwischen dem Anfang der 1950er und der Mitte der 1970er Jahre implementiert. Innerhalb dieser Zeiträume scheinen die genannten Formen der Umstrukturierung jeweils dominante Vorgehensweisen darzustellen.

Um einen Eindruck davon zu erhalten, ob es Parteien gibt, die häufiger Organisationsauflösungen durchsetzen als andere, wurde versucht, die Beendigungen den unterschiedlichen Koalitionstypen zuzuordnen. Es zeigt sich, dass die meisten Beendigungen von CDU/CSU-geführten Koalitionen durchgeführt wurden. Allerdings sollte man dabei auch die Regierungsdauer der einzelnen Koalitionstypen berücksichtigen. Während sich die sieben Beendigungen von Unionsgeführten Regierungen auf beinahe 35 Regierungsjahre verteilen, scheinen gerade die drei Beendigungen unter Großen Koalitionen bei lediglich sechs Regierungsjahren bemerkenswert. Letztere erfolgten allerdings allesamt unter der jüngsten von Angela Merkel geführten Bundesregierung, während keine einzige auf die Regierungszeit von Kurt Georg Kiesinger entfällt.

14 Beendigungen in Deutschland stehen 251 Auflösungen im gleichen Beobachtungszeitraum in den USA gegenüber. Die deutsche Beendigungsrate von etwa 10%³⁰ liegt damit deutlich unter dem entsprechenden Wert für die USA, den Lewis in seiner Untersuchung auf etwa 62%³¹ beziffert. Beendigungen scheinen im deutschen politisch-administrativen System somit tatsächlich seltene Ereignisse zu sein, wie es ursprünglich auch im amerikanischen Kontext vermutet wurde.³² Das heißt nicht, dass der deutsche öffentliche Sektor starr und bewegungslos ist. Abbildung 3 zeigt, dass gerade Reformen der Organisationsstruktur, wie Fusionen, häufiger zu beobachten sind als Beendigungen. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Abnahme der Organisationszahl im öffentlichen Sektor seit dem Anfang der 1990er Jahre nicht eine Zunahme der Beendigungen bedeutete, sondern durch Privatisierungen und Reformen bedingt wurde. Die deskriptive Analyse der deutschen Beendigungen zeigt also, dass sich der Großteil der Beendigungen auf die Zeit von der Gründung der Bundesrepublik bis zur Mitte der 1970er Jahre verteilt. Die Frage ist nun, welche Faktoren die deutschen Organisationsbeendigungen erklären können.

³⁰ Insgesamt wurden 140 Organisationen in das Sample aufgenommen. 14 davon wurden terminiert.

³¹ Lewis (Fußn. 7), 93.

³² vgl. Kaufman (Fußn. 5).

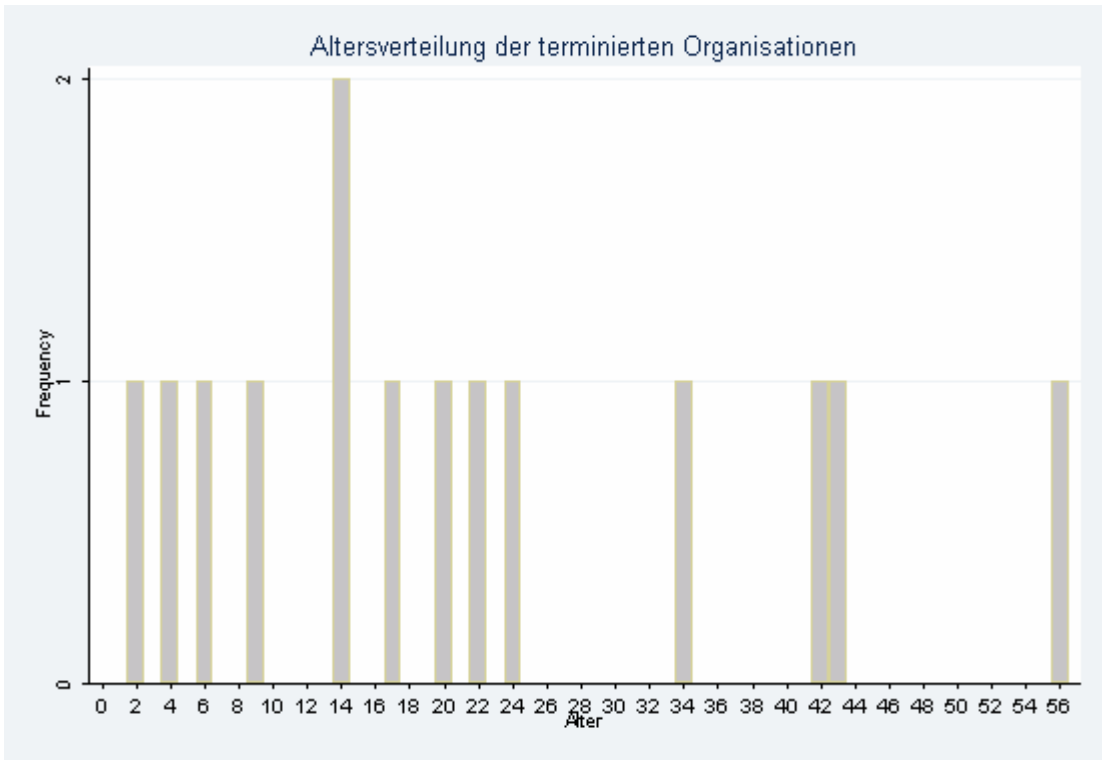
VI Diskussion möglicher Erklärungsansätze

VI.1 Organisationsalter

Die Erwartungen bezüglich des Zusammenhangs zwischen dem Alter einer Organisation und ihrer Beendigungswahrscheinlichkeit wurden aus zwei teilweise konkurrierenden Erklärungsansätzen abgeleitet. Um deren Gültigkeit zu überprüfen wurde ein Histogramm erstellt, welches aufzeigt, wie häufig Beendigungen in den verschiedenen Altersklassen der Organisationen sind (Abbildung 4). Zehn der 14 terminierten Organisationen wurden innerhalb der ersten 25 Jahre ihrer Existenz aufgelöst. Nur vier der terminierten Organisationen wurden beendet, nachdem sie diese Altersschwelle überschritten hatten. Dies spricht dafür, dass Organisationen mit zunehmendem Alter tatsächlich weniger oft terminiert werden. Gleichzeitig zeigt sich, dass Organisationen auch bereits relativ früh (innerhalb der ersten fünf Jahre nach ihrer Gründung) wieder aufgelöst wurden. Diese Beobachtung widerspricht insofern der oben erwähnten Theorie von Carpenter und Lewis³³, wonach Beendigungen sowohl in sehr frühen als auch sehr späten Entwicklungsstadien einer Organisation eher unwahrscheinlich sind.

Abbildung 4: Altersverteilung terminierte Organisationen (verringerte Klassenbreite)

³³ *Carpenter / Lewis* (Fußn. 11).



VI.2 Machtwechsel

Zur Klärung des Zusammenhangs zwischen politischem Machtwechsel und Wahrscheinlichkeit einer Organisationsbeendigung wurde zwischen den drei Typen CDU/CSU-geführte Koalition, SPD-geführte Koalition und Große Koalition unterschieden. Da fraglich ist, ob der Wechsel von einer SPD- oder Unionsgeführten Regierung zu einer Großen Koalition tatsächlich als vollständiger politischer Machtwechsel bewertet werden kann, wurden beide Optionen im Rahmen getrennter Auswertungen berücksichtigt.

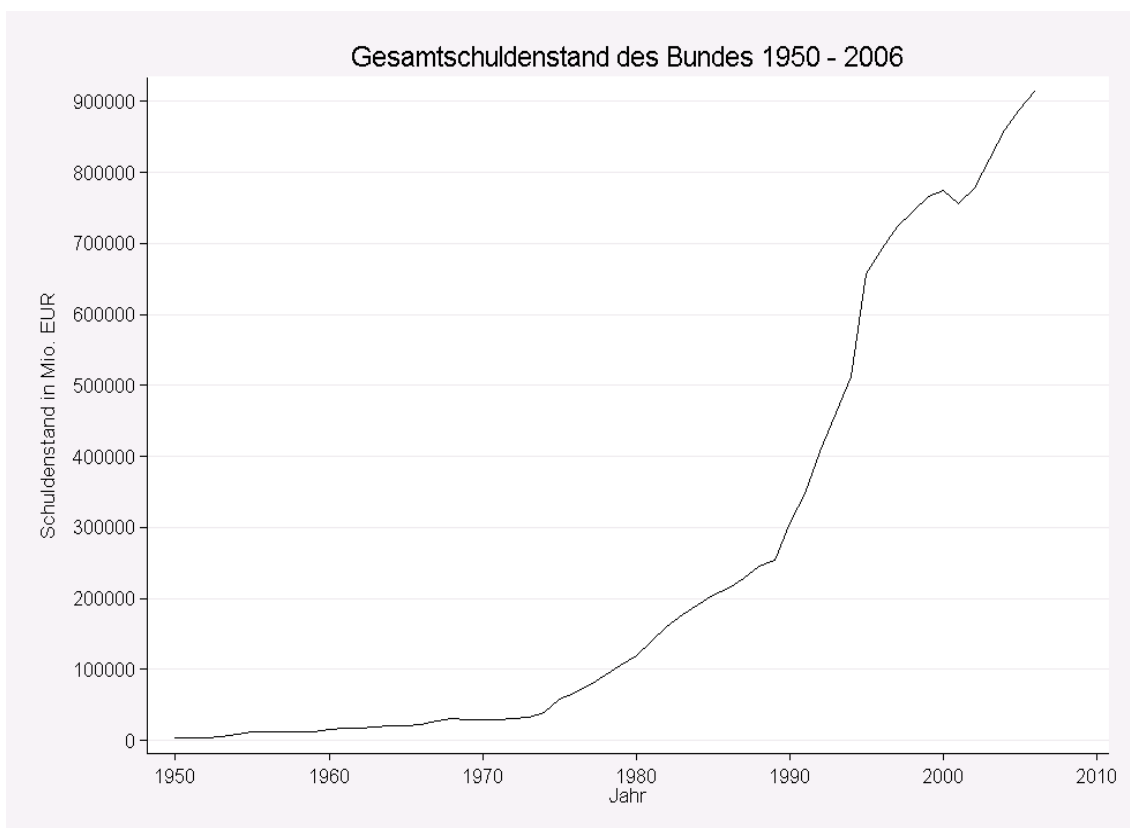
Treffen die theoretischen Erwartungen im Hinblick auf die Auswirkungen politischer Machtwechsel zu, müsste bei der Mehrheit der Organisationsbeendigungen eine andere Regierung an der Macht gewesen sein als bei der Einrichtung der jeweiligen Behörde. Legt man in einem ersten Schritt eine weite Definition von politischem Machtwechsel zugrunde (welche den Wechsel zu einer Großen Koalition als Machtwechsel betrachtet), so zeigt sich, dass für sieben der insgesamt 14 Beendigungen die Gründungs- und die Auflösungsentscheidung von jeweils unterschiedlichen Regierungskoalitionen getroffen wurde. Schließt man dabei den Wechsel von und zu einer Großen Koalition aus der Analyse aus, erfüllen nur noch vier der 14 Beendigungen dieses Kriterium. Je nach Be-

wertungsmaßstab verbleiben daher sieben bzw. zehn von insgesamt 14 Organisationsbeendigungen, die sich nicht durch politische Machtwechsel erklären lassen.

VI.3 Angespannte öffentliche Haushaltslage

Inwiefern führt der Konsolidierungsdruck, der auf öffentlichen Kassen lastet, zur Beendigung staatlicher Organisationen? Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes innerhalb des Untersuchungszeitraums. Gemäß der strukturellen Verschuldungshypothese wäre zu erwarten, dass mit zunehmendem Gesamtschuldenstand auch die Häufigkeit von Beendigungen steigt. Abbildung 5 zeigt deutlich, dass der Gesamtschuldenstand des Bundes insbesondere seit Mitte der 1970er Jahre stark angestiegen ist. Entsprechend sollten ab diesem Zeitpunkt verstärkt Beendigungen beobachtbar sein. Allerdings ist jedoch genau das Gegenteil der Fall. Neun der 14 Beendigungen wurden noch vor Mitte der 1970er Jahre implementiert. Nach dieser Periode kam es lediglich 1994 und 2006 nochmals zu Beendigungen (vgl. Abbildung 3). Vergewärtigt man sich die Beendigungsentwicklung im Zeitverlauf, wird die strukturelle Verschuldungshypothese nicht bestätigt.

Abbildung 5: Entwicklung des Gesamtschuldenstandes des Bundes



Dies führt unmittelbar zur Frage, wie es demgegenüber um den Erklärungswert der konjunkturellen Verschuldungshypothese bestellt ist. Hier wird davon ausgegangen, dass es zur Implementation von Organisationsbeendigungen eines gewissen finanziellen Handlungsspielraums bedarf.³⁴ Dementsprechend sollten Beendigungen wahrscheinlicher werden, wenn das Niveau der Neuverschuldung gering ist.

Abbildung 6: Entwicklung der jährlichen Neuverschuldung des Bundes

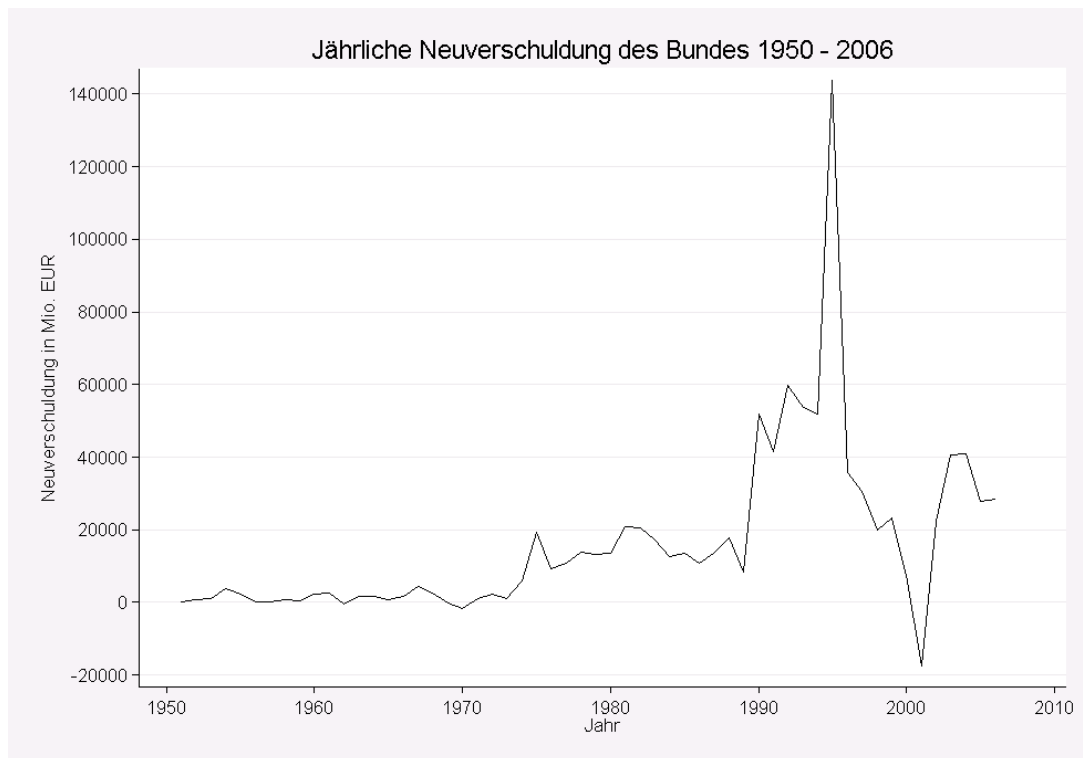
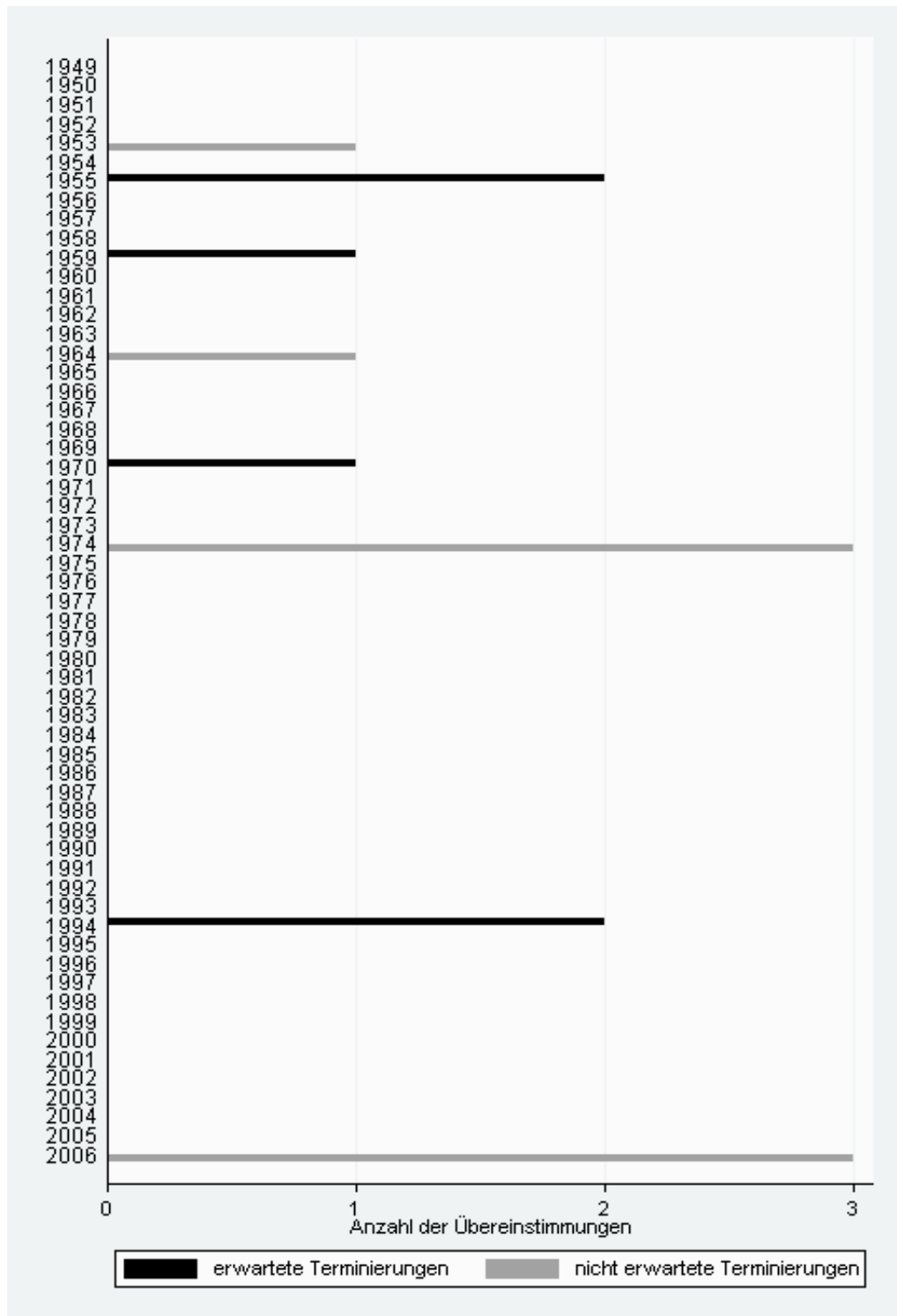


Abbildung 6 zeigt die jährliche Neuverschuldung des Bundes im Zeitverlauf. Das Niveau der Neuverschuldung eines Jahres wird im Rahmen dieser Studie als gering beurteilt, wenn die Neuverschuldung des Beobachtungsjahres unter der nominalen Neuverschuldung des Vorjahres liegt. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die politischen Akteure über einen vergleichsweise größeren finanziellen Spielraum verfügen. Konkret muss also überprüft werden, ob die beobachteten Beendigungen tatsächlich in Jahren einer geringen Neuverschuldung erfolgt sind.³⁵

³⁴ *Carpenter / Lewis* (Fußn. 11), 204ff.

³⁵ Im Rahmen des Erklärungsansatzes ist die Rolle des finanziellen Spielraums dabei wohl eher als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung für eine Beendigung zu verstehen. Aus diesem Grund widerspricht es dem Erklärungsansatz nicht, wenn nicht in jedem Jahr, in welchem eine geringe Neuverschuldung vorliegt, auch tatsächlich eine Beendigung beobachtet wird. Allerdings sollte die Mehrheit der beobachteten Beendigungen in Jahren auftreten, in denen diese auch aufgrund einer geringen Neuverschuldung erwartet wird. Ist dies nicht der Fall, muss die konjunkturelle Verschuldungshypothese in Fra-

Abbildung 7: Beendigungen aus der Perspektive der konjunkturellen Verschuldungshypothese



ge gestellt werden. Gütekriterium ist somit die Anzahl der richtig-positiven Vorhersagen, welche aus dem Erklärungsansatz abgeleitet werden können.

In Abbildung 7 sind die vor diesem Hintergrund erwarteten Beendigungen als schwarze Balken dargestellt. Beendigungen, die auf Grundlage der konjunkturellen Verschuldungshypothese nicht erwartet werden konnten, sind grau gekennzeichnet. Nur 6 der 14 Beendigungen sind in Jahren einer niedrigen Neuverschuldung zu beobachten, während die Mehrzahl der Beendigungen in Jahren erfolgte, in denen sie aus der Perspektive der konjunkturellen Verschuldungshypothese aufgrund zu geringer finanzieller Handlungsspielräume nicht erwartbar waren. Auch die konjunkturelle Verschuldungshypothese wird somit durch unsere empirischen Befunde nicht gestützt.

VII Theoretische Folgerungen

Die bisherigen Betrachtungen haben deutlich gemacht, dass die Organisationsbeendigungen in der deutschen Verwaltung mittels gängiger theoretischer Instrumentarien, wie sie vor allem im US-amerikanischen Kontext entwickelt wurden, nur unzureichend erklärt werden können. Insofern stellt sich die Frage, welche Modifikationen bestehender Ansätze sich vor dem Hintergrund der deutschen Befunde ableiten lassen. Zu diesem Zweck werden in diesem Abschnitt die konkreten Ursachen näher betrachtet, welche den deutschen Organisationsbeendigungen im Einzelfall zugrunde lagen. Das Ziel dieses Abschnitts ist hierbei, eine analytische Klassifikation der deutschen Beendigungsvorgänge vorzunehmen. Konkret lassen sich drei zentrale Muster unterscheiden: die Organisationsbeendigung aufgrund des Wegfalls der Aufgabe, die Beendigung aufgrund hoher Politisierung im Zusammenhang mit Organisationskrisen (Skandalen), sowie Beendigungen im Zusammenhang mit umfassenderen Restrukturierungsmaßnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Die Beendigung durch Aufgabenwegfall betrifft insbesondere solche Organisationen, die mit der Implementation von temporären Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg betraut waren. So beschäftigte sich das Amt für Wertpapierbereinigung nach dem Ende des Krieges mit der durch die Abschaffung der Reichsmark nötigen Bereinigung von Wertpapieren, die während des Dritten Reichs

ausgegeben wurden.³⁶ Die Dienststelle für besondere Verpflegungsangelegenheiten des Bundesministeriums für Landwirtschaft (DbV) kümmerte sich um die Weiterleitung von Lebensmitteln für Schulspeisungen an Heimatvertriebene und Bergarbeiter³⁷. Die Aufgaben des Personalamts der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets³⁸ „bestanden in der Bearbeitung aller beamten-, besoldungs-, versorgungs- und disziplinarrechtlichen Fragen zunächst der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets (VWG), dann der Bundesministerien, bis die entsprechenden Zuständigkeiten schrittweise auf das BMI, die Disziplinargerichte und den Bundespersonalausschuss übergingen“.³⁹ Die zentrale Rechtsschutzstelle wurde errichtet, um den „Rechtsschutz für diejenigen Deutschen sicherzustellen, die in Auswirkung des Krieges im Ausland festgehalten wurden“.⁴⁰ Diese Organisationen nahmen somit nach dem Ende des Krieges Aufgaben wahr, die zeitlich begrenzt waren und in Folge der Entwicklungen der Nachkriegszeit teilweise obsolet wurden. Nach Erledigung ihrer jeweiligen Aufgabe wurden diese Organisationen dementsprechend aufgelöst.

Das zweite Muster der Beendigung aufgrund von Performanzkrisen lässt sich am Fall des Bundesgesundheitsamtes illustrieren, welches 1994 aufgelöst wurde. Zur Auflösung kam es im Rahmen eines der größten deutschen Arzneimittel-Skandale.⁴¹ Im Kontext von HIV-Infektionen durch Arzneimittel, die aus verseuchtem Blut gewonnen wurden, sprach sich der eingerichtete Untersuchungsausschuss dafür aus, das Bundesgesundheitsamt wegen mangelhafter Aufgabenerfüllen und schlechter Koordination aufzulösen.⁴² Im Gegensatz zu den restlichen Organisationen innerhalb der Klasse „komplette

³⁶ *Bundesarchiv*, Amt für Wertpapierbereinigung, http://www.bundesarchiv.de/bestaende_findmittel/bestaendeuebersicht/index_frameset.html, 2007.

³⁷ *Bundesarchiv*, Dienststelle für besondere Verpflegungsangelegenheiten, http://www.bundesarchiv.de/php/bestaende_findmittel/bestaendeuebersicht/druckansicht.php?id_bestand=170, 2007.

³⁸ Ergebnis der Fusion der britischen und amerikanischen Besatzungszone in Deutschland von 1946/47-1949.

³⁹ *Bundesarchiv*, Personalamt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, <http://www.bundesarchiv.de/foxpublic/E3B9F6240A062212000000001E70D868/findmittelinfo.html>, 2007.

⁴⁰ *Bundesarchiv*, zentrale Rechtsschutzstelle, http://www.bundesarchiv.de/bestaende_findmittel/bestaendeuebersicht/index_frameset.html, 2007.

⁴¹ *Kaes*, Politik-Bluter-Skandal, General-Anzeiger Online, <http://www.general-anzeiger-bonn.de/index.php?k=news&itemid=10034&detailid=90391>, 31.12.1999.

⁴² *Bundesgesundheitsministerium*, http://www.bmg.bund.de/nn_605032/DE/Themenschwerpunkte/Gesundheit/Blutprodukte/Arzneimittel-aus-Blut_3A-Konseq-6079.html, 2007.

Beendigungen“ ist die Beendigung des Bundesgesundheitsamtes daher auf die schlechte Performanz der Behörde zurückzuführen.

Schließlich finden sich als drittes generelles Muster Organisationsbeendigungen, die im Kontext größerer Restrukturierungen vorgenommen werden. Beispielsweise wurde die Neuordnung der Bundesfinanzverwaltung im Jahr 2006 dazu genutzt, die Auflösungen des Bundesamtes für Finanzen, des Bundesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen und des Zentrums für Informations- und Datentechnik ins Werk zu setzen. Insgesamt wurde eine aufgabengerechte Neuaufteilung angestrebt, die in der Errichtung des Bundeszentralamtes für Steuern, des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und des Zentrums für Informationsverarbeitung und Informationstechnik resultierte.⁴³ Im Zuge dieser Neuordnung bezogen die entstandenen Organisationen neue Dienstsitze, womit diese als Beendigung bewertet wurden. Auch die Bundeswertpapierverwaltung, welche für die Schuldenverwaltung des Bundes zuständig war, wurde im Jahr 2006 in die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH integriert. Die Finanzagentur GmbH wurde im Jahr 2000 gegründet und erfüllt Aufgaben bei der Haushalts- und Kassenfinanzierung des Bundes, die zuvor dezentral vom Bundesfinanzministerium, der Deutschen Bundesbank und der Bundeswertpapierverwaltung wahrgenommen wurden.⁴⁴ Im Rahmen der Errichtung der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Januar 1995 wurden das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft und die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung vereinigt.⁴⁵ Somit wurden die sich zum Teil überschneidenden Aufgaben der beiden vorher unabhängigen Organisationen in einer zentralen Verwaltungsstelle für agrarwirtschaftliche Marktordnung gebündelt. Weitere drei Beendigungen wurden im Rahmen des Umbaus der Organisationsstruktur der bundeseigenen Lebensmittelforschung im Jahr 1974 beobachtet. Diese wurde vor 1974 von mehreren räumlich getrennten Stellen betrieben. Es

⁴³ Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik, http://www.zivit.de/wir_stellen_uns_vor/geschichte_des_zivit.php, 2007.

⁴⁴ Deutsche Finanzagentur GmbH, http://www.deutsche-finanzagentur.de/cIn_049/nn_108662/DE/Finanzagentur/UeberUns/Unternehmenschronik/FA/FA__node.html?__nnn=true; 2007.

⁴⁵ Bundesarchiv, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, http://www.bundesarchiv.de/bestaende_findmittel/bestaendeuebersicht/body.html?id_main=5416&where=naeheres&what=parent_id&id_bestand=174&suchbegriff=, 2007; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, <http://www.ble.de/index.cfm/57017737879E4B2381CD1A3B3C901355>, 2007. Dabei wurde im Datensatz nur das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft als terminiert kodiert, da die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung als rechtsfähige Anstalt zur mittelbaren Bundesverwaltung gehört.

wurde versucht, eine zentrale Einrichtung zu schaffen, unter deren Dach ein besserer fachlicher Austausch zwischen verschiedenen Forschungsbereichen dieses Gebiets möglich wäre. Ergebnis dieser Bestrebungen war die Bundesforschungsanstalt für Ernährung mit Sitz in Karlsruhe. Die Aufgaben der Bundesanstalt für Qualitätsforschung pflanzlicher Erzeugnisse, der Bundesforschungsanstalt für Hauswirtschaft und der Bundesforschungsanstalt für Lebensmittelfrischhaltung wurden ab 1975 von dieser Einrichtung wahrgenommen.⁴⁶

Damit können also drei unterschiedliche Auslöser von Beendigungen in der unmittelbaren Bundesverwaltung identifiziert werden: öffentlich gemachtes Versagen der Organisation, Aufgabenwegfall und das Streben nach Effizienzsteigerungen. Diese Kategorien sind in dem Sinne allerdings als induktiv gewonnene Konzepte zu verstehen, die bei einer breiteren empirischen Analyse des Phänomens Organisationsbeendigung in Deutschland jedoch systematische Berücksichtigung finden sollten.

VIII Fazit

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass im Untersuchungszeitraum (1949-2006) innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung und hier insbesondere der Bundesoberbehörden die Zahl der Organisationseinheiten bis Mitte der 1990 Jahre kontinuierlich gestiegen ist. Erst in den vergangenen 12 Jahren ist die absolute Zahl etwas zurückgegangen. Dieser Rückgang ist allerdings auf Privatisierungen und Reformen zurückzuführen. Organisationsbeendigungen – der Fokus unserer Analyse – sind in der Tat selten. In den knapp 60 Jahren konnten in der Untersuchungspopulation nur 14 Beendigungen von öffentlichen Verwaltungseinheiten nachgewiesen werden. Darüber hinaus fällt bei der Betrachtung der Beendigungen im Zeitverlauf auf, dass sich der Großteil der Beendigungen im Zeitraum von 1949 bis 1975 beobachten lässt. Organisationsbeendigung scheinen also in Deutschland tatsächlich ein sehr seltenes Ereignis zu sein.

Unsere Befunde deuten darauf hin, dass Entscheidungen für Organisationsbeendigungen in Deutschland eher eine Sache von CDU/CSU-geführten Bundesregierungen sind. Im

⁴⁶ *Bundesanstalt für Ernährung und Lebensmittel*, http://www.bfel.de/nn_784494/DE/ueberuns/geschichte/geschichte_karlsruhe_inhalt.html+Bundesanstalt+f%C3%BCr+Qualit%C3%A4tsforschung+pflanzlicher+Erzeugnisse&hl=de&ct=clnk&cd=2&gl=de&client=firefox-a, 2007.

Hinblick auf das Organisationsalter zeigt sich tatsächlich eine Tendenz, dass mit zunehmendem Alter der Organisation, die Gefahr abgeschafft zu werden, gering ist. Bei politischem Machtwechsel per se lässt sich keine gesteigerte Beendigungsaktivität ausmachen. Schließlich sehen wir in unseren Fällen keinen Zusammenhang zwischen Verschuldung – sei sie strukturell oder konjunkturell – und den Entscheidungen zum Organisationsabbau. Damit haben also die der US-amerikanischen Debatte entnommenen Theorien für unsere Fälle kaum Erklärungskraft entfalten können.

Eine qualitative Analyse der Umstände der 14 Beendigungsvorgänge hat zudem drei Beendigungen auslösende Mechanismen zutage gefördert, die in der in der bisherigen Debatte nicht systematisch thematisiert werden. Dabei handelt es sich um die öffentliche Wahrnehmung von Organisationsversagen. Diese hat beispielsweise bei der Beendigung des Bundesgesundheitsamtes den Ausschlag gegeben. Ferner sind Effizienzbestrebungen zu nennen, denn einige Beendigungen scheinen in der Tat auf den Wegfall von der betreffenden Organisation wahrgenommenen Aufgaben zurückzuführen zu sein. (Eine offensichtliche Möglichkeit die allerdings in der amerikanischen Debatte seltsamerweise kaum mehr ernsthaft verfolgt wird). Schließlich können Beendigungen im Zusammenhang mit umfassenderen Restrukturierungsmaßnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung beobachtet werden.

Betrachtet man die deutlichen Unterschiede in den Beendigungsraten zwischen Deutschland und den USA, so ist wahrscheinlich, dass neben den bekannten Systemunterschieden auch die unterschiedliche rechtliche Grundlage der untersuchten Organisationstypen eine entscheidende Rolle spielt.

Da Errichtung und Auflösung einer Organisation im deutschen Verwaltungsrecht als Komplementärbegriffe gelten⁴⁷, entspricht die rechtliche Grundlage einer Organisation gleichzeitig der zu bezwingenden rechtlichen Hürde für ihre Beendigung. Dementsprechend kann die Beendigung einer Organisation der unmittelbaren Bundesverwaltung nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Erforderlich ist somit entweder ein vom Parlament verabschiedetes, formelles Gesetz oder eine Rechtsverordnung der Exekutiven, welche sich auf ein formelles Gesetz stützt. Auf den ersten Blick scheint sich im amerikanischen Kontext eine ähnliche Situation zu ergeben: Auch hier sind sowohl das formelle, im Kongress verabschiedete Gesetz, als auch der Beschluss der Exekuti-

⁴⁷ Maurer (FuBn. 20), 543ff.

ven in Form einer *executive order* Mittel, um *agencies* zu gründen bzw. zu terminieren. *Executive orders* müssen sich dabei allerdings nicht zwingend auf ein Gesetz stützen und geben dem amerikanischen Präsidenten somit mehr Spielraum bei der Gestaltung des Verwaltungsapparats.⁴⁸

Insgesamt ist auf Grundlage unserer Analyse daher zu empfehlen, Organisationsbeendigung in Deutschland nicht nur als Problem fehlender Daten zu verstehen, sondern angesichts der fraglichen Passfähigkeit der amerikanischen Einflussfaktoren, die konzeptionelle und theoretische Weiterentwicklung anderer Einflussfaktoren, insbesondere Organisationsversagen und Aufgabenwegfall, zu forcieren. Die Erforschung von Behördenabbau im deutschen Verwaltungssystem ist noch ein nahezu unbearbeitetes Gebiet. Wir hoffen, mit unseren Ausführungen zu dessen systematischer Erschließung beitragen zu können.

⁴⁸ *Cann*, Administrative Law, 3. Aufl. 2002, 37.