

# Die Sprache der Kästchen und Linien

## Organigramme erzählen, wie Politikfelder entstehen

Maximilian Hösl, Florian Irgmaier und Ronja Kniep

**Summary:** What can social scientists learn from organigrams? By comparing organigrams of ministries over time, we visualize both organizational and semantic change in the form of timelines. The emergence and the institutionalization of the Internet policy field is reflected in the way units move within and across ministries. A topic's framing, the actors who are responsible for dealing with it and the amount of resources provided for the topic shape the policy field.

**Kurz gefasst:** Was können die Sozialwissenschaften von Organigrammen lernen? Indem wir Organigramme im Zeitverlauf vergleichen, machen wir semantischen und organisationalen Wandel sichtbar. Die Entstehung und Institutionalisierung des Politikfelds Internet zeigt sich an der Wanderung von Abteilungen und Referaten in Ministerien. Welche Sichtweise auf ein Thema sich in organisationale Strukturen einschreibt, wer für die Bearbeitung eines Themas zuständig ist und wie viele Ressourcen dafür verwendet werden, prägt die Gestalt des Politikfelds.

Wenige Dokumente verkörpern das Bild der unflexiblen und technokratischen Bürokratie so prägnant wie das Organigramm. Das Geäst von Kästchen und Linien, das den Aufbau und die Hierarchie einer Organisation, etwa eines Bundesministeriums, darstellt, gilt weder innerhalb noch außerhalb der Sozialwissenschaften als besonders spannend. Diesen Ruf hat das Organigramm zu Unrecht. Denn tatsächlich haben wir es mit einem Typ von Dokument zu tun, der uns bei näherer Betrachtung viel erzählen kann. Organigramme sind Zeugen interner Machtkämpfe, sie dokumentieren die Geschichte einer Organisation. Vor allem die Organigramme der Ministerialbürokratie geben außerdem Auskunft darüber, welche Entwicklungen eine Gesellschaft als relevant erachtet und wie diese Entwicklungen als politisches Problem formuliert werden, kurz: wie Politikfelder entstehen.

Als Politikfelder bezeichnen wir soziale Räume, in denen bestimmte staatliche und nicht staatliche Akteure auf der Grundlage eines gemeinsamen, aber umstrittenen Anliegens interagieren. Für das Vorliegen eines neuen Politikfelds ist es eine wichtige, wenn auch nicht die einzige Bedingung, dass staatliche Akteure bestimmte organisationale Strukturen und regulative Kompetenzen schaffen, um Themen wie beispielsweise den Umweltschutz gezielt zu bearbeiten. Auch die Entwicklung bestehender Politikfelder wird wesentlich dadurch bestimmt, welche Bedeutung dem entsprechenden Thema in der politischen Öffentlichkeit zukommt und wie sich dies in der Verwaltung niederschlägt. In Politikfeldern geht es nicht schlichtweg um die Lösung objektiver Probleme. Umstritten ist auch: Wer hat überhaupt die Expertise und die Kompetenzen, das Problem zu definieren und zu bearbeiten? Wie der Konflikt um diese Frage zwischenzeitlich ausgeht, zeichnen Organigramme nach.

Die Geschichte von Politikfeldern und die Geschichte von bestimmten Organisationen wie Ministerien und Verbänden stehen also in einem engen Zusammenhang. Wir gehen der Entstehung und Entwicklung des Politikfelds Internet nach. Dafür betreiben wir – unter anderem – historische Organigrammforschung: Wir betrachten die regelmäßig erstellten Organigramme von Ministerien als Schnappschüsse der jeweiligen Organisationsstruktur und vergleichen sie im Zeitverlauf. Wie im Zeitraffer können wir so die Geschichte der jeweiligen Organisation nachverfolgen. Um die Sprache der Organigramme besser zu verstehen, kombinieren wir ihre Analyse mit berufsbiografischen Interviews mit leitenden Ministerialbeamten. Aus der Perspektive der Politikfeldforschung interessieren uns an dieser Geschichte vor allem zwei Arten von Wandel (und Kontinuität): der organisationale und der semantische Wandel.

Unter organisationalem Wandel verstehen wir Veränderungen im Aufbau einer Organisation – etwa die Zahl von Abteilungen, Referaten und Projektgruppen sowie das hierarchische Verhältnis dieser Einheiten zueinander. Will man nachvollziehen, ob ein neues Politikfeld entsteht, gibt das quantitative Wachstum relevanter Organisationseinheiten bereits erste Hinweise. So ist beispielsweise im Bundesministerium des Innern (BMI) aus dem IT-(Informationstechnologie-)Stab mit ursprünglich drei Referaten im Jahr 2002 bis heute eine Abteilung IT mit zwei Unterabteilungen und insgesamt zehn Referaten geworden. Dieses Wachstum bedeutet nicht zuletzt, dass zunehmend Gelder und Personal für die Bearbeitung des Themas zur Verfügung gestellt wurden. Das spricht für einen Bedeutungsgewinn der Themen IT und Internet auf der politischen Agenda.

Bei genauerer Betrachtung der Organigramm-Historien finden sich unterschiedliche Formen eines solchen organisationalen Wachstums. Eine typische Form ist die Ausdifferenzierung von Organisationseinheiten – wenn zum Beispiel aus einem einzelnen Referat mit relativ breiten Kompetenzen zwei Referate entstehen, die sich jeweils auf ein engeres Aufgabengebiet spezialisieren. Eine solche Ausdifferenzierung lässt vermuten, dass bestimmte Aufgaben an Bedeutung gewonnen haben und nun gesondert bearbeitet werden sollen. Andere Referate entstehen als gänzliche Neugründungen, zum Beispiel auf der Grundlage einer Ministerentscheidung. Eine weitere Variante organisationalen Wachstums liegt vor, wenn temporäre Arrangements wie etwa Projektgruppen verstetigt und in die ordentliche Hierarchie eingegliedert werden. Im IT-Stab des BMI wurde beispielsweise aus der Projektgruppe „Biometrie“ das reguläre Referat „Biometrie, Pass- und Ausweiswesen, Meldewesen“. Zu einem solchen Wachstum kommt es verhältnismäßig selten, noch seltener zur Neugründung ganzer Abteilungen. Umso deutlicher zeigt sich jedoch der Bedeutungsgewinn eines Themas, das auf diese Weise institutionalisiert wird.

Entgegen dem Mythos der ständig wachsenden Bürokratie, den US-Präsident Herbert Hoover schon 1928 im Wahlkampf um die US-Präsidentschaft beschwor, zeigen Organigramm-Historien auch regelrechte Schrumpfkuren. Dabei werden Referate oder Abteilungen nur selten von heute auf morgen ersatzlos gestrichen. Häufiger werden Aufgabenbereiche durch Entdifferenzierung beziehungsweise durch die Fusion von Organisationseinheiten verkleinert. Wenn wir beobachten, dass Abteilungen oder Referate miteinander verschmelzen, kann das also bedeuten, dass deren Aufgaben als Feld der staatlichen Regulierung an Bedeutung verlieren. Gleichzeitig verlagert die Leitung dann ihre Mittel auf andere Handlungsfelder. So schrumpfte beispielsweise die Abteilung „Telekommunikation und Post“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Zuge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes von 1998 bis 2005 auf eine Unterabteilung zusammen. Diese Unterabteilung ist ein Relikt des einstigen Bundesministeriums für Post und Telekommunikation und wurde über die Grenzen von Ministerien hinweg in das Wirtschaftsministerium verschoben.

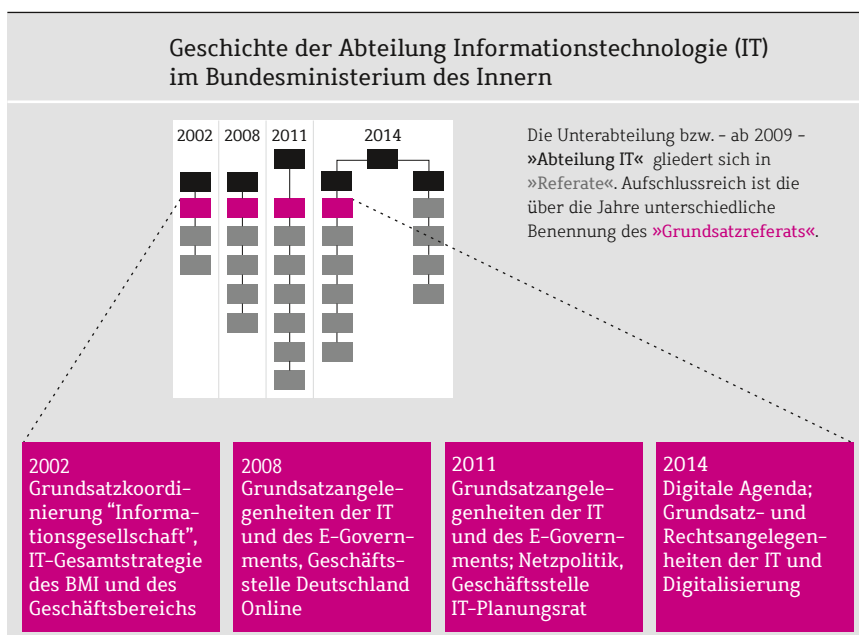
Ein weiteres Beispiel für eine solche Verschiebung: Bundeskanzler Schröder ordnete 1998 an, die Kompetenzen für Medienrecht, Medienpolitik und Multimedia aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung in das BMWi zu übertragen. Dabei entstand die Unterabteilung „Informationsgesellschaft“. Die Verschiebung von einem Bereich in den anderen geht mit einer Umdeutung des Problems und neuen Optionen für Strategien und Maßnahmen einher.

Die Kompetenzen dieser beiden Unterabteilungen, „Telekommunikation und Post“ sowie „Informationsgesellschaft“, befinden sich heute in der Abteilung



Maximilian Hösl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe Politikfeld Internet. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Theoretisierung der Politikfeldentstehung sowie der semantischen Formierung des Politikfelds Internet und dessen Institutionalisierung. (Foto: David Ausserhofer)

maximilian.hoesl@wzb.eu





Ronja Kniep ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Projektgruppe Politikfeld Internet. Sie forscht zu Institutionalisierung und zu Versicherheitlichung von Internetpolitik aus feldtheoretischer Perspektive.

*(Foto: privat)*

[ronja.kniep@wzb.eu](mailto:ronja.kniep@wzb.eu)



Florian Irgmaier ist studentischer Mitarbeiter in der Projektgruppe Politikfeld Internet. Er befasst sich unter anderem mit Internetpolitik aus feldtheoretischer Perspektive. *(Foto: Martina Sander)*

[florian.irgmaier@wzb.eu](mailto:florian.irgmaier@wzb.eu)

„Digitalpolitik“ im Wirtschaftsministerium. Kompetenzen wurden also unter einem neuen Vorzeichen gebündelt. Es zeigt sich, wie ein neues Feld staatlichen Handelns aus Kompetenzen entstand, deren Ursprünge in unterschiedlichen Ministerien liegen. Organigramm-Historien machen solche Wanderungen sichtbar und zeigen uns so die Wurzeln der Internetpolitik in der Ministerialbürokratie.

Organigramm-Historien eignen sich nicht nur zur Rekonstruktion von Veränderungen der organisationalen Struktur. Sie zeigen auch, wie sich öffentliche und interne Diskurse verändern und wie sich diese Veränderungen in unterschiedlichen Semantiken niederschlagen. Unter Diskursen verstehen wir Ensembles von Ideen, Narrativen und Semantiken, die Dingen eine bestimmte Bedeutung zuweisen und so ein bestimmtes Verständnis der Welt hervorbringen. Dieses Verständnis der Welt und der Dinge in ihr gerinnt in Form von Texten. Auch bei Organigrammen handelt es sich um Texte, in denen bestimmte Diskurse in gleichsam geronnener Form vorliegen, vor allem in Namen einzelner Abteilungen und Referate. Vergleichen wir, wie sich diese Namen im Laufe der Zeit verändern, so können wir nachvollziehen, wie sich die Auffassung dieser Organisationseinheiten von ihrem jeweiligen Gegenstand verändert.

Die Namen von Organisationseinheiten sind jedoch nicht nur Ausdruck eines bestimmten Blicks auf ein Thema. Sie sind darüber hinaus ein Mittel der Kommunikation innerhalb der bürokratischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Fachcommunity. Mit ihren Namen signalisieren Referate ihre Zuständigkeiten und weisen sich als Ansprechpartner für andere Akteure aus. Namensänderungen können daher immer auch als Versuch gelten, die eigene Position innerhalb des Feldes zu beeinflussen, etwa durch den Aufbau von Beziehungen zu allen als relevant erachteten Akteuren. Wie wir in Interviews mit leitenden Ministerialbeamten erfahren haben, erfolgt die Namensgebung von Referaten häufig reaktiv, das heißt, sie passt sich den in der Fachcommunity oder in der Öffentlichkeit dominanten Diskursen an. Manchmal ist aber auch das Gegenteil der Fall: Statt dem dominanten Diskurs zu folgen, versuchen Akteure in der Verwaltung den Diskurs durch eigene Begrifflichkeiten selbst zu prägen. Eine dritte Strategie ist es, bei der Benennung bewusst vage zu bleiben, um den Handlungsspielraum eines Referats möglichst breit zu halten.

Diese beiden Aspekte der Namensgebung – Ausdruck des eigenen Blicks auf bestimmte Themen und Kommunikationsmittel im Feld – lassen sich in der Entwicklung des Grundsatzreferats der IT-Abteilung im BMI historisch nachzeichnen. Der Gegenstand, mit dem sich dieses Referat seit seiner Gründung 2002 auseinandersetzt, hieß von 2002 bis 2008 „Informationsgesellschaft“. Die Namensgebung folgte der damals dominanten Erzählung einer von Technologien getriebenen Transformation von der Industrie- zur Informationsgesellschaft, die auch in Publikationen der Bundesregierung aufgegriffen wurde. Dieser sehr umfassende Begriff wurde 2008 zugunsten von „IT“ und „E-Government“ fallen gelassen, von Begriffen also, die mehr mit Verwaltungsmodernisierung als mit gesellschaftlicher Transformation assoziiert werden. Im Jahr 2011 wurde die Bezeichnung um den Begriff „Netpolitik“ ergänzt, der wiederum auf eine Politisierung des Themas und eine gesteigerte Bedeutung der netzpolitischen Community hindeutet. Seit 2014 heißt das Referat „Digitale Agenda“ beziehungsweise „Digitalisierung“. Der Begriff der „Digitalen Agenda“ wurde 2013 in den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD geprägt und spiegelt den Bedeutungsgewinn des Themas Internetpolitik wider, der durch den zeitweiligen Erfolg der Piratenpartei und durch die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ (2010–2013) mitverursacht wurde. Zugleich sind „Digitale Agenda“ und „Digitalisierung“ im Gegensatz zu „Netpolitik“ weiter gefasst und weniger von zivilgesellschaftlichen Akteuren besetzt. Statt einer primär gesellschaftspolitischen Perspektive legt die ökonomische Konnotation von Digitalisierung einen eher wirtschaftspolitischen Blick auf das Internet nahe.

Was sagen uns diese organisationalen und semantischen Veränderungen über die Entstehung von Politikfeldern? Was bedeutet es für ein Politikfeld als Ganzes, wenn einzelne Organisationseinheiten wachsen, schrumpfen oder ihre Namen ändern? Wir argumentieren, dass organisationaler und semantischer Wandel in der Verwaltung für die Entwicklung von Politikfeldern deshalb so bedeutend ist,

weil es sich bei der konkreten Gestalt von Organisationseinheiten um eine Form selektiver Institutionalisierung handelt. Bestimmte Vorstellungen, die wir uns von einem Thema und seiner angemessenen Bearbeitung machen, werden in Form von Namen, Schriftstücken und Praktiken auf Dauer gestellt. An diesen materialisierten Vorstellungen orientieren sich einzelne Akteure wiederum in ihrem Handeln, während alternative, aber ebenso mögliche Sicht- und Bearbeitungsweisen eines Themas unsichtbar werden. Durch diese Einschreibungen werden bestimmte Interaktionen und Beziehungen zwischen Akteuren wahrscheinlicher als andere. Gleichzeitig sinkt mit der Verfestigung bestimmter Sicht- und Bearbeitungsweisen die Wahrscheinlichkeit, dass Alternativen zum Zuge kommen. Auf diese Weise stabilisiert die Einschreibung das jeweilige Politikfeld. Organigramm-Historien erlauben uns, diese Einschreibungen zu dokumentieren und im Zeitverlauf zu vergleichen. Die Analyse von Politikfeldentstehung anhand von Organigrammen hat jedoch auch Grenzen: Nicht jede Organisation verändert sich gleich schnell und nicht jeder Wandel wird gleichermaßen in Organigrammen sichtbar.

Trotzdem sind Organigramme mehr als bloß grafisch aufbereitete Telefonlisten. Sie ermöglichen uns, zwei Stränge der Geschichte einer Organisation – die Geschichte ihrer Struktur und die Geschichte des Bildes, das sie sich von ihren Gegenständen macht – parallel zu verfolgen und auf Wechselwirkungen zu untersuchen. Deshalb sind Organigramm-Historien über die Verwaltungs- und Organisationsforschung hinaus eine wertvolle Quelle für die Sozialwissenschaft.

#### *Literatur*

*Pohle, Julia/Hösl, Maximilian/Kniep, Ronja: „Analysing Internet Policy As a Field of Struggle“. In: Internet Policy Review, 2016, Vol. 5, No. 3. DOI: 10.14763/2016.3.412*