

# Struktureller Zugang als architektonische Mitwirkung: Interessengruppen und Ministerialverwaltung auf Bundesebene

Julia Fleischer

**Zusammenfassung:** Vor fast 30 Jahren untersuchte Marian Döhler (1995) „architektonische Aktivitäten“, die die Ministerialverwaltung gegenüber Interessengruppen einsetzt, um deren Einfluss auf Regierungspolitik mitzugestalten. Darauf aufbauend wird in diesem Beitrag untersucht, inwiefern die Verbändelandschaft ebenso „architektonisch“ wirkt, indem sie zur (Um-)Gestaltung der Aufbauorganisation der Ministerialverwaltung und somit zu den Beziehungen zwischen Exekutive und Interessengruppen beiträgt. Der Artikel untersucht diese Zusammenhänge für die Bundesebene von 1980 bis 2021 und nutzt und aktualisiert Daten zu registrierten Interessengruppen (Klüver, 2020) und zu Strukturveränderungen in und zwischen Bundesministerien (Fleischer et al., 2018). Die empirische Überlebensanalyse zeigt den signifikanten Einfluss von Dynamiken in den Interessenpopulationen auf die strukturelle Stabilität der ministeriellen Organisationseinheiten, auch unter Berücksichtigung alternativer Erklärungen mit Bezug zum Parteienwettbewerb. Abschließend werden künftige Forschungsperspektiven skizziert, um der Relevanz struktureller Dynamiken in der Exekutive für die Einflussnahme organisierter Interessen weiter nachzuspüren.

**Schlagwörter:** Bundesverwaltung, Interessengruppen, Politikfelder

## **Structural Access as Architectural Collaboration: Interest Groups and Ministerial Bureaucracy in Germany**

**Abstract:** Almost thirty years ago, Marian Döhler (1995) examined “architectural activities”, employed by ministerial bureaucracies to shape interest groups’ influence on government policy. Building on Döhler’s work, this paper explores how interest groups yield “architectural” effects by contributing to the (re-)structuring of the ministerial bureaucracy and, consequently, shape the relationships between the executive and interest groups. This study examines these dynamics for Germany from 1980 to 2021, utilizing and updating data on registered interest groups (Klüver, 2020) and structural changes within and between federal ministries (Fleischer et al., 2018). The empirical survival analysis demonstrates the significant impact of dynamics in interest group populations for the structural stability of corresponding ministerial units, also when accounting for alternative explanations for structural change referring to party competition. The article concludes by outlining future research directions to further explore the importance of structural dynamics within the executive for organized interests.

**Keywords:** Federal bureaucracy, Interest groups, Policy fields

## 1 Einleitung

Vor fast 30 Jahren untersuchte Marian Döhler (1995) „architektonische Aktivitäten“, die die Ministerialverwaltung gegenüber Interessengruppen einsetzt, um deren Einfluss auf Regierungspolitik mitzugestalten. Hierzu zählen insbesondere die Bereitstellung und Moderation von Arenen zur Mitwirkung organisierter Interessen an der exekutiven Entscheidungsfindung, auf Bundesebene traditionell im Wege der Verbändebeteiligung oder über die Mitgliedschaft in Gremien und Sachverständigenräten (Fleischer, 2015).<sup>1</sup> Diese Arenen können auch als Teil einer „Institutionenpolitik“ aufgefasst werden (Jann et al., 2005), während andere architektonische Aktivitäten stärker auf die Binnenorganisation der Interessen abzielen. Dazu gehören etwa die Ermöglichung einer öffentlich-rechtlichen Stellung, die Bereitstellung direkter oder indirekter finanzieller Unterstützung, oder aber das Engagement einzelner Beschäftigter der Ministerialverwaltung in der Etablierung und Erhaltung von Interessengruppen. Schließlich können Gesetzesvorhaben architektonisch auf das zugehörige System von Interessengruppen einwirken, auch wenn diese Effekte im exekutiven Prozess oftmals vernachlässigt werden (Döhler, 1995).

Obwohl somit insbesondere die Ministerialverwaltung architektonisch wirkt (siehe auch Döhler, 2020), lassen sich weitere architektonische Aktivitäten untersuchen, die von organisierten Interessen ausgehend auf die Etablierung von Arenen zur Mitwirkung in exekutiven Entscheidungsprozessen abstellen. Im US-amerikanischen Regierungssystem führte die Erkenntnis zur Bedeutsamkeit „eiserner Dreiecke“, in denen Interessengruppen, der US-Kongress und die Ministerialverwaltung gemeinsam Politik formulieren (Adams, 1981), zu einer stärkeren Beachtung dieser Rolle von Interessengruppen für die Erklärung exekutiver Strukturen. Entsprechend konstatierte Terry Moe in den 1980er Jahren: „If one seeks to understand why structural choices [in government] turn out as they do, then, it does not make much sense to start with politicians. The more fundamental questions have to do with how interest groups decide what kinds of structures they want politicians to provide. This is the place to start.“ (Moe, 1989, S. 129).

Folgt man dieser Perspektive, bieten exekutive Strukturen „architektonische Optionen“. Über den Aufbau und Zuschnitt der Ressorts und nachgeordneten Behörden lassen sich die Anlaufpunkte für organisierte Interessen und somit deren Beteiligung beeinflussen (siehe Döhler, 2017) – strukturelle Entscheidungen sind somit architektonische Aktivitäten gegenüber dem jeweiligen System von Interessengruppen. Dies wird auch in der Policyforschung thematisiert, in der die Umgestaltung von Ministerien als *eine* Erklärung für etwaige Veränderungen in den staatlich-verbandlichen Beziehungen herangezogen wird, etwa wenn Einheiten mit umweltpolitischen Zuständigkeiten in ein Landwirtschaftsministerium verschoben werden und so die vormaligen bestehenden Beziehungen der Umweltverbände zur Ministerialverwaltung aufgebrochen und neue Interessenskoalitionen ermöglicht werden (Jordan et al., 1994; Grant, 1995; Skogstad, 1998; siehe Daugbjerg & Feindt, 2017). Gerade wegen dieser Konsequenzen struktureller Änderungen der Exekutive haben Verbände ein genuines Eigeninteresse, diese mitzugestalten – und sich damit architektonisch zu engagieren.

Bislang hat sich die wachsende Forschung zu strukturellen Veränderungen von und in Ministerien zumeist auf politische Akteure und deren Motive beschränkt und hierbei insbe-

1 Auch für schlechter organisierte Interessen werden Arenen bereitgestellt, etwa über die Schaffung von Beauftragten (siehe Fleischer, 2024).