

Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung

RESEARCH

Tobias Bach

# Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden

Eine empirische Analyse am Beispiel  
Deutschlands und Norwegens



Springer VS

---

# **Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung**

Band 19

**Herausgegeben von**

T. Edeling

W. Jann

D. Wagner

Potsdam, Deutschland

---

Tobias Bach

# Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden

Eine empirische Analyse am Beispiel  
Deutschlands und Norwegens

Tobias Bach  
Hannover, Deutschland

Zugl. Dissertation, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, 2013

ISBN 978-3-658-04298-1

ISBN 978-3-658-04299-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-04299-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Vorwort

Das vorliegende Buch ist eine leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die im Dezember 2012 abgeschlossen und im Mai 2013 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam verteidigt wurde. Die Arbeit ist im Rahmen des internationalen Forschungsnetzwerks COBRA – Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis – entstanden und basiert in wesentlichen Teilen auf dem bundesdeutschen COBRA-Survey. Das Projekt wurde an der Universität Potsdam begonnen und an der Leibniz Universität Hannover fertiggestellt. Die Fertigstellung dieser Arbeit wäre ohne die Unterstützung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen, bei denen ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken möchte.

Allen voran gilt mein ganz besonderer Dank meinem Doktorvater Werner Jann, der schon während des Studiums meine Begeisterung für die Verwaltungswissenschaft geweckt und mich in allen Phasen dieses Projektes unterstützt hat. Meine Potsdamer Zeit an seinem Lehrstuhl war außerordentlich spannend und lehrreich. Ein besonderer Dank gilt auch meinem Zweitbetreuer Geert Bouckaert, der mich für das COBRA-Projekt begeistert und mir immer wieder geholfen hat, trotz aller Schwierigkeiten das „Große und Ganze“ nicht aus den Augen zu verlieren. Christoph Reichard hat das Projekt immer mit großem Interesse und hilfreichen Anregungen begleitet, auch ihm möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Marian Döhler hat mit wertvollen Anregungen zum Gelingen der Arbeit beigetragen und mir in Hannover den Freiraum eingeräumt, dieses Projekt abzuschließen.

In unterschiedlichen Phasen der Arbeit haben mich – oft auch sehr kurzfristig – meine Kolleginnen und Kollegen in Potsdam und Hannover, insbesondere Thurid Hustedt, Markus Seyfried, Julia Fleischer, Sylvia Veit, Bastian Jantz, Claudia Schiefelbein, Stefan Handke, Eva Ruffing, Christina Lichtmannegger, und Alexandra Nonnenmacher unterstützt, herzlichen Dank! Für zahlreiche Anregungen und Kommentare bedanke ich mich auch bei den Mitgliedern des COBRA-Netzwerks, insbesondere bei Tom Christensen, Per Læg Reid, Reto Steiner und Koen Verhoest, bei denen ich jeweils für mehrere Wochen zu Gast sein durfte. Diese Gastaufenthalte wurden dankenswerterweise durch das COST-CRIPO-Projekt und den deutsch-norwegischen EON Stipendienfonds finanziert. Mein besonderer Dank gilt außerdem Jan Rommel, der am Public

Management Institute in Leuven das Online-Formular für den deutschen Fragebogen erstellt und mir die Daten übermittelt hat. Für wichtige Anregungen und Feedback bedanke ich mich auch bei Sandra Van Thiel, Kristin Rubecksen, Bram Verschuere, Jan Wynen, Etienne Huber, Erik Albæk, Isabella Proeller und Roger Wettenhall. Dieses Projekt wäre ohne die Bereitschaft zahlreicher Behördenleiter/innen und Mitarbeiter/innen der Bundesverwaltung, an der COBRA-Erhebung teilzunehmen, nicht möglich gewesen, auch ihnen gebührt mein Dank! Durch zahlreiche Kommentare und sein außergewöhnliches Engagement im COBRA-Netzwerk hat auch Paul G. Roness entscheidend zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen. Leider konnte er die Fertigstellung dieses Buches nicht mehr miterleben.

Mein besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mich immer unterstützt und an mich geglaubt haben. Meiner Familie – Marja und Tilda – möchte ich für ihre schier unendliche Geduld und ihre Unterstützung danken, ihnen widme ich dieses Buch.

Berlin, im Oktober 2013

Tobias Bach

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	11
Tabellenverzeichnis.....	15
Abbildungsverzeichnis.....	19
<b>Teil 1: Einleitung, Theorie, Methodik .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>23</b>
1.1 Untersuchungsgegenstand .....	27
1.2 Untersuchungsziel .....	30
1.3 Fragestellung .....	34
1.4 Fallauswahl .....	38
1.5 Methodische Vorgehensweise .....	43
1.6 Relevanz der Arbeit.....	43
1.7 Aufbau der Arbeit.....	46
<b>2 Autonomie und Steuerung: Forschungsstand und Erklärungsmodell.....</b>	<b>49</b>
2.1 Autonomie und Steuerung: Forschungsstand .....	49
2.1.1 Definition .....	50
2.1.2 Mehrdimensionalität von Autonomie und Steuerung.....	52
2.1.3 Autonomie und Steuerung: Nullsummenspiel oder unterschiedliche Aspekte interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen? .....	54
2.1.4 Formale und tatsächliche Autonomie .....	57
2.2 Dimensionen behördlicher Autonomie.....	60
2.2.1 Management-Autonomie.....	61
2.2.2 Implementations-Autonomie .....	64

2.2.3	Policy-Autonomie .....	68
2.3	Erklärungsmodell behördlicher Autonomie: Steuerungsbedarf, Steuerbarkeit und Autonomiebedarf.....	72
2.3.1	Steuerungsbedarf der Ministerialverwaltung.....	74
2.3.2	Steuerbarkeit der Behörde .....	79
2.3.3	Autonomiebedarf der Behörde .....	84
2.4	Zusammenfassung .....	88
<b>3</b>	<b>Datenerhebung und methodische Vorgehensweise .....</b>	<b>89</b>
3.1	Das COBRA-Netzwerk .....	89
3.2	Die bundesdeutsche COBRA-Befragung .....	91
3.2.1	Fallauswahl.....	91
3.2.2	Fragebogendesign und Datenerhebung .....	97
3.2.3	Analyse der Datenqualität .....	101
3.3	Die norwegische COBRA-Befragung .....	109
3.3.1	Fallauswahl, Fragebogendesign und Datenerhebung .....	110
3.3.2	Analyse der Datenqualität .....	111
3.4	Zusammenführung der Datensätze .....	117
3.5	Auswertung der Daten.....	121
3.6	Zusammenfassung .....	125
<b>Teil 2: Ländervergleich.....</b>		<b>127</b>
<b>4</b>	<b>Agenturen im nationalen Kontext: Deutschland und Norwegen .....</b>	<b>129</b>
4.1	Deutschland.....	130
4.1.1	Die Position verselbständigter Behörden im bundesdeutschen Regierungssystem.....	130
4.1.2	Rechtsformen verselbständigter Behörden: The animals in the administrative zoo .....	133
4.1.3	Delegation an verselbständigte Behörden: inkrementeller Wandel durch sektorale Reformen .....	140
4.2	Norwegen .....	145
4.2.1	Die Position verselbständigter Behörden im norwegischen Regierungssystem.....	145
4.2.2	Rechtsformen verselbständigter Behörden in Norwegen .....	148

4.2.3	Aufgabendelegation an verselbständigte Behörden: vertikale Spezialisierung und horizontale De-Spezialisierung.....	152
4.3	Hypothesen zum Ländervergleich verselbständigter Behörden	154
4.3.1	Management-Autonomie: Personal.....	156
4.3.2	Management-Autonomie: Finanzen.....	163
4.3.3	Implementations-Autonomie.....	169
4.3.4	Policy-Autonomie.....	176
4.4	Zusammenfassung.....	178
<b>5</b>	<b>Autonomie und Steuerung im Ländervergleich.....</b>	<b>181</b>
5.1	Autonomie und Steuerung: Deutschland.....	181
5.1.1	Management-Autonomie.....	181
5.1.2	Implementations-Autonomie.....	187
5.1.3	Policy-Autonomie.....	189
5.1.4	Zwischenfazit: Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden in Deutschland.....	197
5.2	Autonomie und Steuerung: Deutschland und Norwegen.....	198
5.2.1	Management-Autonomie.....	198
5.2.2	Implementations-Autonomie.....	205
5.2.3	Policy-Autonomie.....	209
5.3	Fazit: Autonomie und Steuerung im Ländervergleich.....	211
<b>Teil 3: Behördenvergleich.....</b>		<b>213</b>
<b>6</b>	<b>Die Bedeutung organisatorischer Merkmale für Autonomie und Steuerung.....</b>	<b>215</b>
6.1	Die Bedeutung von Aufgabenmerkmalen für Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden.....	216
6.1.1	Politische Relevanz.....	219
6.1.2	Behördenhaushalt: Anteil eigener Einnahmen.....	228
6.1.3	Steuerungsinstrumente der Behörden.....	231
6.1.4	Politikfelder.....	241
6.2	Die Bedeutung struktureller Merkmale für Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden.....	245
6.2.1	Rechtsform.....	248
6.2.2	Art der ministeriellen Aufsicht.....	254

6.2.3	Behördengröße .....	259
6.3	Zusammenfassung .....	262
<b>7</b>	<b>Autonomie und Steuerung im Behördenvergleich .....</b>	<b>263</b>
7.1	Deutschland .....	265
7.1.1	Management-Autonomie .....	266
7.1.2	Implementations-Autonomie .....	280
7.1.3	Policy-Autonomie .....	283
7.2	Deutschland und Norwegen .....	291
7.2.1	Management-Autonomie .....	294
7.2.2	Implementations-Autonomie .....	307
7.2.3	Policy-Autonomie .....	311
7.3	Diskussion der Ergebnisse .....	314
7.3.1	Aufgabenmerkmale .....	316
7.3.2	Strukturmerkmale .....	322
7.4	Zusammenfassung .....	325
	<b>Teil 4: Schlussbetrachtung .....</b>	<b>327</b>
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>329</b>
8.1	Die zentralen Ergebnisse der Arbeit .....	331
8.2	Der Beitrag der Arbeit .....	334
8.3	Ausblick .....	337
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>339</b>

# Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ANOVA	Varianzanalyse („Analysis of Variance“)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BDBOS	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfRG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BK	Bundeskanzleramt (einschließlich Beauftragter für Kultur und Medien)
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

BRH	Bundesrechnungshof
BStU	Bundesbeauftragte(r) für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BWZ	Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung
COBRA	Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis Network
COFOG	Classification of the Functions of Government
COO	Cooks Distanz
D	Deutschland
DAMA	Deutsche Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
df	Freiheitsgrade („degrees of freedom“)
DIFI	Direktoratet for forvaltning og IKT („Direktorat für Verwaltung und IT“)
DWD	Deutscher Wetterdienst
EU	Europäische Union
FIN	Finanzmanagement-Autonomie (Index)
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HRM	Personalmanagement (Human Resources Management)
HRMOP	operative Personalmanagement-Autonomie (Index)
HRMSTRAT	strategische Personalmanagement-Autonomie (Index)
IMPL	Implementations-Autonomie (Index)
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
LEV	zentrierter Leverage-Index
MAX	Maximalwert
MBOR	Management-by-Objectives-and-Results
MIN	Minimalwert
M-W-U	Mann-Whitney-U-Test
N	Norwegen
NOU	Norges offentlige utredninger („Öffentliche Untersuchungen Norwegens“)
NPA	National Patterns Approach
NPM	New Public Management
n. s.	nicht significant

---

NSAD	The Norwegian State Administration Database
NSD	Norwegian Social Science Data Services
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLS	Methode der kleinsten Quadrate („ordinary least squares“)
OPA	Organizational Patterns Approach
PRVR	Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform
PSA	Policy Sector Approach
SD	Standardabweichung („standard deviation“)
SGB	Sozialgesetzbuch
SE	Standardfehler („standard error“)
SDR	studentisierte, ausgeschlossene Residuen
St. meld.	Stortingsmelding (Weißbuch der norwegischen Regierung)
VZÄ	Vollzeit-Äquivalente
WR	Wissenschaftsrat

# Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Idealtypen moderner Agenturen und unabhängiger Regulierungsbehörden.....	31
<i>Tabelle 2:</i>	Fallauswahl .....	42
<i>Tabelle 3:</i>	Erklärungsmodell behördlicher Autonomie .....	73
<i>Tabelle 4:</i>	Rücklauf nach Rechtsform .....	102
<i>Tabelle 5:</i>	Anteile der Behörden nach Rechtsform an Grundgesamtheit und Rücklauf (Prozente).....	103
<i>Tabelle 6:</i>	Rücklaufquote nach Ressortzugehörigkeit und Anteile der Behörden an Grundgesamtheit und Rücklauf (Prozente) .....	104
<i>Tabelle 7:</i>	Anteil der verfügbaren Haushalts- und Personalzahlen (2008) an der Grundgesamtheit nach Rechtsformen.....	106
<i>Tabelle 8:</i>	Mittelwertvergleich des Personals von Response und Nonresponse-Behörden nach Rechtsformen (ANOVA) .....	106
<i>Tabelle 9:</i>	Mittelwertvergleich der Haushalte von Response und Nonresponse-Behörden nach Rechtsformen (ANOVA) .....	107
<i>Tabelle 10:</i>	Art der Beteiligung an der Befragung .....	108
<i>Tabelle 11:</i>	Position der Befragten .....	109
<i>Tabelle 12:</i>	Rücklaufquote nach Rechtsform .....	113
<i>Tabelle 13:</i>	Anteile nach Rechtsform an Grundgesamtheit und Rücklauf (Prozente) .....	113
<i>Tabelle 14:</i>	Rücklauf nach Ressortzugehörigkeit .....	114
<i>Tabelle 15:</i>	Anteile der Behörden nach Ressortzugehörigkeit an Grundgesamtheit und Rücklauf (Prozente) .....	115
<i>Tabelle 16:</i>	Rücklauf nach Anzahl der Mitarbeiter .....	116

<i>Tabelle 17:</i>	Anteile nach Anzahl der Mitarbeiter an Grundgesamtheit und Rücklauf (Prozente).....	116
<i>Tabelle 18:</i>	Rechtsformen verselbständigter Behörden in Deutschland .....	138
<i>Tabelle 19:</i>	Typen struktureller Veränderungen.....	141
<i>Tabelle 20:</i>	Rechtsformen in Norwegen.....	150
<i>Tabelle 21:</i>	Formale Rahmenbedingungen behördlicher Autonomie in Deutschland und Norwegen („Entscheidungskorridor“).....	156
<i>Tabelle 22:</i>	Strategische HRM-Autonomie (Deutschland, Prozente).....	183
<i>Tabelle 23:</i>	Operative HRM-Autonomie (Deutschland, Prozente) .....	183
<i>Tabelle 24:</i>	Finanzmanagement-Autonomie (Deutschland, Prozente) .....	185
<i>Tabelle 25:</i>	Implementations-Autonomie (Deutschland, Prozente) .....	188
<i>Tabelle 26:</i>	Wie häufig werden fachliche Entscheidungen der Organisation durch das übergeordnete Ministerium geändert oder aufgehoben? (Deutschland, Prozente) .....	189
<i>Tabelle 27:</i>	Rollenwahrnehmung im Verhältnis zum Ministerium (Deutschland, Prozente) .....	191
<i>Tabelle 28:</i>	Veränderung der Rollenwahrnehmung im Verhältnis zum Ministerium innerhalb der vergangenen fünf Jahre (Deutschland, Prozente) .....	193
<i>Tabelle 29:</i>	Arbeitsteilung zwischen Behörde und Ministerium (Deutschland, Prozente) .....	195
<i>Tabelle 30:</i>	Strategische HRM-Autonomie im Ländervergleich (Prozente).....	199
<i>Tabelle 31:</i>	Operative HRM-Autonomie im Ländervergleich (Prozente).....	200
<i>Tabelle 32:</i>	Finanzmanagement-Autonomie (Preise, Gebühren) im Ländervergleich (Prozente).....	202
<i>Tabelle 33:</i>	Finanzmanagement-Autonomie (Mittelübertragung) im Ländervergleich (Prozente).....	202
<i>Tabelle 34:</i>	Management-Autonomie im Ländervergleich (Mittelwerte, Standardabweichung in Klammern).....	203
<i>Tabelle 35:</i>	Einschränkungen der Behörden im Ländervergleich (Prozente) .....	204

---

<i>Tabelle 36:</i>	Autonomie der Behörden bei der Auswahl der Instrumente im Ländervergleich (Prozente) .....	206
<i>Tabelle 37:</i>	Autonomie der Behörden bei der Aufgabenerfüllung im Ländervergleich (Prozente) .....	207
<i>Tabelle 38:</i>	Implementations-Autonomie im Ländervergleich (Mittelwerte, Standardabweichung in Klammern) .....	208
<i>Tabelle 39:</i>	Arbeitsteilung zwischen Behörde und Ministerium bezüglich Vollzugsaufgaben im Ländervergleich (Prozente) .....	208
<i>Tabelle 40:</i>	Arbeitsteilung zwischen Behörde und Ministerium bezüglich Evaluation und Rückmeldung zu politischen Programmen im Ländervergleich (Prozente) .....	210
<i>Tabelle 41:</i>	Arbeitsteilung zwischen Behörde und Ministerium bezüglich Evaluation und Rückmeldung zu politischen Programmen im Ländervergleich (Prozente) .....	210
<i>Tabelle 42:</i>	Erklärungsfaktoren für behördliche Autonomie .....	262
<i>Tabelle 43:</i>	Hypothesen zum Einfluss organisatorischer Merkmale auf behördliche Autonomie .....	264
<i>Tabelle 44:</i>	Abhängige Variablen (deskriptive Statistik, Deutschland).....	265
<i>Tabelle 45:</i>	Unabhängige Variablen (deskriptive Statistik, Deutschland)...	267
<i>Tabelle 46:</i>	Erklärungsmodelle für strategische Personalmanagement-Autonomie (Deutschland) .....	270
<i>Tabelle 47:</i>	Erklärungsmodelle für operative Personalmanagement-Autonomie (Deutschland) .....	272
<i>Tabelle 48:</i>	Erklärungsmodelle für Finanzmanagement-Autonomie (Deutschland) .....	274
<i>Tabelle 49:</i>	Erklärungsmodelle für Finanzmanagement-Autonomie (Preise, Gebühren) (Deutschland) .....	276
<i>Tabelle 50:</i>	Erklärungsmodelle für Implementations-Autonomie (Deutschland) .....	281
<i>Tabelle 51:</i>	Erklärungsmodelle für Policy-Autonomie („Vorschläge zur Politikformulierung“) (Deutschland).....	285

---

<i>Tabelle 52:</i>	Erklärungsmodelle für Policy-Autonomie („Evaluation und Feedback“) (Deutschland).....	287
<i>Tabelle 53:</i>	Abhängige Variablen (deskriptive Statistik, Deutschland und Norwegen).....	292
<i>Tabelle 54:</i>	Unabhängige Variablen (deskriptive Statistik, Deutschland und Norwegen).....	293
<i>Tabelle 55:</i>	Erklärungsmodelle für HRMSTRAT (Deutschland und Norwegen).....	295
<i>Tabelle 56:</i>	Erklärungsmodelle für HRMOP (Deutschland und Norwegen).....	299
<i>Tabelle 57:</i>	Erklärungsmodelle für Finanzmanagement-Autonomie (Deutschland und Norwegen).....	302
<i>Tabelle 58:</i>	Erklärungsmodelle für Implementations-Autonomie (Deutschland und Norwegen).....	309
<i>Tabelle 59:</i>	Erklärungsmodelle für Policy-Autonomie („Evaluation und Feedback“) (Deutschland und Norwegen).....	312
<i>Tabelle 60:</i>	Ergebnisse des Behördenvergleichs.....	315

# Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i> Umkodierung fünf- bzw. dreistufiger Antwortskalen .....	118
<i>Abbildung 2:</i> Umkodierung der Antworten zu Personalmanagement-Autonomie.....	119

**Teil 1:**  
**Einleitung, Theorie, Methodik**

# 1 Einleitung

In der vorliegenden Arbeit werden Steuerungsbeziehungen zwischen Ministerien und strukturell verselbständigten Behörden („Agencies“) am Beispiel Deutschlands und Norwegens untersucht. Damit knüpft die Untersuchung an eine wissenschaftliche Debatte an, die ihren Ausgangspunkt in der Errichtung einer großen Anzahl solcher Behörden in zahlreichen Ländern der OECD (und darüber hinaus) in den vergangenen zwanzig Jahren nimmt (Pollitt et al. 2001; Pollitt & Talbot 2004; OECD 2002; Jann & Döhler 2007; Verhoest et al. 2012). Die Errichtung neuer Behörden wird einerseits mit der Reformbewegung des New Public Management (NPM) in Verbindung gebracht (Hood 1991). In diesem Zusammenhang gilt die Delegation klar abgegrenzter öffentlicher Aufgaben an verselbständigte Behörden, die leistungsbezogen gesteuert werden und erweiterte administrative Entscheidungsspielräume erhalten, als Reforminstrument für eine effizientere und effektivere Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Jann 1999; OECD 2002; Pollitt et al. 2004; Talbot 2004; Bach, Fleischer & Hustedt 2010).

Andererseits gelten verselbständigte Behörden als Begleiterscheinung des modernen Regulierungsstaates, der im Zusammenhang mit der Liberalisierung bzw. Privatisierung der klassischen staatlichen Monopolbetriebe entstanden ist (Majone 1997; Thatcher 2002; Levi-Faur 2005; Döhler 2006). Die Delegation regulativer Aufgaben an verselbständigte Behörden, die vor politischen Eingriffen in die Vollzugstätigkeit geschützt sind, gilt dabei als zentrale Voraussetzung für eine effektive Implementation dieser Aufgaben. Hierdurch könne sich die Politik dauerhaft an ihre Entscheidungen binden und den Adressaten glaubhaft versichern, dass regulative Entscheidungen nicht durch kurzfristige politische Interessen bestimmt werden, sondern interessenneutral auf der Grundlage nachvollziehbarer Kriterien getroffen werden (Majone 1997; Gilardi 2002).

Die Literatur zu diesem als „Agencification“ bezeichneten Entwicklungstrend (Jann 1999; Gill 2002; Christensen & Lægrend 2006; Moynihan 2006) vermittelt gelegentlich den Eindruck, dass die Delegation öffentlicher Aufgaben an Behörden außerhalb der Ministerialverwaltung eine völlig neue Entwicklung darstellt. Allerdings wird auch immer wieder betont, dass solche Behörden alles andere als neu sind (Greve, Flinders & Van Thiel 1999; OECD 2002; Wettenhall 2005; Bach & Jann 2010). In Norwegen werden staatliche Aufgaben seit

mehr als 150 Jahren durch strukturell verselbständigte Behörden wahrgenommen (Christensen & Roness 1999). Auch in Deutschland gibt es eine bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückreichende Tradition der Delegation gesamtstaatlicher Aufgaben an strukturell verselbständigte Behörden (Welz 1988).

Die Delegation öffentlicher Aufgaben an Behörden außerhalb der Ministerialverwaltung ist also weder neu noch ein „Erfindung“ des NPM. Das große wissenschaftliche und praktische Interesse an dieser Organisationsform ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Anzahl dieser Behörden in den vergangenen zwanzig bis dreißig Jahren stark zugenommen hat (Levi-Faur 2005; Van Thiel 2012). Zum anderen ist entscheidend, dass sowohl in der NPM-Debatte als auch in der Diskussion um Regulierungsbehörden von einem Wandel der Steuerungsbeziehungen zwischen Ministerien und Behörden ausgegangen wird bzw. dieser Wandel ein zentrales Element normativer Reformleitbilder darstellt. Der Schwerpunkt der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung liegt dabei vor allem auf der Frage, wieso Aufgaben an Behörden delegiert werden, warum manche Behörden formal unabhängiger sind als andere und weshalb Agenturen plötzlich so „populär“ geworden sind (siehe als Überblick über die umfangreiche Literatur Pollack 2002; Flinders 2009; James & Van Thiel 2011). Dieser analytische Zugang kann auch als „Delegationsperspektive“ bezeichnet werden. In theoretischer Hinsicht wird diese Literatur von den Annahmen des Prinzipal-Agenten-Ansatzes dominiert, der die Folgebereitschaft der Behörden („Agent“) gegenüber dem politischen Auftraggeber („Prinzipal“) grundsätzlich in Frage stellt (McCubbins, Noll & Weingast 1987; Gilardi & Braun 2002).

Demgegenüber liegen weitaus weniger systematische empirische Studien über die tatsächliche Ausgestaltung der Steuerungsbeziehungen zwischen Ministerien und verselbständigten Behörden „nach der Delegation“ vor (z. B. Gains 2003; Pollitt et al. 2004; Thatcher 2005; Döhler 2007a; Maggetti 2007; Verhoest et al. 2010). Werden die Behörden „an der langen Leine“ geführt oder greifen die Ministerien fortwährend in das Tagesgeschäft der Behörden ein? Inwieweit unterscheiden sich die Steuerungsmuster zwischen verschiedenen Behörden und wie können diese Unterschiede erklärt werden? Dieser analytische Zugang wird im Folgenden als „Steuerungsperspektive“ bezeichnet. Im Unterschied zur Delegationsperspektive, bei der formale Strukturen die abhängige Variable darstellen, werden formale Organisationsstrukturen in der Delegationsperspektive als eine erklärende Variable, aber keineswegs als einziger oder wichtigster Erklärungsfaktor behandelt.

Die vorliegende Arbeit knüpft an die Steuerungsperspektive an. Ausgangspunkt der Untersuchung ist zunächst die einfache Beobachtung, dass bei der Ausgestaltung der Steuerungsbeziehungen zwischen Ministerien und verselb-

ständigten Behörden teilweise erhebliche Unterschiede festzustellen sind (Elder & Page 1998; Gains 2003; Pollitt 2006; Döhler 2007a). In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die Bedeutung der Aufgabe bzw. einzelner Aufgabenmerkmale für interorganisatorische Steuerungsbeziehungen hingewiesen (Pollitt 2005; Döhler 2007a; Bogumil & Jann 2009; Painter & Yee 2011). In der Literatur wurden hierzu verschiedene Annahmen mittlerer Reichweite formuliert, die typischerweise auf der Grundlage qualitativer Fallstudien gewonnen wurden. Diese Annahmen werden in der vorliegenden Arbeit systematisiert und auf breiter empirischer Grundlage überprüft.

Allerdings unterscheiden sich verselbständigte Behörden auch im Hinblick auf strukturelle Merkmale wie Rechtsform oder Leitungsstruktur (Christensen 2001; Egeberg 2003). Es erscheint plausibel, dass sich auch solche Merkmale in den interorganisatorischen Steuerungsbeziehungen niederschlagen. Zahlreiche empirische Forschungsarbeiten deuten indes darauf hin, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen strukturellen Merkmalen verselbständigter Behörden und der Ausprägung interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen besteht (Verhoest et al. 2004, 2010; Lægroid, Roness & Rubecksen 2006a; Yesilkagit & Van Thiel 2008; siehe aber Painter & Yee 2011; Bach & Huber 2012). Auch hier leistet die Arbeit einen Beitrag, verschiedene theoretische Annahmen zu den Effekten struktureller Merkmale auf interorganisatorische Steuerungsbeziehungen zu systematisieren und empirisch zu überprüfen. Auf diese Weise können empirisch fundierte Aussagen darüber getroffen werden, welche Effekte bspw. mit der Veränderung der Rechtsform einer Behörde verbunden sind. Während davon ausgegangen werden kann, dass steuerungsrelevante Aufgabenmerkmale wie politische Relevanz oder technische Komplexität kaum absichtsvoll zu beeinflussen sind, gehören strukturelle Veränderungen zum typischen Repertoire verwaltungspolitischer Handlungsinstrumente.

Die Aufmerksamkeit der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung zu verselbständigten Behörden war in den vergangenen Jahren überwiegend auf solche Länder gerichtet, in denen neue Typen solcher Behörden entstanden sind oder umfassende Reformen bereits bestehender Behörden angestoßen wurden (siehe explizit Pollitt et al. 2004: 44-45). Hierdurch geraten jedoch auch Länder wie Deutschland aus dem Blickwinkel, in denen – zumindest auf der Bundesebene – verselbständigte Behörden zwar seit langem bestehen, aber keine umfassenden Reformen verselbständigter Behörden zu beobachten sind (Jann 2004; Pollitt & Bouckaert 2004; Schröter 2007). Für ein umfassendes Verständnis der Folgen struktureller Verselbständigung sollten jedoch auch Länder ohne weitreichende Reformen in der (international vergleichenden) Analyse berücksichtigt werden (Bach & Jann 2010: 444). Eine solche Fallauswahl besitzt auch den Vorteil, dass interorganisatorische Steuerungsbeziehungen

gen bereits „eingespielt“ sind und empirische Ergebnisse nicht durch die „Nachwirkungen“ umfassender Reformen verzerrt werden. Schließlich liegen auch für den deutschen Fall empirische Hinweise vor, die auf eine schrittweise Annäherung an ein managerialistisches bzw. ein regulatives Agenturmodell hindeuten (Döhler 2007b, 2008). Inwieweit hiermit tatsächliche Veränderungen der Steuerungsbeziehungen zur Ministerialverwaltung verbunden sind, wurde bislang hingegen noch nicht systematisch untersucht.

In der international vergleichenden Verwaltungsforschung gilt Deutschland als typisches Beispiel für eine legalistische, rechtsstaatlich geprägte Verwaltungstradition bzw. -kultur (Jann 1983; Pollitt & Bouckaert 2004; Painter & Peters 2010). Mit dieser Verwaltungstradition wird assoziiert, dass der öffentliche Sektor durch traditionelle Steuerungsinstrumente wie hierarchische Weisungen, eine starke Input-Orientierung sowie zahlreiche und detaillierte Regeln geprägt ist (Benz & Goetz 1996; Wollmann 2000). Darüber hinaus gilt diese Verwaltungstradition als wenig „kompatibel“ mit den Reformkonzepten des New Public Management (Olsen 1996; Pollitt & Bouckaert 2004). Hieraus folgt, dass sich bundesdeutsche Behörden gewissermaßen als „Gegenmodell“ zur idealtypischen NPM-Agentur (siehe hierzu ausführlich Kapitel 1.2) durch ein hohes Maß an ministerieller Steuerung bzw. eine geringe behördliche Autonomie auszeichnen müssten (Bach 2010). Eine systematische empirische Überprüfung dieser Annahme liegt jedoch bislang nicht vor.

Wenngleich Norwegen gemeinhin nicht als „Musterbeispiel“ der kontinentaleuropäischen Verwaltungstradition gilt, ist auch die norwegische Verwaltung durch „strong *Rechtsstaat* norms and values“ (Christensen 2005: 736; Hervorhebung im Original) gekennzeichnet. Es überrascht daher wenig, dass zentrale Ideen des NPM angesichts einer „kulturellen Kollision“ mit dem traditionellen Verständnis eines starken Staates in Norwegen auf wenig fruchtbaren Boden fielen (Olsen 1996). Dieses Bild eines wenig enthusiastischen Reformers hat sich jedoch seit Mitte der 1990er Jahre gewandelt, weshalb Norwegen mittlerweile mit Pollitt und Bouckaert (2004) als später „Modernizer“ bezeichnet wird (Christensen & Lægreid 2004). Dieser Unterschied macht sich im Vergleich zu Deutschland im Hinblick auf die Steuerung verselbständigter Behörden vor allem bei der Umsetzung bestimmter Instrumente des NPM-Baukastens bemerkbar. Hierzu zählen insbesondere die Anwendung leistungsbezogener Steuerungsinstrumente („performance contracting“) und die Flexibilisierung des Haushalts- und Personalwesens (Lægreid, Roness & Rubecksen 2006b; Bach 2007). Ein Vergleich Deutschlands und Norwegens kann daher Aufschluss darüber geben, wie sich NPM-Reformen auf das Verhältnis zwischen Ministerien und Behörden tatsächlich auswirken. Die vorliegende Arbeit leistet somit einen wichtigen Beitrag zu einer empirisch fundierten Analyse interorganisato-

rischer Steuerungsbeziehungen in rechtsstaatlich geprägten Kontexten, die sich in unterschiedlich starkem Maße an den Reformkonzepten des NPM orientiert haben.

Das Kapitel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst wird herausgearbeitet, was verselbständigte Behörden auszeichnet und worin sich diese von anderen Organisationen unterscheiden, die außerhalb der Ministerialverwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Kapitel 1.1). In einem nächsten Schritt wird die politik- und verwaltungswissenschaftliche Literatur zu verselbständigten Behörden dargestellt. Dabei wird die vorliegende Arbeit in die beiden eingangs erwähnten Debatten – NPM und Regulierungsstaat – eingeordnet und ihr spezifischer Beitrag verdeutlicht (Kapitel 1.2). Danach werden die Fragestellung und der analytische Rahmen der Arbeit herausgearbeitet (Kapitel 1.3). Hiernach werden die Fallauswahl (Kapitel 1.4) und die methodische Vorgehensweise skizziert (Kapitel 1.5). Anschließend wird die politikwissenschaftliche Relevanz der Arbeit herausgearbeitet (Kapitel 1.6) und schließlich der Aufbau der Untersuchung vorgestellt (Kapitel 1.7).

## 1.1 Untersuchungsgegenstand

Eine zentrale Herausforderung der wissenschaftlichen Debatte um verselbständigte Behörden besteht darin, dass vielfach unklar bleibt, welche Organisationen eigentlich als Agenturen gelten können und worin sich diese ggf. von anderen öffentlichen Organisationen unterscheiden (Pollitt et al. 2004; Thynne 2004; Wettenhall 2005). Bouckaert und Peters konstatieren etwa dass „some scholars are less than clear about what types of organizations are actually to be considered in the analysis“ (Bouckaert & Peters 2004: 23). Ein anderer Beobachter fasst die Diskussion folgendermaßen zusammen:

[T]here is no widely accepted idea of what is or what constitutes an agency. A consequence is that agencies tend to be all things to all people. (Thynne 2004: 91)

Diese begriffliche Unschärfe ist darauf zurückzuführen, dass sich hinter dem Agentur-Konzept einerseits unterschiedliche Organisationstypen verbergen, andererseits aber auch verschiedene normative Reformkonzepte und -ideen (Smullen 2004). Der vorliegende Abschnitt geht auf den ersten Aspekt ein und nimmt eine analytische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes vor. Die mit dem Agency-Begriff verbundenen normativen Leitbilder werden im folgenden Teilkapitel herausgearbeitet. Eine möglichst klare Definition von „Agenturen“ bzw. des in der vorliegenden Arbeit synonym verwendeten Begriffs der

„verselbständigten Behörden“ ist sowohl für die Einordnung der Untersuchung in die wissenschaftliche Debatte als auch für die Fallauswahl unverzichtbar, denn letztlich steht und fällt die empirische und theoretische Aussagekraft der vorliegenden Studie auch damit, dass nicht „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden.

In der englischsprachigen Literatur ist mit dem Begriff „agency“ zunächst nichts anderes als eine öffentliche Behörde oder ein Amt gemeint. So lautet der Untertitel eines bekannten Buches über die US-amerikanische Verwaltung „What Government Agencies Do and Why They Do It“ (Wilson 1989). In einem Überblicksartikel identifiziert Thynne (2004) sowohl sehr breite Definitionen, die von Ministerien bis hin zu öffentlichen Unternehmen reichen, als auch vergleichsweise eng gefasste Definitionen, die unterschiedliche Typen nicht-ministerieller Organisationen umfassen. In ähnlicher Weise bezeichnet Hood (1978) unterschiedliche Typen nicht-ministerieller Organisationen in Großbritannien als „agencies“ (und das lange vor der aktuellen Diskussion). An diese Begriffsbestimmung knüpft die vorliegende Arbeit an, d. h. ein zentrales Merkmal von Agenturen besteht darin, dass sie außerhalb der Ministerialverwaltung angesiedelt sind.

Dieser Aspekt trifft zunächst einmal auf eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen zu, die außerhalb der Ministerialverwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Für diese Organisationen wird in der Literatur eine beinahe unüberschaubare Anzahl von Begriffen und Akronymen wie „quasi-autonomous non-governmental organizations“ (QUANGOs) (Hood 1986; Greve, Flinders & Van Thiel 1999), „para-government organizations“ (PGOs) (Hood & Schuppert 1988), „autonomous and quasi-autonomous bodies“ (AQUAs) (Bouckaert & Peters 2004), „state organizations“ (Roness 2007) oder „public sector organizations“ (Van Thiel 2012) verwendet. Dieser Literatur liegt die Beobachtung zugrunde, dass ein breites Spektrum unterschiedlicher Organisationen mit öffentlichen Aufgaben außerhalb der Ministerialverwaltung vorhanden ist. Die große Vielfalt unterschiedlicher Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung wird daher auch als ein „zoo containing many animals“ (Hood 1986: 188; Bach & Jann 2010) beschrieben, die anhand bestimmter Kriterien typologisiert werden können. Als Kriterien für die Zuordnung zu einer bestimmten Spezies werden bspw. die Art der Finanzierung, die politische Verantwortung des zuständigen Ministers und die Instrumente der politischen Steuerung und Kontrolle (Greve, Flinders & Van Thiel 1999) oder die Rechtsform (Hood & Schuppert 1990; Bouckaert & Peters 2004; Bach & Jann 2010; Van Thiel 2012) herangezogen. Wie lassen sich aber nun Agenturen in diesen „Verwaltungszoo“ einordnen?

Die neuere Diskussion, die ihren Ausgangspunkt im „Agenturfieber“ (Pollitt et al. 2001) der vergangenen zwanzig Jahre nimmt, verwendet eine ver-

gleichsweise eng gefasste Definition von Agenturen. Die vorliegende Arbeit knüpft an die von Pollitt et al. (2001: 273-275, 2004: 7-11; siehe auch Talbot 2004: 4-5; Thynne 2004: 95-96; Verhoest et al. 2010: 17-18) vorgeschlagene Definition an. Demzufolge ist eine Agentur bzw. eine verselbständigte Behörde dadurch gekennzeichnet, dass sie (1) überwiegend oder ausschließlich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage tätig ist; (2) funktional aus der Ministerialverwaltung ausgegliedert ist, d. h. spezifische Aufgaben wahrnimmt, die von denen der Ministerialverwaltung abgegrenzt werden können; (3) anders als das Ministerium über einen gewissen Grad an Autonomie bei administrativen oder inhaltlichen Entscheidungen verfügt; (4) gleichwohl aber auf eine Weise mit dem Ministerium verbunden ist, die dem Minister oder Staatssekretär erlaubt, den Haushalt und die wichtigsten Ziele der Organisation zu ändern; (5) somit auch gegenüber dem politisch verantwortlichen Minister keine vollständige gesetzliche Unabhängigkeit besitzt; (6) kein gewinnorientiertes Unternehmen ist; (7) über einen längeren Zeitraum besteht und (8) über eigene finanzielle und personelle Ressourcen verfügt.

Diese Definition zielt insbesondere darauf ab, Agenturen von anderen Formen der öffentlichen Leistungserbringung, etwa durch öffentliche Unternehmen oder durch private Organisationen („contracting out“) abzugrenzen (Jann 1999; Pollitt et al. 2004; Thynne 2004). Fasst man die einzelnen Elemente der Definition zusammen, zeichnen sich Agenturen im Unterschied zu anderen QUANGOs durch ihre geringe Distanz zur Ministerialverwaltung aus, d. h. „agencies generally represent the organizational form closest to the traditional core bureaucracy – the general-purpose ministry or department of state“ (Pollitt et al. 2001: 275). Die Aufgabendelegation an Agenturen kann somit als eine vergleichsweise schwache Form der organisatorischen Verselbständigung gelten, wohingegen die formelle oder materielle Privatisierung öffentlicher Aufgaben typischerweise darauf abzielt, eine deutlich größere Distanz zur politisch geführten Ministerialverwaltung zu schaffen (Greve, Flinders & Van Thiel 1999; Pollitt et al. 2001). Während sich die QUANGO-Diskussion überwiegend auf solche Organisationen konzentriert, die als „hidden public sector“ (Hood 1986) weder eindeutig dem öffentlichen noch dem privaten Sektor zugehörig sind (Schuppert 1981; Hood & Schuppert 1988; Reichard 1990), können Agenturen zweifelsohne demjenigen Teil der öffentlichen Verwaltung zugeordnet werden, welcher im direkten Einflussbereich der Politik steht.

Es steht außer Frage, dass eine eindeutige Zuordnung real existierender Organisationen auf der Grundlage dieser Definition nicht in jedem Fall möglich ist (Pollitt et al. 2004: 8-9; Thynne 2004: 99). Dennoch ermöglicht sie eine nachvollziehbare Einordnung der meisten öffentlichen Organisationen und die Identifikation von Grenzfällen. Zentrale Stärke dieser Definition ist, dass sie in

der international vergleichenden empirischen Forschung verwendet werden kann (Pollitt et al. 2004: 8) – eben gerade weil sie „does not precisely match the organizational and legal categories used in each and every country“ (Pollitt et al. 2004: 11). Neben diesem allgemeinen Verständnis verselbständigter Behörden bzw. Agenturen werden in der Literatur auch deutlich enger gefasste, z. T. normativ aufgeladene Begriffsbestimmungen verwendet, die gleichzeitig den Ausgangspunkt der neueren Literatur bilden. Diese stehen im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts.

## 1.2 Untersuchungsziel

Der folgende Abschnitt dient der Einordnung der Untersuchung in die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung zu verselbständigten Behörden. Es wurde bereits einleitend darauf hingewiesen, dass die Delegation öffentlicher Aufgaben an verselbständigte Behörden einerseits als managerialistisches Reformkonzept (z. B. Smullen 2004; Talbot 2004) und andererseits als Folgeerscheinung der zunehmenden Bedeutung regulativer Politik (z. B. Majone 1997; Gilardi 2002; Thatcher 2002; Döhler 2006) verstanden werden kann. Es wird im Folgenden argumentiert, dass hieran anknüpfend zwischen einem managementorientierten und einem auf (unabhängige) Regulierungsbehörden fokussierten Forschungsstrang unterschieden werden kann (Döhler 2007a, 2007b; Bach & Jann 2010; Bach, Fleischer & Hustedt 2010; Bach 2012a). Diese beiden Debatten wurden bis vor wenigen Jahren weitestgehend getrennt voneinander geführt, haben sich seitdem aber schrittweise angenähert. Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Zugänge zum Untersuchungsgegenstand werden im Folgenden idealtypische Merkmale moderner (NPM) Agenturen und unabhängiger Regulierungsbehörden herausgearbeitet. Diese Merkmale werden in Tabelle 1 überblicksartig dargestellt.

Es wird im Folgenden argumentiert, dass diese beiden Debatten jeweils unterschiedliche Dimensionen ministerieller Steuerung und behördlicher Autonomie in den Mittelpunkt rücken, die in der vorliegenden Arbeit als zentrale Untersuchungsdimensionen aufgegriffen werden. Dabei beschränkt sich die vorliegende Untersuchung jedoch nicht auf „moderne Agenturen“ oder „unabhängige Regulierungsbehörden“, sondern legt den allgemeinen Agenturbegriff zugrunde. Hierdurch kann u. a. empirisch untersucht werden, inwieweit sich Behörden mit typischen Merkmalen moderner Agenturen bzw. unabhängiger Regulierungsbehörden tatsächlich von „normalen“ Agenturen unterscheiden. Auf diese Weise schlägt die Arbeit eine Brücke zwischen der Debatte zu modernen Agenturen und der auf unabhängige Regulierungsbehörden fokussierten Debatte, die sich

mit Olsen (1991) gesprochen bislang durch „parallel agendas but mutual disregard“ auszeichnen.

*Tabelle 1:* Idealtypen moderner Agenturen und unabhängiger Regulierungsbehörden

	<i>moderne Agentur</i>	<i>unabhängige Regulierungsbehörde</i>
Struktur	strukturell verselbständigt	strukturell verselbständigt
Steuerung	Ziel- und Leistungsvereinbarungen	hierarchische Steuerung (gesetzlich) eingeschränkt
Autonomie	Management-Autonomie (Finanzen, Personal, interne Organisation)	inhaltliche Autonomie bei regulatorischen Entscheidungen
Politikformulierung und -entscheidung	Ministerium bzw. Parlament ggf. Einbindung der Behörde durch Ministerium	Ministerium bzw. Parlament (Rahmengesetzgebung) Behörde (Regulierungsstandards)
Implementation	Behörde	Behörde

Quelle: Bach 2012a, Tabelle 1, S. 83

Die managementorientierte Debatte nimmt ihren Ausgangspunkt in den sog. Next-Steps Reformen in Großbritannien der 1980er Jahre (Kickert & Beck Jørgensen 1995; Bouckaert & Peters 2004; Smullen 2004; Bach, Fleischer & Hustedt 2010). Diese Reform beinhaltete eine massive strukturelle Ausgliederung („hiving off“) von Personal und Aufgaben aus der Ministerialverwaltung in strukturell verselbständigte Behörden. In der Literatur wird daher auch von der „Executive Agency Revolution in Whitehall“ gesprochen (James 2003). Die britischen Reformen haben in Wissenschaft und Praxis eine breite Aufmerksamkeit erfahren und dienen zahlreichen anderen Ländern als Vorbild für die Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung (Pollitt et al. 2001).

Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben in verselbständigte Behörden nach dem managementorientierten Modell wird u. a. damit begründet, dass der Abstand zur politischen Führung eine effizientere und effektivere Leistungserbringung bewirke; dass die Bedürfnisse der „Kunden“ der Verwaltung besser berücksichtigt werden können; dass Behörden mit klar abgegrenzten Zuständigkei-

ten eine bessere politische Steuerung der Verwaltung ermöglichen; und dass in solchen Behörden eine flexiblere Handhabung des Haushalts- und Dienstrechts möglich sei, wodurch wiederum Effizienz und Effektivität gesteigert werden können (Pollitt et al. 2004: 19-20; siehe auch Van Thiel 2001; James 2003). Zugespielt formuliert gelten Agenturen als „Allheilmittel“ für klassische Probleme der bürokratisch organisierten öffentlichen Verwaltung wie langwierige Entscheidungsprozesse, Regelorientierung und fehlende Motivation des Personals, Bürgerferne, unklare Zuständigkeiten und politische Detailsteuerung.

Diese Argumente für die Delegation öffentlicher Aufgaben an verselbständigte Behörden werden in der Literatur als Praktiker-Modell („practitioners’ theory“) bezeichnet und zu einem Idealtypus der „modernen Agentur“ verdichtet (Jann 1999; Pollitt et al. 2004: Kapitel 2; Smullen 2004; Talbot 2004; Bach, Fleischer & Hustedt 2010). Dieses normative Leitbild umfasst drei zentrale Elemente, weshalb es auch als „Dreibeiner-Modell“ bezeichnet wird: Eine moderne Agentur ist demzufolge (1) eine von der Ministerialverwaltung getrennte Behörde, (2) die über Leistungsvereinbarungen gesteuert wird und (3) über erweiterte Handlungsspielräume für das interne Management (Personal, Finanzen, Organisation) verfügt. Als weiteres Merkmal moderner Agenturen, das jedoch nicht von allen Autoren als zwingend betrachtet wird, gilt (4) die Trennung von Politikformulierung (als alleinige Aufgabe der Ministerien) und administrativem Vollzug (als Kernaufgabe der Agenturen). Die Trennung von Policy und Operations war bspw. in Flandern (Verschuere 2009) und Neuseeland (Christensen & Læg Reid 2001) ein explizites Ziel managementorientierter Agenturreformen. Pollitt et al. (2004: 41-42) argumentieren hingegen, dass verselbständigte Behörden keineswegs selten in Politikvorbereitung und -formulierung eingebunden seien. Die Trennung von Politikformulierung und -vollzug sei daher kein elementares Merkmal der idealtypischen modernen Agentur, sondern „a sub-variant within the agency trend“ (Pollitt et al. 2004: 42). Für die vorliegende Arbeit ist jedoch nicht entscheidend, ob es sich bei dieser Trennung um ein zwingendes Merkmal idealtypischer moderner Agenturen handelt. Vielmehr wird argumentiert, dass es sich hierbei um eine aus politikwissenschaftlicher Perspektive besonders relevante Dimension des Verhältnisses von Ministerialverwaltung und verselbständigten Behörden handelt, die aus einer politikwissenschaftlichen Analyse nicht ausgeklammert werden kann.

Weitestgehend getrennt von dieser managementorientierten Debatte stehen verselbständigte Behörden im Mittelpunkt eines anderen Forschungsstrangs, der sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive mit der zunehmenden Bedeutung unabhängiger Regulierungsbehörden auseinandersetzt (Majone 1997; Gilardi 2002; Thatcher 2002; Döhler 2006; Christensen & Læg Reid 2006). Diesen in der internationalen Diskussion auch als „independent regulatory agencies“ oder

„non-majoritarian institutions“ bezeichneten Behörden wird für die vergangenen Jahrzehnte ein ebenso sprunghaftes Wachstum attestiert wie den modernen Agenturen (Levi-Faur 2005). Diese Behörden gelten als institutionelle Begleiterscheinung der Liberalisierung und Privatisierung der ehemaligen staatlichen Monopolbetriebe (Telekommunikation, Energieversorgung, Schienenverkehr etc.). Sie sind damit in den umfassenderen Diskurs zum Aufstieg des Regulierungsstaates einzuordnen, der im Gegensatz zum klassischen Wohlfahrtsstaat nicht durch direkte Leistungserbringung und distributive Policies tätig wird, sondern kollektive Probleme (z. B. Marktversagen) durch allgemeinverbindliche Ge- und Verbote zu lösen versucht (Majone 1997; Grande & Eberlein 2002; Moran 2002). In diesem Zusammenhang umfasst Regulierung allerdings nicht nur die Regelung bestehender Märkte, sondern zunehmend auch die Herstellung von Wettbewerb in den ehemals staatlich dominierten Sektoren. Hinzu kommt der Bereich der Risikoregulierung, also der Vermeidung und Abwehr von Gefahren in verschiedenen gesellschaftlichen Problembereichen wie Umwelt, Lebensmittelsicherheit oder Atomenergie (Döhler 2006).

In diesem Zusammenhang wird unabhängigen Regulierungsbehörden eine zentrale Rolle bei der Umsetzung, aber zunehmend auch bei der Gestaltung regulativer Policies beigemessen. Diese verfügten – anders als die Ministerialbürokratien – über ein hohes Maß an professioneller Expertise, was für eine effektive Regulierung zwingend erforderlich sei. Darüber hinaus wird argumentiert, dass regulative Politik eine besonders hohe Glaubwürdigkeit seitens politischer Entscheidungsträger erfordere, dass verbindliche Entscheidungen interesseneutral und für die Adressaten nachvollziehbar getroffen werden (Gilardi 2002). Für Politiker bestehe ein großer Anreiz, zur Erreichung kurzfristiger politischer Ziele von bereits getroffenen Entscheidungen abzuweichen, die langfristig jedoch zu effizienteren Ergebnissen führen würden. Allerdings könnten Politiker ihre Glaubwürdigkeit gegenüber den Adressaten dadurch erhöhen („credible commitment“), indem sie weitreichende Entscheidungskompetenzen an unabhängige Regulierungsbehörden delegieren und sich somit selbst an ihre Entscheidungen binden (Majone 1997; Gilardi 2002; Thatcher 2002; Elgie 2006). Die formale Unabhängigkeit im Sinne (gesetzlich) eingeschränkter politischer Eingriffsmöglichkeiten in substantielle Entscheidungen gilt demnach als das zentrale Merkmal der idealtypischen unabhängigen Regulierungsbehörde.

Die beiden Debatten rücken jeweils unterschiedliche Dimensionen der Autonomie verselbständigter Behörden in den Mittelpunkt. Hierunter kann allgemein die Kompetenz einer Behörde verstanden werden, eigenständig über einen bestimmten Gegenstandsbereich zu entscheiden. Das Ausmaß dieses Entscheidungsspielraums hängt wiederum davon ab, wie stark die Behörde bezüglich dieses Gegenstandsbereichs vom aufsichtführenden Ministerium gesteuert wird.