SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell

Döhler, Marian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Döhler, M. (2007). Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In M. Döhler, & W. Jann (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa* (S. 12-47). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-407127

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell[1]

Marian Döhler

1 Einleitung

„Agentur hat Konjunktur" titelte der Berliner Behördenspiegel (Nr. 8/ 2003: 1) angesichts einer wachsenden Zahl von Bundesbehörden, die nach dem Vorbild des sog. „Agency"-Konzeptes errichtet oder reorganisiert werden. Die Bundesrepublik scheint damit einem internationalen Trend zu folgen (vgl. Thatcher 2002, 2004; Gilardi 2002; Pollitt/ Bouckert 2004; Tenbücken 2004). Versucht man diese Beobachtung in die weitergehende Frage zu übersetzen, ob und in welchem Umfang daraus ein institutioneller Wandel resultiert, stellt sich *erstens* ein definitorisches Problem, da der Terminus Agency „rather an omnibus label to describe a variety of organisations" (Majone/ Everson 2001: 150) repräsentiert als einen generischen Typus von Verwaltung. Hinzu kommt, dass das Konzept in zwei parallel laufenden, aber miteinander kaum verbundenen Diskursen auftritt. Im New Public Management-Diskurs (NPM) werden Agencies vor allem über die Organisationsdimension definiert (vgl. Pollitt et al. 2001: 274 f.; OECD 2002; Talbot 2004: 14 ff.): Es handelt sich um von der Ministerialverwaltung getrennte, aber nach wie vor dem Geltungsbereich des öffentlichen Rechts zugehörige Behörden, deren Aufgaben – der Trennung zwischen „policies", die allein von der Regierung bzw. den vorgesetzten Ministerien zu formulieren sind, und „operations" folgend – sich auf den Vollzug beschränken, die dabei aber hochspezialisiert und von einer „task orientation" gekennzeichnet sind, und die schließlich nicht wie im klassischen Bürokratiemodell direkt und hierarchisch, sondern indirekt („at arm's length") über Kontrakte bzw. Zielvereinbarungen gesteuert werden, um so mehr Autonomie für ein effizienzorientiertes Management zu schaffen. Dieser Definition nicht unähnlich, aber mit einer deutlich stärkeren Gewichtung der Policy-Dimension treten Agencies auch in der Debatte

[1] Für die kritische Durchsicht einer ersten Fassung dieses Aufsatzes danke ich Tobias Bach, Julia Fleischer und Tobias Langer.

um den Aufstieg des „Regulierungsstaates“ in Erscheinung (vgl. Majone 1997; Majone/ Everson 2001: 132 ff.; Grande/ Eberlein 2000: 641). In diesem Diskurs steht vor allem die regulative Aufgabe im Vordergrund, bei der die Regelbildung und -durchsetzung die Eigenproduktion staatlicher Güter und Dienstleistungen zunehmend verdrängt. In organisatorischer Hinsicht werden insbesondere die fachliche Spezialisierung sowie die politische Unabhängigkeit von Agencies betont, die deshalb auch zu einer eigenständigen politischen Akteursrolle befähigt sind (näheres dazu unter 4.1).

Daran gemessen stellt sich die Bundesrepublik sowohl auf der Bundes- wie auch der Landesebene nur als begrenzt „agencifizierbar“ dar. Denn schon in der Zentralverwaltung des deutschen Kaiserreichs als Nukleus der heute bestehenden 14 Bundesministerien und 445 Bundesbehörden (BT-Drs. 15/5111: 4) setzte die Ausdifferenzierung zwischen der Reichkanzlei einerseits und funktional spezialisierten Behörden andererseits, wie dem Reichseisenbahnamt (1873) oder dem Reichsgesundheitsamt (1876), in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein (vgl. Morsey 1957). Die etablierte Arbeitsteilung zwischen Ministerien und nachgeordneter Vollzugsverwaltung verhindert weitgehend, dass es zu spektakulären Abspaltungs- oder Neugründungswellen kommt, die es rechtfertigen würden, von einer Agencification der bundesdeutschen Verwaltung zu sprechen. Angesichts der Restrukturierung von Teilen der sog. nichtministeriellen Bundesverwaltung seit Beginn der 1990er Jahre wäre es allerdings verkürzt, die Bundesrepublik als gänzlich unbeeinflusst vom allgemeinen Trend zur Ausbreitung des Agency-Konzeptes zu wähnen. Insbesondere die im Vergleich zu früheren Jahrzehnten beobachtbare Zunahme von Bundesbehörden mit regulativen Aufgaben wie der Bundesnetzagentur (ehem. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – RegTP) oder der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) deutet auf einen „schleichenden Wandel“ (Jann 1999: 533 ff.; Ellwein 1994: 83 ff.) hin, der langfristig in eine partielle Transformation des bundesdeutschen Verwaltungsmodells münden könnte (näheres dazu bei Döhler 2006). Nicht minder gerechtfertigt ist es aber auch, die Bundesrepublik als „agency laggard“ (Döhler 2002: 103) zu charakterisieren, da sich weder die politische Unabhängigkeit noch die Kontraktsteuerung zum Standard entwickelt haben.[2]

[2] Im März 2005 hat die Bundesregierung zwar ausgeführt, dass mit 203 von insgesamt 429 nachgeordneten Bundesbehörden Zielvereinbarungen abgeschlossen wurden, „die zeitliche, qualitative und wirtschaftliche Ziele umfassen“ (BT-Drs. 15/5111: 6). Doch bestehen erhebliche Zweifel, ob damit tatsächlich eine veränderte Steuerungspraxis einhergeht. Erstens lassen bisherige Erfahrungen vermuten, dass es sich primär um personal- und haushaltsspezifische Parameter handelt, die den „Policy-Output“ der betreffenden Behörde kaum tangieren. Zweitens ist es gängige Praxis, dass die Einführung des Kontraktmanagements *nicht* mit der Einschränkung oder gar Ablösung des hierarchischen Weisungsrechts verbunden ist, so dass Zielvereinbarungen weniger die dezentrale Ergebnisverantwortung stärken, sondern lediglich die Informationsbasis der vorgesetzten Ministerien verbessern.

Das Phänomen einer Agentur-Bildung kann sich im deutschen Fall sinnvollerweise also nur auf zwei Elemente des Modells beziehen. Erstens die Neuerrichtung von Behörden mit spezifisch regulativen Aufgaben, die über den bloßen Gesetzesvollzug hinaus eine politische Dimension erlangen, und zweitens die Zunahme nichthierarchischer Steuerungsformen bzw. größerer behördlicher Autonomie wie sie etwa mit der Kontraktsteuerung angestrebt wird.

Diese Konstellation führt *zweitens* dazu, dass sich die Frage nach den Ursachen bzw. Motiven für die begrenzte Rezeption des Agency-Konzeptes deshalb kaum aus eindeutigen Absichtsbekundungen heraus beantworten lässt, weil dieses Modell organisatorisch bereits existiert, der Begriff „Agentur" aber zugleich auch als Innovationssignal im Verhältnis zur klassischen und als modernisierungsbedürftig angesehenen Verwaltung verstanden wird. Daraus kann bei den Akteuren nur eine ambivalente Einstellung erwachsen, die einerseits aus dem mehr oder minder klaren Bewusstsein besteht, über einen Modernisierungsvorsprung zu verfügen, was auf den anderen Seite nicht verhindern kann, dass die Einführung einzelner Elemente des Agency-Konzeptes zum Zweck des politischen „credit claiming" propagiert wird oder tatsächlich als sinnvoller Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung gilt. D.h., dass man nicht zwangsläufig mit jenen klaren politischen Zielen rechnen darf, wie sie bei der Errichtung einer agency-artigen Behörde gemeinhin unterstellt werden (vgl. Epstein/ O'Halloran 1999: 29 ff.; Huber/ Shipan 2002: 9). Zudem ist die Differenz zwischen „academic theories", die den Bedeutungszuwachs des Agency-Konzeptes auf das Motiv der Effizienzerhöhung oder auch einen institutionellen Isomorphismus zurückführen, und den gänzlich anders gearteten „practitioner theories" (Pollitt 2004: 336 f.) zu bedenken, die den Handlungskalkülen von Politikern zugrunde liegen. So lässt etwa die Diskrepanz zwischen den enormen Anstrengungen, mit denen die EU-Mitgliedstaaten um die Standorte europäischer Agencies ringen (vgl. dazu Pollitt 2004: 336 und Fleischer in diesem Band), und dem deutlich geringeren Interesse an deren Organisation und Kompetenzen erahnen, wie weit sich die Practitioner-Motive von funktionalen bzw. politisch-inhaltlichen Überlegungen entfernen können.

Die konzeptionellen Unschärfen sowie die diffuse Motivstruktur werden *drittens* schließlich auch Konsequenzen für den institutionellen Wandel besitzen, dessen Intensität hier ausgelotet und erklärt werden soll. Die hiesige Ausgangssituation schließt einen klaren Strukturbruch aus. Wenn es eine Tendenz zur Agentur-Bildung gibt, so wird sie in der Bundesrepublik in einer Zone zwischen der Nutzung von Handlungsspielräumen, die im etablierten Verwaltungsmodell vorhanden sind, symbolischen Innovationen und der partiellen Adaption von Elementen des Agency-Konzeptes stattfinden. Auch wenn die Koexistenz aller drei Varianten einer Agentur-Bildung unterstellt werden kann, ist es sinnvoll,

sich vor allem auf jene Veränderungen zu konzentrieren, in denen Abweichung von den etablierten Prinzipien des Verwaltungsaufbaus und deren Arbeitsweise erkennbar sind. Denn nur die Identifikation von Reibungsflächen zwischen dem Agency-Konzept einerseits und der etablierten, hier als „klassisch" bezeichneten Verwaltung andererseits erlaubt es, Aussagen über den institutionellen Wandel vorzunehmen.

Um die Frage nach der Intensität dieses Wandels und seinen Ursachen beantworten zu können, werden folgende Arbeitsschritte vorgenommen. Im zweiten Abschnitt werden zunächst jene Merkmale des deutschen Verwaltungsmodells herausgearbeitet, die im Kontrast zum Agency-Konzept stehen. Der dritte Abschnitt setzt eine Stufe unterhalb der Modellebene an und analysiert die Rechtstypen der Verwaltungsorganisation und fragt nach den Spielräumen für eine Agentur-Bildung. Im vierten Abschnitt folgen einige empirische Beispiele, die veranschaulichen sollen, welche Handlungskalküle die Errichtung neuer bzw. die Restrukturierung vorhandener Behörden beeinflussen und mit welchen externen Anpassungszwängen das deutsche Verwaltungsmodell konfrontiert wird. Schließlich wird im fünften Abschnitt danach gefragt, ob und wie sich dieser externe Anpassungsdruck bei neueren Entscheidungsprozessen auf die Übernahme des Agency-Konzeptes auswirkt.

2 Merkmale des deutschen Verwaltungsmodells

Mit „Verwaltungsmodell" wird hier auf ein normatives Ideal verwiesen, dass in der Praxis nur in eingeschränkter Form anzutreffen ist, aber als Normalitätsannahme für den Umgang mit der Verwaltung prägende Wirkung besitzt. Die praktischen Abweichungen vom Idealtypus werden verfassungsrechtlich mit einem Ausnahme-Regel-Schema legitimiert, welches Ausnahmen den Status von Grenzfällen zuweist, die die Geltungskraft der Regel nicht in Frage stellen. Diese Regel, d.h. der Standardtyp der bundesdeutschen Verwaltung, konstituiert sich durch drei miteinander verwobene Merkmale, in deren Kern jeweils die Vorstellung von der „Fremdbestimmtheit" (Dreier 1991: 114) allen Verwaltungshandelns steht. Verwaltung kann demnach nie selbst Recht oder gesetzesäquivalente Normen schaffen, sondern selbige immer nur vollziehen.

An erster Stelle ist das normative Konzept der „legislativen Programmsteuerung" zu nennen, das „auf einer strengen Unterscheidung zwischen Politik als Willensbildung und Verwaltung als Willensausführung" (Grauhan 1969: 270) beruht. Der Geltungsanspruch dieses stark von der Gewaltenteilungsidee her gedachten Über- und Unterordnungsschemas ist nach wie vor ungebrochen, wenngleich die Teilhabe der (Ministerial)Verwaltung an politischen Entschei-

dungsprozessen heute nicht mehr als Verletzung des Demokratieprinzips gedeutet wird wie noch in den 1960er Jahren. Der im Konzept der legislativen Programmsteuerung eingeschlossene „Vorbehalt des Gesetzes“ ist zwar primär an den Gesetzgeber gerichtet, dem eine „Selbstentscheidungspflicht“ (Nierhaus 1997: 720) für die wesentlichen Inhalte auferlegt wird, besitzt dadurch aber auch für die Verwaltung erhebliche Konsequenzen, da deren eigene Entscheidungsspielräume tunlichst gering zu halten sind. Obwohl dieser „delegationsfeindliche“ (Nierhaus 1997: 723) normative Anspruch in der Praxis keineswegs immer eingelöst wird, ist er als zentrales Element der Rollenzuweisung an eine gesetzlich domestizierte Verwaltung von erheblicher Bedeutung.

Ein zweites Merkmal ist auf der Handlungsebene angesiedelt und betrifft den Status der Verwaltung im Verhältnis zur Politik. Unabhängig davon, wie bedeutsam, wie politiknah oder wie politisierungsanfällig sich eine Verwaltungsaufgabe darstellt, der damit betrauten Behörde wird kein politischer Akteurstatus zuerkannt. Das erscheint deshalb auch überflüssig, weil sich die Verwaltung auf die verfälschungsfreie Durchsetzung des Gesetzgeberwillens beschränken soll. Ein „open-ended mandate“, wie es der Vollzugsverwaltung in Großbritannien oder den USA zugebilligt wird, ist hierzulande nicht vorgesehen. Verwaltungsaufgaben werden gesetzlich abschließend aufgezählt, so dass eine eigenständige Rechtsentwicklung durch die administrative Vollzugspraxis kaum möglich ist (vgl. dazu Coen 2005). Sie erfolgt bestenfalls durch die Rechtsprechung der Gerichte. Auch dass eine Behörde aus eigenem Antrieb den Versuch unternimmt, politische Unterstützung bei Parteien, im Bundestag oder in den Medien zu mobilisieren, wird ungern gesehen, da dies als Aufgabe der vorgesetzten Ressorts gilt, und findet, wenn überhaupt, nur in einer geduldeten Grauzone statt. Noch weniger zulässig ist die öffentliche Kritik am vorgesetzten Ministerium.[3] Wenn Mitarbeiter oder Leiter nachgeordneter Behörden öffentliche Stellungnahmen abgeben, etwa bei Anhörungen des Bundestages, wird das mehr als Sachverständigen-Äußerung begriffen, denn als Beitrag zur politischen Willensbildung. Zu diesem reduzierten Akteurstatus gehört auch die Erwartung, dass die Vollzugsverwaltung die ihr „gestellten Aufgaben möglichst ohne eigene Interpretationen zu erledigen“ (Ellwein 1994a: 477) habe.

Drittens schließlich ist das deutsche Verwaltungsmodell auf der institutionellen Ebene von der Dominanz des Hierarchieprinzips geprägt, das mittlerweile aber seinen beinahe militärischen, von „Weisungsbefugnissen“ und „Befehlsketten“ getragenen Charakter verloren hat und mehr als formale Kompetenzordnung behandelt wird, die den Verwaltungsalltag nicht mehr beherrscht, sondern nur

[3] Erhellend in diesem Zusammenhang ist die Aussage einer Mitarbeiterin der „Sabine Christiansen“-Produktionsfirma, „man habe die Erfahrung gemacht, dass die Ministerien nicht mit nachgeordneten Behörden gemeinsam in einer Talkshow auftreten“ (Tagesspiegel vom 20.9.2004).

noch als „rule of last resort“ zum Einsatz gelangt. Das ändert freilich nichts daran, dass die Über- und Unterordnung von Behörden ein insbesondere für die Verwaltungssteuerung nach wie vor wichtiges Organisationsprinzip darstellt, dem beinahe Verfassungsrang zugemessen wird. Die Ministerverantwortlichkeit (Art. 65 GG) ist streng genommen zwar kein Bestandteil des deutschen Verwaltungsmodells, liefert aber die zentrale Begründung für die Notwendigkeit eines lückenlosen hierarchischen Verwaltungsaufbaus. Denn nach herrschender Meinung kann die Verantwortung des Ministers nur dann geltend gemacht werden, wenn sie mit einem hierarchischen Durchgriff auf alle Vorgänge und Verwaltungseinheiten in dessen Zuständigkeitsbereich verknüpft ist (vgl. Mehde 2001: 15). Daraus entsteht eine eindeutige Vorrangstellung der Ministerialverwaltung gegenüber allen nachgeordneten Behörden, was auch im interorganisatorischen Kontakt seinen Niederschlag findet. Die etwa im dänischen Fall zeitweilig diskutierte Frage, ob Zentralbehörden und Ministerien nicht auf gleicher Augenhöhe anzusiedeln und Behördenleitern daher eine Art Immediatzutritt zum Minister zuzugestehen sei (vgl. Hustedt in diesem Band), darf hierzulande als ausgeschlossen gelten.[4]

Fasst man die wesentlichen Charakteristika des bundesdeutschen Verwaltungsmodells zusammen, dann sind primär drei Abweichungen vom Agency-Konzept hervorhebenswert, die sich jeweils als Facette von politischer Unabhängigkeit verstehen lassen. Erstens dürfen Bundesbehörden dem herrschenden Verständnis zufolge keine eigenständige Rolle als Akteur im politischen Prozess wahrnehmen. Zweitens verfügen Bundesbehörden nur über begrenzte und zudem ministeriell kontrollierte Handlungsspielräume. Drittens schließlich bildet die indirekte Steuerung die Ausnahme. Eindeutig dominant ist nach wie vor die direkte, hierarchische Steuerung. Wenn man nun die politische Unabhängigkeit als wesentliches Kriterium für die Übernahme des Agency-Konzeptes einsetzt, und das soll nachfolgend geschehen, ergibt sich daraus ein zweifaches Problem. Zum einen ist politische Unabhängigkeit als Merkmal einer Behörde sehr vage und daher konkretisierungsbedürftig. Mit dieser definitorischen Unschärfe zusammenhängend wird man zum anderen auf das Phänomen stoßen, dass sowohl Politiker wie auch die steuerungsbefugte Ministerialverwaltung Behörden häufig als unabhängig bezeichnen, selbst wenn sie einer hierarchischen Steuerung – in der Praktikersprache als „Fachaufsicht“ bezeichnet – unterliegen. Beides lässt sich durch eine begriffliche Differenzierung handhabbar machen bzw. erklären, bei der zwischen zwei Autonomietypen unterschieden wird (vgl. dazu Verhoest

[4] M.W. gab es überhaupt nur eine Behörde in Deutschland, nämlich das Bundeskartellamt in den ersten Jahren seines Bestehens, bei der sich der Minister (Erhard) regelmäßig direkt mit dem Behördenleiter zur Beratung traf (vgl. Döhler 2004: 278). Meist ist der zuständige Abteilungsleiter „Endstation“ für den direkten Kontakt mit dem Ministerium.

et al. 2005: 109). Und zwar einer „managerial autonomy“, die die eigenständige Gestaltung interner Personal-, Haushalts- und Verfahrensfragen einschließt. Dieser Autonomietypus entspricht in etwa dem, was hierzulande als „Geschäftsleitungsgewalt“ bezeichnet wird und in der vorherrschenden Wahrnehmung bereits einen hohen Grad an Unabhängigkeit darstellt. Deutlich weiter geht demgegenüber die „policy autonomy“, die die nach außen, an die Adressaten gerichteten Inhalte administrativer Entscheidungen umfasst. Das schließt weitreichende Ermessensspielräume ein, die bis hin zur eigenständigen Regelbildung reichen können. Vollkommen äquivalente Definitionen für diese beiden Autonomietypen existieren in der Politik- und Verwaltungspraxis nicht. Nimmt man die gängige Unterscheidung zwischen Rechts- und Fachaufsicht als Bezugspunkt, dann käme das Konzept der „ministerialfreien Räume“ (vgl. Döhler 2004: 99 ff.) dem der policy autonomy am nächsten. Als ministerialfrei wird eine Verwaltung dann bezeichnet, wenn sie keiner Fachaufsicht durch das vorgesetzte Ministerium unterliegt, was insbesondere zur Folge hat, dass keine Einzelweisungen erfolgen, die die fachlichen Entscheidungen einer Behörde betreffen.

Eine als „policy autonomy“ ausgestaltete Unabhängigkeit ist im deutschen Verwaltungsmodell nicht vorgesehen und nur in den Grenzen einer besonders begründeten und legitimierten Ausnahme zulässig. Diese Problematik dürfte umso schwerer wiegen, desto relevanter die Verwaltungsaufgabe und desto weiter deren Regelungsumfang ausfallen, d.h. die politischen Ausstrahlungseffekte zunehmen. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt von ministerialfreien Räumen, die als verfassungsrechtlich unbedenklich gelten, bislang bei politikfernen Sachmaterien, die entweder einer besonderen Expertise bedürfen, der Beurteilung ethischer Probleme dienen oder Prüfungs- und Auswahlentscheidungen betreffen. Die Frage, in welchem Umfang politische Unabhängigkeit zulässig bzw. möglich ist, kann sich allerdings nicht allein auf der Modellebene klären lassen, sondern erfordert auch einen Blick auf die unterhalb dieser Ebene angesiedelten Normen.

3 Anything goes: Typen der Verwaltungsorganisation auf der Bundesebene

Einschlägig ist hier vor allem das Verwaltungsorganisationsrecht, das zu den dogmatisch eher schmalbrüstigen Bereichen des öffentlichen Rechts gehört, was sich im Wesentlichen aus seiner Zurechnung zum „Innenrecht“ der Verwaltung erklärt (vgl. Krebs 1988: 583), in dem die parlamentarische wie auch die gerichtliche Kontrolle ausgeschlossen sind. Bei der Anwendung und juristischen Geltung der sog. Rechtsformenlehre, die die Verwaltung nach Rechtsträgern, Orga-

nisationsmerkmalen und Kompetenzen zu typologisieren versucht, wirken zwei Grundsätze. Zum einen die Organisationsgewalt, die der Regierung bzw. einzelnen Ressortministern das Recht zur eigenständigen Gestaltung der Verwaltung zuweist. Das Grundgesetz beinhaltet dazu kaum positivrechtliche Vorgaben zur Verwaltungsorganisation (vgl. Krebs 1988: 600 ff.), sondern konzentriert sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Wie eine Bundesbehörde aufgebaut, kontrolliert, gesteuert oder rechtlich verfasst sein soll, liegt weitgehend im Ermessen der Bundesregierung. Seinen Ausdruck findet das zum anderen im weniger bekannten Grundsatz der „Formenwahlfreiheit" (vgl. dazu Bull 2001: 550 ff.), der sich auf die Rechtsform für verschiedene Verwaltungsaufgaben bezieht. Dass dieses Thema überhaupt zum Gegenstand einer Debatte wurde, verdankte sich hauptsächlich der Privatisierung von Staatsaufgaben seit den 1980er Jahren, wodurch die Problematik des Steuerungsverlustes bei der Nutzung privater Rechts- und Orgnisationsformen aufgeworfen wurde (vgl. ebd.; Loeser 1994: 90 ff.; Pabst/ Schwartmann 1998). Ansonsten findet die Errichtung und organisatorische Ausgestaltung der nichtministeriellen Bundesverwaltung im Windschatten der öffentlichen Aufmerksamkeit statt.

Die Entscheidung über die Errichtung einer Bundesbehörde konzentrierte sich bisher regelmäßig auf die Rechtsform, ohne dass dabei die Frage nach einem möglichen Agentur-Status eine Rolle gespielt hätte. Die zur Verfügung stehenden Rechtsformen (vgl. Tabelle 1) weisen aber dennoch gewisse, wenn auch implizite Verbindungen zur Agency-Debatte auf. Die vier Grundtypen repräsentieren zunächst variierende Grade an „Staatlichkeit" (vgl. dazu grundlegend: Dittmann 1983; Loeser 1994). Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutsam sind vor allem die Art der Steuerung, die Geltung des Personal- und Haushaltsrechts des Bundes sowie die mehr oder minder zulässige „Teilhabe außerstaatlicher Kräfte" (Dittmann 1983: 90) an der Verwaltung. Im Grundgesetz erwähnt sind nur die beiden öffentlichrechtlichen Formen der (a) unmittelbaren und der (b) mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 86 GG ff.). Der zentrale Unterschied ist zum einen darin zu sehen, dass die unmittelbare Bundesverwaltung keine eigene Rechtsträgerschaft besitzt, wie dies für die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der mittelbaren Bundesverwaltung gilt, und zum anderen – was hier von deutlich größerer Bedeutung ist – in der Art ihrer Steuerung. Während letztere nur der Rechtsaufsicht unterliegen sollen, die allein der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns gilt, sind unmittelbare Bundesbehörden, die vor allem in Gestalt von Bundesoberbehörden und Beauftragten in Erscheinung treten, sowohl der Rechts- wie auch der Fachaufsicht unterworfen (vgl. Krebs 1988: 593; Loeser 1994: 129; Mayen 2004: 46).

Im juristischen Sprachgebrauch unterscheidet sich die Fach- von der Rechtsaufsicht dadurch, dass sie auch die „Zweckmäßigkeit" einschließt. Dieses

nebulöse Kriterium besagt, dass die Aufsicht insofern „total“ (Becker 1989: 877) ist, als sie jegliche Aktivität der nachgeordneten Behörde kontrollieren und revidieren kann, ohne dass dagegen irgendein Rechtsmittel möglich ist. Das ist das Wesen des Innenrechts. Die divergierende Steuerungsintensität wird nicht zuletzt mit der „Distanz zum Muttergemeinwesen“ (Dittmann 1983: 90) begründet. Bei der mittelbaren Bundesverwaltung wird „eine gewisse Relativierung der Staatlichkeit“ (Dittmann 1983: 91) gesehen, die auch eine hierarchisch ausgedünnte Steuerung rechtfertige. Ähnliches gilt für das Personal- und Haushaltsrecht, das nur bei Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zwingend Anwendung findet. Die Geltung der Bundeshaushaltsordnung kann bspw. für „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ (§ 105 Abs. 2 BHO) per Gesetz eingeschränkt oder aufgehoben werden. Die Integration gesellschaftlicher Akteure schließlich ist bei der unmittelbaren Bundesverwaltung ausgeschlossen, bei der körperschaftlich verfassten Selbstverwaltung der Sozialversicherung hingegen konstitutiv. Diese graduelle Abnahme hierarchisch-bürokratischer Regelbindung setzt sich bei den beiden privatrechtlichen Typen der Bundesverwaltung fort. Sie unterscheiden sich dadurch, dass der Bund im Fall der sog. Bundesprivatverwaltung (c) Eigentümer bzw. Mehrheitseigner privatrechtlicher Gesellschaftsformen wie Aktiengesellschaften, GmbHs oder eingetragener Vereine ist. Die Bundesverrichtungsverwaltung (d) hingegen ist nur vertraglich mit öffentlichen Aufgaben betraut oder „beliehen“ und verbleibt dabei in privatrechtlicher Form. Ihre Kontrolle und Steuerung erfolgt über die Stimmrechte des Eigentümers bzw. vertragliche Vereinbarungen. Die Anwendung des öffentlichen Personal- und Haushaltsrechts kann nach Belieben erfolgen, ist aber unüblich, da sich der Einsatz dieser Rechtsformen ja häufig genau dagegen richtet.

Tabelle 1: Rechtliche Merkmale der Bundesverwaltung

Rechtsform	**a) Unmittelbare Bundesverwaltung**	**b) Mittelbare Bundesverwaltung**	**c) Bundesprivatverwaltung**	**d) Bundesverrichtungsverwaltung**
Rechtskreis	öffentlich-rechtlich	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich	privatrechtlich
Rechtsträger	Bundesrepublik Deutschland	juristische Person des öffentlichen Rechts	Privatrechtssubjekt im Bundeseigentum o. -beteiligung	Privatrechtssubjekt, Beliehener
Rechtstyp	Selbständige oder „schlichte“ Bundesoberbehörde, Beauftragte	Körperschaft, Anstalt oder Stiftung d. öffentlichen Rechts	GmbH, Aktiengesellschaft, e.V., Stiftung	GmbH, AG, e.V.
Rechtsgrundlage (u.a.)	Art. 86, 87 Abs. 3; 87a-f GG	Art. 86, 87 Abs. 2 88, 130 GG	§ 26, 65 Bundeshaushaltsordnung	§ 65 Bundeshaushaltsordnung
Typische Aufgaben	Sektorale Wirtschaftsaufsicht, Regulierung, „hoheitliche“ Aufgaben	Sozialversicherung, Forschungsanstalten, Sondervermögen des Bundes	Bundesunternehmen, Finanzierungsträger i.d. Forschung, Entwicklungshilfe	Normung, Verbraucherschutz, Kultur
(Fein)Steuerung durch:	Rechts- und Fachaufsicht	Rechtsaufsicht	Direktionsrecht des Eigentümers/ Anteilseigners	Vertrag
Anzahl (2005)	*ca. 47*	*ca. 90*	*k.A.*	*k.A.*

Zu den wenigen Orientierungsmarken, die bei der Errichtung einer neuen Bundesbehörde ins Gewicht fallen, gehört jene verfassungsrechtliche Gleitformel, die besagt, dass mit Zunahme legitimatorischer Anforderungen an eine Aufgabe auch die Staatlichkeit der Verwaltung höher zu gewichten ist. Das kommt etwa darin zum Ausdruck, dass hoheitliche Aufgaben nur durch unmittelbare Bundesverwaltung wahrgenommen werden sollen (vgl. Stern 1980: 817; Loeser 1994: 42). Dass das Kriterium der Hoheitlichkeit allerdings keine zuverlässigen Anhaltspunkte für die Nutzung einer spezifischen Rechtsform beinhaltet, macht die Fülle solchermaßen deklarierter Aufgaben deutlich, die an öffentlich-rechtliche Körperschaften oder an Private delegiert werden, z.B. die Qualitätssicherung diverser Berufe durch Kammern, die Sicherheitsüberwachung kerntechnischer Anlagen durch den TÜV (ein „beliehener" Verein) oder die Privatisierung der Flugsicherheit (vgl. Pabst/ Schwartmann 1998). Allenfalls der „Grundsatz der Impermeabilität" (Dittmann 1983: 88 ff.) wirkt insofern strikt, als er verbietet, die im Grundgesetz aufgeführte obligatorische Bundesverwaltung in der Form der mittelbaren Verwaltung, also durch Körperschaften und Anstalten durchzuführen. Im Unterschied dazu gilt für die sog. „fakultative" Bundesverwaltung, die dem Bund „erwachsen" kann, wenn „neue Aufgaben" (Art. 87 Abs. 3 GG) entstehen, eine weitgehende Formenwahlfreiheit.

Was nun aus der verfassungsrechtlichen Perspektive wie ein geordneter, an Rechtstypen orientierter Auswahlprozess bei der Errichtung neuer Behörden erscheinen könnte, verläuft in der Praxis sehr viel hemdsärmeliger und folgt mehr dem jeweiligen politischen Handlungsbedarf als der Rechtssystematik. Das verfassungsrechtliche Verwerfungsrisiko ist gering, denn selbst wenn Rechtsformen oder Organisationsmerkmale in problematischer Mischung auftauchen, wird dazu kurz und bündig festgestellt: „Eine fehlerhafte Organisationsformenwahl zeitigt nach heutiger Dogmatik regelmäßig keine Rechtsfolgen" (Schneider 1997: 111, FN 44; vgl. auch Loeser 1994: 103). Entgegen der verbreiteten Auffassung, dass die bundesdeutsche Verwaltung eine überdurchschnittlich hohe Veränderungsresistenz aufweist, ist im Hinblick auf Rechts- und Organisationsformen also ein beträchtliches Maß an Flexibilität festzustellen. Es ist ohne weiteres möglich, innerhalb des bestehenden organisationsrechtlichen Rahmens neue – wenn man so will – hybride Verwaltungstypen zu schaffen, die eine Reihe Agency-typischer Merkmale aufweisen. Die Diffusion dieses Modells muss sich also nicht als Strukturbruch durchsetzen, sondern kann „organisch" und ohne viel politisches Aufsehen stattfinden.

4 Handlungskalküle im Umgang mit Verwaltungsorganisationsformen

Die Ausfüllung dieses Handlungsspielraumes ließe sich analog zur „Institutional Choice"-Literatur analysieren, in der jedes Detail der Funktionszuweisung, des Organisationsaufbaus, der Ressourcenausstattung, der administrativen Entscheidungsverfahren und Handlungsspielräume einer Behörde als Ausfluss konkurrierender politischer Interessen erscheint (näheres dazu in Döhler 2005). Das Bild eines wogenden politischen Schlachtfeldes, in dem die Akteure Schachspielern gleich jeden Zug des Gegners zu antizipieren und zu parieren versuchen, bedarf im deutschen Fall jedoch der Modifikation. Charakteristisch ist zunächst das Fehlen einer einheitlichen und sinnstiftenden Statuszuschreibung. Weder im Hinblick auf Rechtsformen, Aufgaben oder Organisationsmerkmale wird die nichtministerielle Bundesverwaltung explizit als Typus oder Einheit betrachtet. Wenn einmal summarisch von „Bundesbehörden" die Rede ist, dann primär in der um Systematisierung bemühten rechtswissenschaftlichen Literatur und weniger im politischen Alltag. Als durchaus typisch kann deren Wahrnehmung als „amorphe Masse" (Becker 1978: 150) gesehen werden, die aufgrund ihres fehlenden Objekt- bzw. Akteurcharakters auch keinen über Einzelfälle hinausgehenden Steuerungsgegenstand der Politik bildet.

Für Politik und Ministerialverwaltung bildet insbesondere das Ressortprinzip einen wichtigen Referenzpunkt für den Umgang mit der nachgeordneten Verwaltung. Charakteristisch ist eine sektorale Abschottung, die „spill overs" von einem Politikfeld in ein anderes verhindert. So werden Wandlungsprozesse im nachgeordneten Bereich etwa des Finanzministeriums weder im Umwelt- noch im Verkehrsministerium registriert, geschweige denn als nachahmenswerte Blaupause empfunden. Verstärkt wird dieser Versäulungseffekt durch das Fehlen eines institutionellen Gründungszeitpunktes, wie man ihn z.B. in Großbritannien und ansatzweise in Frankreich identifizieren kann. In beiden Fällen werden die „executive agencies" bzw. die „autorités administratives indépendentes" (vgl. Decoopman 2002) aufgrund ihres gemeinsamen Entstehungshintergrundes als spezifischer Typus der Verwaltungsorganisation wahrgenommen. Fehlt ein solcher Zeitpunkt, bedarf es einer anderen Rollenzuweisung nationaler Vollzugsbehörden, wie in den USA, um sektor- bzw. ressortspezifische Idiosynkrasien gegen alternative Modellelemente zu überwinden. Umgekehrt könnte man natürlich auch argumentieren, dass gerade der „amorphe" Status der deutschen Bundesbehörden eine schleichende Agentur-Bildung begünstigt, da kein institutionelles Bollwerk durchbrochen werden muss. Allerdings setzt die Wirkung der „splendid isolation", auf der die administrative Organisation der verschiedenen Politiksektoren bislang fußte, bereits im Stadium der Problemwahrnehmung ein, so dass sektorale Widerstände gar nicht erst aktiviert werden müssen. Die dabei freige-

setzten Beharrungskräfte sorgen dafür, dass Entwicklungen aus benachbarten Politikfeldern kaum rezipiert werden und daher auch nicht im Sinne einer Modelldiffusion wirken (Hinweise darauf bei Sturm et al. 2002: 47 f.; Döhler 2004: 214 m.w.L.). Selbst die im Kontext regulativer Aufgaben, also einem ähnlichen Zusammenhang entstandenen Behörden gelten zu Recht als „set up and designed on an ad hoc basis" (OECD 2003: 39). Sektorübergreifende Lernprozesse finden in der Regel nicht statt. Auch die seit 2001 jährlich stattfindende Behördenleitertagung des Bundes dient mehr der Darstellung der Modernisierungsvorhaben der Bundesregierung, als dass sie sich zu einem Forum administrativer Identitätsbildung entwickelt hätte. Insgesamt ist festzuhalten, dass die nachgeordnete Verwaltung im Handlungskalkül von Politikern und Ministerialverwaltung kaum als eigenständiger Faktor in Erscheinung tritt,[5] sondern – und diese These gilt es im Folgenden weiter zu erhärten – mehr als institutionelle Restgröße bei der Bewältigung sektoraler bzw. ressortspezifischer Probleme.

Als Konsequenz aus der institutionellen und politischen Konturarmut der Bundesverwaltung hat sich eine stark exekutivzentrierte Umgangsform herausgebildet, in der nicht nur die zuständigen Ressorts dominieren, sondern auch kaum eine Politisierung vorhanden ist (vgl. Ellwein 1994: 115; Fehling 2001: 141 ff.; Döhler 2004: 118 ff.). Dafür lassen sich zwei Gründe anführen. Zum einen die Disjunktion zwischen politischem Prozess und Gesetzesvollzug. Behörden werden nie als isolierte Funktionseinheiten, sondern stets als Bestandteil einer staatlichen Aufgabe gedacht, über deren inhaltliche Ausgestaltung zwar durchaus Kontroversen stattfinden, die aber nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens als abschließend geklärt zu betrachten sind. Soweit Gesetzesnovellen notwendig werden, finden sie innerhalb der legislativen Arena statt, in der die Vollzugsverwaltung als politischer Akteur keinen Platz besitzt. Die Verwaltung ist Adressat politischen Handelns und kein Teilnehmer am politischen Prozess. Zum anderen ist deren Legitimität nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens gesichert. Eine permanente, auch politische Infragestellung des administrativen Mandats, wie sie in den USA zu beobachten ist (vgl. Masing 2003: 587), kann hierzulande – abgesehen von der allgemeinen Bürokratiekritik – als Ausnahme gelten. Behördengründungen oder deren Reorganisation stehen damit auch weniger deutlich erkennbar im Zusammenhang mit politischen Entwicklungsschüben, wie dies bei den britischen „executive agencies" oder den amerikanischen Regulierungsbehörden während des New Deals oder der „rights revolution" in den 1960er Jahren der Fall war. Eine zweite Konsequenz besteht darin,

[5] Womit sich das deutsche Verwaltungsmodell nahtlos in die kontinentaleuropäische Tradition einreiht, in der die Verwaltung – anders etwa in den USA – immer als integraler Bestandteil der Exekutive begriffen wird (vgl. dazu Rutgers 2000: 297 f.).

dass der Errichtung, dem Umbau oder dem Funktionszuschnitt von Bundesbehörden trotz der Dominanz der vorgesetzten Ministerien eine außerordentlich heterogene Motivstruktur zugrunde liegt, die die „Anything goes"-Hypothese des vorangegangenen Abschnitts stützt. Dies lässt sich anhand folgender Beispiele illustrieren.

Den sicher spektakulärsten Fall eines dramatischen Funktions- und gleichzeitig Politisierungszuwachs bildet die Treuhandanstalt (THA), die – noch unter der letzten DDR-Regierung gegründet – durch den Einigungsvertrag von 1990 als Anstalt öffentlichen Rechts in die Bundesverwaltung überführt und zu einem zentralen Bestandteil jenes Maßnahmebündels wurde, mit dessen Hilfe die politisch-ökonomischen Probleme der Wiedervereinigung gelöst werden sollten. Der THA fiel mit der Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe die heikelste und mit den größten Konflikten behaftete Aufgabe zu. Ihr Image als quasi-autonomes, von einem Vorstand geleitetes und damit in die Nähe privater Aktiengesellschaften gerücktes Unternehmen ließen die THA als eigenständigen Akteur erscheinen, der für die Bundesregierung wie ein „Problemzerstäuber" (Czada 1995) oder „Schock-Absorber" (Busch 2004) wirken konnte. Ob diese Rollenzuweisung von Anfang geplant war, erscheint zweifelhaft. Allerdings erkannte die damalige Regierung sehr rasch, dass sich die ökonomischen Grausamkeiten wie Betriebsschließungen, -verkäufe und Arbeitsplatzabbau zumindest teilweise politikentlastend der THA zurechnen ließen. Eine ähnliche Sündenbock-Funktion hatte wenige Jahre später das Bundesgesundheitsamt (BGA) zu tragen, eine selbständige Bundesoberbehörde, die als Dach für zuletzt sechs Institute im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens fungierte. Darunter befand sich das für die Arzneimittelkontrolle zuständige Institut, das zu Beginn der 1990er Jahre nur mit zeitlicher Verzögerung auf Verdachtsfälle reagiert hatte, dass HIV-infiziertes Blutplasma zur Medikamentenherstellung verwendet worden war. Die daraus entstehende „HIV-Krise" setzte den verantwortlichen Minister Seehofer politisch so unter Druck, dass dieser 1993/94 zu einem symbolträchtigen Befreiungsschlag ausholte, der in der Auflösung des BGA in einzelne Bundesinstitute bestand (vgl. Döhler 2004: 159 ff.). In beiden Fällen ging es jeweils um Reaktionen auf singuläre Ereignisse, die nicht von längerfristigen Entwicklungstrends angetrieben wurden und daher auch keine Berührungspunkte zum Agency-Konzept besitzen.

Die beiden folgenden Beispiele sind wiederum spezifisch sektoralen Entwicklungen zuzuordnen, zeigen aber auch, dass das Merkmal administrativer Unabhängigkeit eine zunehmende Rolle spielt. Beispielhaft dafür ist der Umbruch der Finanzmarktregulierung, der in Deutschland Ende der 1980er Jahre einsetzte (vgl. dazu ausführlich Lütz 2003). Insbesondere der Wertpapierhandel geriet durch Anforderungen der internationalen Kapitalmärkte unter Druck, so

dass das zuvor weitgehend auf der Selbstregulierung eines korporativen Verbände- bzw. Akteurskartells beruhende deutsche Modell von einem amerikanischen Regulierungsmodell verdrängt wurde, welches auf der strikten staatlichen Überwachung von Transparenz- und Insidervorschriften beruht. Das Resultat dieser externen Anpassungszwänge, denen die um Marktanteile fürchtenden deutschen Großbanken lobbyistisch Nachdruck verliehen, war 1994 die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel (BAW), einer sektoralen Aufsichtsbehörde, die 2002 mit den schon zuvor bestehenden Bundesaufsichtsämtern für das Versicherungs- bzw. Kreditwesen zur BaFin verschmolzen wurde (vgl. Lütz 2003: 154 f.). Hatte das BAW noch die Rechtsform einer typischen Bundesoberbehörde, wurde die BaFin als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet, um außerhalb der engen Grenzen des Dienstrechts bzw. des BAT Personal rekrutieren zu können, was zunächst auf größere Managerial-Autonomie hindeutet (näheres zur BaFin in Abschnitt 5).

Die administrative Neuordnung der Lebensmittelüberwachung im Jahr 2002 war zwar ähnlich krisenverursacht wie die beiden ersten Beispiele, nämlich als Ausfluss der BSE-Krise (vgl. Janning 2004: 422 ff.). Doch hier vermischten sich internationale Entwicklungstrends mit bundesdeutschen Eigenheiten zu einer optionenkanalisierenden Vorgeschichte, die in einer bemerkenswerten, weil in dieser Form einzigartigen dualen Behördenstruktur mündete (vgl. dazu Böschen et al. 2002; Behringer 2004). Während das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) als wissenschaftliche Beratungsinstanz für das vorgesetzte Ministerium fungiert, ist das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) für die Koordination[6] von Risikoabwehrmaßnahmen zuständig. Diese institutionelle Lösung ist auf die Rezeption der internationalen Debatte über Risikoregulierung zurückzuführen, in der sich die prozedurale Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement durchgesetzt hat (vgl. Behringer 2004: 36 ff.), um auf diese Weise „Orientierungswissen von neutraler Stelle" (Henning 2005: 15) gegen protektionistisch motivierte Zugriffe der Politik abschirmen zu können. Der mit einem Reorganisationsgutachten beauftragte Bundesrechnungshof folgte dieser Überlegung und empfahl eine politisch unabhängige Beratungseinrichtung, nicht zuletzt auch, um damit EU-kompatible Behördenstrukturen in der Lebensmittelsicherheit zu schaffen (vgl. Henning 2005: 13). Während aber in der EU sowie in anderen EU-Staaten das Risikomanagement eine originär ministerielle Aufgabe darstellt, dürfen Vollzugsaufgaben hierzulande nur im Ausnahmefall innerhalb eines Ministeriums angesiedelt werden (§ 4 Abs. 2 GGO). Eine Risikomanagement-Kompetenz für das Verbraucherschutz-

[6] „Koordination" bedeutet hier vor allem Abstimmung und Informationsaustausch mit den Bundesländern, die für die Lebensmittelüberwachung ebenso zuständig sind wie für etwaige Maßnahmen (Risikomanagement) gegenüber Herstellern und Handel.

ministerium wäre aufgrund der Empfindlichkeiten der Länder kaum durchsetzbar gewesen. Um die Trennung zwischen Risikobewertung und -management ansatzweise zu retten, blieb also nur eine Aufteilung in zwei nachgeordnete Behörden, die zudem als symbolträchtiger „Schlussstrich“ unter die BSE-Krise an Plausibilität gewann (vgl. Behringer 2004: 84). Für das BVL als selbständiger Bundesoberbehörde gilt die uneingeschränkte Rechts- wie auch Fachaufsicht, ohne dass dies im Gesetz Erwähnung finden muss. Diese hierarchischen Durchgriffskompetenzen werden – potenziell jedenfalls – durch die Beteiligung der Länder an zwei beratenden Ausschüssen des BVL (§ 2 Abs. 3 BVL-Gesetz) gemindert. Beim BfR sind demgegenüber zwei Ausnahmen vorgesehen. Bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über „Risiken gesundheitlicher Art“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 12 BfR-Gesetz) sowie „bei seinen wissenschaftlichen Bewertungen und Forschungen“ (§ 2 Abs. 3 BfR-Gesetz) unterliegt das BfR ausdrücklich nicht der Fach-, sondern nur der Rechtsaufsicht. Damit soll einerseits dem Argwohn vorgebeugt werden, der Bund könne sich zu kurzfristig motivierten Interventionen in die verwaltungsinterne Meinungsbildung hinreißen lassen. Andererseits verbleibt das politisch heiklere Risikomanagement unter ministerieller Kontrolle. Das Muster selektiver Autonomiegewährung kann als typisch für den politischen Umgang mit Bundesbehörden betrachtet werden.

Aus diesen Beispielen lässt sich nicht nur die Vielschichtigkeit der Handlungsmotive ablesen, was hier vor allem als Argument gegen Agentur-Bildung als geplantem Prozess interpretiert wird, sondern es zeichnet sich auch die Tendenz zu einer Entmischung der ehedem relativ klaren Rechtstypologie ab. Lange Zeit galt die Annahme, dass die verschiedenen Rechtsformen „mit unterschiedlicher Steuerungsenergie“ (Loeser 1994: 77) ausgestattet sind. Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung weisen durch die Fachaufsicht die engste Bindung an das vorgesetzte Ministerium auf, Körperschaften und Anstalten verfügen durch die Beschränkung auf die Rechtsaufsicht bereits über eine größere Distanz, die sich bei den beiden privatrechtlichen Typen noch verstärkt. Mit dieser „Abstufung der Einflussrechte“ (Dreier 1991: 244) korrespondierte ein spezifisches Muster der Aufgabenzuweisung. Besonders bedeutsame, nicht selten als hoheitlich gekennzeichnete Aufgaben waren in der Regel der unmittelbaren Bundesverwaltung vorbehalten, wohingegen Körperschaften und Anstalten für „im öffentlichen Interesse liegende, aber staatsfremde Aufgaben“ (Dreier 1991: 241) reserviert sein sollten, die auf gesellschaftlicher Teilhabe oder wissenschaftlicher Expertise basieren und durch ein dichtes ministerielles Kontrollregime eher behindert wären.

De facto verliert jedoch die Rechtsform zunehmend an Aussagekraft, da immer mehr Durchmischungen zu beobachten sind, wie etwa bei der Treuhandanstalt, die – obgleich eine Anstalt öffentlichen Rechts – sowohl der Rechts- wie

auch der Fachaufsicht des Bundesfinanzministers unterstellt wurde (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Einigungsvertrag). Die Begründung zum Errichtungsgesetz der BaFin illustriert das damit verbundene Motiv, den Nutzen rechtsformspezifischer Merkmale zu kombinieren. Während der Anstaltsstatus darauf abzielt, die strikte Bindung an das Personal- und Haushaltsrecht des Bundes zu lockern (BT-Drs. 14/7033: 32), wird die – von den Vorgängerbehörden übernommene – Rechts-*und* Fachaufsicht mit den „weitreichenden Folgen" begründet, die die „hoheitlichen Aufgaben der Bundesanstalt, die auch auf politische Aspekte ausstrahlen können" (BT-Drs. 14/7033: 33), besitzen. Selbst in weniger relevanten Fällen ist das Bestreben erkennbar, personal- und haushaltsrechtliche Flexibilität mit dem hierarchischen Zugriffsrecht zu kombinieren, so geschehen etwa bei der neugegründeten Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die ebenfalls einer Rechts- und Fachaufsicht unterliegt (§ 3 Abs. 1 BA-Immobilienaufgabengesetz).

Wenn mitunter sogar privatrechtliche Organisationen einer – diesem Rechtskreis fremden – hierarchischen Aufsicht unterworfen werden,[7] ist das vordergründig Ausfluss der sog. „Ingerenzpflicht", die den „politischen Willen der Trägerkörperschaft sicherstellen" (Schmidt-Aßmann 1997: 24) soll. Aus dieser hierzulande verbreiteten Problemsicht werden das Hierarchieprinzip und seine Geltung primär aus der Input-Perspektive betrachtet. Die Legitimation des Verwaltungshandelns leitet sich dabei vollständig aus der legislativen Programmierung sowie dem ministeriellen Eingriffsrecht her, welches bürokratische Abweichungen verhindern soll. Kennzeichnend für alle neueren Diskurse, angefangen vom NPM bis hin zum Regulierungsstaat, ist hingegen, dass der Output-Legitimation ein größeres Gewicht beigemessen wird. Diese Überlegungen zielen entweder auf eine Effizienzerhöhung durch dezentrale Ergebnisverantwortung (vgl. Pollitt/ Bouckert 2000: 136 ff.), den Schutz besonderer administrativer Expertise vor politischer „Verschmutzung" oder auf mehr Glaubwürdigkeit („credibility") in die Kontinuität einmal beschlossener und an eine Behörde delegierter Aufgaben durch politischen Interventionsverzicht bzw. -schutz (vgl. Majone 1997; Gilardi 2002). Diese neue Philosophie steht in einem Spannungs-

[7] Das gilt z.B. für die privatrechtliche „Stiftung Elektro-Altgeräte Register" (http://www.stiftung-ear.de), die gemäß § 6 Abs. 1 Elektro- und Elektronikgerätegesetz (Elektro-G) von den Geräteherstellern zu errichten ist, um die Rücknahme und Entsorgung von Elektro-Altgeräten zu organisieren. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht durch das Umweltbundesamt (§ 18 Elektro-G). Ein anderes Beispiel ist die „Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH", die wesentliche Teile des Schuldenmanagements der ehemaligen Bundesschulden- nunmehr Bundeswertpapierverwaltung übernommen hat (§ 5 Abs. 1 Bundeswertpapierverwaltungsgesetz – BWpVerwG) und ebenfalls der Rechts- und Fachaufsicht – in diesem Fall – des Bundesfinanzministeriums unterliegt (§ 5 Abs. 2 BWpVerwG). Vermutlich vollzieht sich die Fachaufsicht gegenüber den Geschäftsführern privatrechtlicher Organisationen nicht im „ich weise Sie an"-Stil. Aber die Möglichkeit dazu ist vorhanden.

verhältnis zum alten Verwaltungsmodell, da sie dessen Input-Legitimation entweder rundweg infrage stellt (vgl. Majone 1997: 161) oder zu seiner Entwertung beiträgt, indem administrative Performanz und deren externe Kontrolle als Legitimationsquelle über der legislativen Programmierung und der Ministerverantwortlichkeit angesiedelt werden bzw. in Konkurrenz dazu treten.

Die weiter oben formulierte These, das Bundesbehörden konturarme Anhängsel der Ministerialverwaltung darstellen, lässt sich im Anschluss an die vorangegangenen Beispiele nun dahingehend präzisieren, dass die Schaffung neuer Bundesbehörden nicht nur von sektorspezifischen Problemlagen angestoßen und dominiert wird, und eine bewusste, von einem Ministerium gesteuerte ressortübergreifende Modernisierungspolitik, wie etwa in Dänemark (vgl. Hustedt in diesem Band), unwahrscheinlich ist, so dass die Entstehung von Agencies bzw. die organisatorisch-funktionale Annäherung an dieses Modell hierzulande bestenfalls als „guided accident“ (Pollitt 2004: 329) stattfindet.

4.1 Verwaltungssteuerung als gelöstes Problem

Agencies werden einerseits als institutionelle Technik der „Problemlösung“ verstanden, mit deren Hilfe sowohl Effizienzgewinne wie auch fachlich kompetentere Entscheidungen ermöglicht werden. Andererseits rücken sie aber auch als „Problemverursacher“ in den Fokus, da jede Kompetenzdelegation die Frage nach der Steuerung bzw. Kontrolle ausgelagerter Verwaltungseinheiten aufwirft. Hierzu gibt es mittlerweile eine kaum noch überschaubare Literatur (vgl. McNollgast 1998; Epstein/ O'Halloran 1999; Huber/ Shipan 2002; Christensen/ Lægreid 2004). Bemerkenswert an der deutschen Diskussion ist nun, dass weder die erste noch die zweite Problemdimension als regelungsbedürftiger Sachverhalt wahrgenommen werden. Das hat mehrere Ursachen.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die noch immer fest verwurzelte Vorstellung, dass Politik und Verwaltung dadurch scharf voneinander abgrenzbar sind, dass letztere auf den Gesetzesvollzug beschränkt ist, der jenseits kollektiver Interessenkonflikte und allgemeinverbindlicher Entscheidungen stattfindet (vgl. Grauhan 1969: 270 f.; Ellwein 1994: 115; Fehling 2001: 141). Dadurch reduziert sich die Steuerungsproblematik auf eine rein rechtliche Dimension, und zwar mit einer wichtigen Konsequenz. Selbst wenn die vorgesetzten Ministerien fachliche Entscheidungen einer nachgeordneten Behörde auf Grundlage politischer Erwägungen korrigieren, wird dies in den Augen der handelnden Akteure noch nicht zu einem politischen Vorgang. Denn hier wird nur der Gesetzgeberwille, also die parlamentarische Programmierung der Verwaltung realisiert und kein eigenständiger, gar richtungsändernder Steuerungsimpuls ausgesandt. Man mag dies eben-

so als Fiktion betrachten, wie die Vorstellung von einer neutralen, daher unpolitischen administrativen Expertise. Aber das Festhalten an diesen Fiktionen kann in doppelter Hinsicht vorteilhaft sein. Zum einen können nicht nur konsens- oder regelungsfähige Probleme in den Vollzug abgeschoben werden. Zum anderen werden sie erst dort zu einem Problem, das – wenn überhaupt – nur mit zeitlicher Verzögerung in die politische Arena zurückgespült wird.

Einen wesentlichen Anteil an der Entdramatisierung etwaiger Steuerungsprobleme hat das eng gewobene Netz der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Der deutsche Fall steht hier sowohl im Gegensatz zu den USA, dessen konfrontatives System gerichtlicher Kontrolle wie eine Fortsetzung des politischen Konflikts mit juristischen Mitteln wirkt (vgl. Melnick 2004) und der skandinavischen Tradition verwaltungsinterner Beschwerdeausschüsse bzw. alternativer Formen der Konfliktlösung wie dem Ombudsman. Während das amerikanische System zu einer Verwischung der Grenzen zwischen politisch-parlamentarischer und juristischer Entscheidungsfindung tendiert und daher in der Politik permanente Gegenreaktionen erzeugt, überwiegt in Skandinavien die Tendenz zu einer konsensorientierten Konfliktregelung, die kaum Rückkopplungseffekte in die politische Arena besitzt. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ist hierzulande zwar nicht gänzlich vor einer Politisierung geschützt, besitzt aber für die Politik – anders als in den USA – eine Entlastungsfunktion, da man sich auf die disziplinierend wirkende Kontrolle auch gegenüber einer Verwaltung verlassen kann, die durch legislative Programmierung nur unzureichend gebunden ist (vgl. Sturm et al. 2002: 45). Funktionsdefizite der Verwaltung ziehen nur ausnahmsweise, meist in gravierenden Fällen wie beim BGA oder der ex-Bundesanstalt für Arbeit, politische Korrekturmaßnahmen in Gestalt von Gesetzesnovellen nach sich. Da der politische Prozess mit Verabschiedung eines Gesetzes als beendet gilt, kann – abgesehen von der Ministerverantwortlichkeit – in der Vollzugsphase kaum eine politische Zuständigkeit entstehen. Die ideelle Transformation eines politischen Programms in den rechtlichen Vollzug tut ein Übriges, um sich gedanklich von der Vorstellung fernzuhalten, dass ein Kontrollverlust von Regierung oder Parlament gegenüber der Verwaltung eintreten könnte, dem durch die Einführung des Kontraktmanagements begegnet werden müsste, wie das in Skandinavien der Fall war (vgl. Christensen/ Lægreid 2004: 19 ff.; Hustedt in diesem Band).

Auch wenn es wie ein unzeitgemäßes Klischee erscheinen mag, ist und bleibt das Hierarchieprinzip und seine verhaltensprägende Geltung eine zentrale Erklärung dafür, dass administrative Leistungs- oder Funktionsdefizite nicht auf fehlende oder falsche Steuerung zurückgeführt werden, sondern auf behördeninterne Organisations- oder Prozessprobleme. Die hierarchische Über- und Unterordnung, insbesondere zwischen Behörden, wird zwar selten offen kommuni-

ziert. Aber als „stets präsente Ordnungsreserve“ (Dreier 1991: 210) ist sie in einer auf Gesetzesbindung und Organisationsloyalität fixierten Verwaltung so verinnerlicht, dass sie auf diesem Wege Wirkung erlangt. Wenn also, wie hier unterstellt, Verwaltungssteuerung als gelöstes Problem behandelt werden kann, führt das zu einer Entwertung jener Steuerungsgewinne, die sich über die Orientierung am Agency-Konzept erzielen lassen.

Schließlich ist erwähnenswert, dass echte Neugründungen mit großem Autonomisierungspotenzial, die sich zu politischen Steuerungsproblemen auswachsen könnten, mittlerweile selten geworden sind. In der Regel entstehen Behörden durch Umbenennung, Neuzuschnitt, Fusion oder Abspaltung aus bestehenden Verwaltungen. Diese „neuen“ Behörden können sich nur schwer aus dem organisatorisch-personellen Erbe ihrer Vorläufer sowie aus dem bereits existierenden Regelungsgeflecht herauslösen, um eine eigenständige „sense of mission“ zu entwickeln, die dann zu einer Autonomisierung mit entsprechenden Steuerungsproblemen führen kann, wie etwa beim Bundeskartellamt oder dem Umweltbundesamt (vgl. Döhler 2004: 271 ff.; 310 ff.). Bei Politik und Ministerialverwaltung mündet das in eine Erwartungshaltung, in der ein „agency activism“, dem mit zusätzlichen Steuerungsbemühungen zu begegnen wäre, gar nicht vorkommt.

4.2 Externer Anpassungsdruck und seine politisch-administrative Rezeption

Die Wahrnehmung eines regelungsbedürftigen Problems in der Verwaltungssteuerung bzw. deren Fehlen bildet nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine Agentur-Bildung. Ebenso zu bedenken sind externe Kräfte, die jenseits funktionaler Defizite einen Anpassungsdruck auf nationale Verwaltungsstrukturen ausüben, z.B. durch die internationale Diffusion von Managementmodellen oder mehr oder minder ausgeprägte Konsistenzzwänge mit europäischen oder internationalen Regelungen. Drei Faktoren bedürfen in diesem Kontext besonderer Erwähnung. Erstens der Aufstieg des regulativen Staates, zweitens der externe Einfluss der EU, aber auch der WTO sowie der OECD und drittens schließlich der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder.

(1) Der seit Mitte der 1990er Jahre diskutierte Aufstieg des Regulierungsstaates, in Deutschland auch als Gewährleistungsstaat bezeichnet, beruht auf der Beobachtung, dass die primär von der EU angestoßene Privatisierung öffentlicher Infrastrukturmonopole im Bereich von Telekommunikation, Energie und Bahn einerseits die „Demontage des Leistungsstaates“ (Grande/ Eberlein 2000: 636) bewirkt, ohne dass auf der anderen Seite staatliche Leistungsverpflichtungen aufgegeben werden (vgl. dazu Majone 1997; Sturm et al. 2002; Jordana/ Levi-Faur 2004). Der Umbruch im Verhältnis zwischen Staat und Markt bedeu-

tet vielmehr, dass die direkte staatliche Leistungsproduktion in wachsendem Umfang durch eine Marktregulierung ersetzt wird, d.h. Regeln für die Herstellung von Wettbewerb, aber auch zum Schutz vor wachsenden Risiken im Umwelt-, Lebensmittel- oder Finanzdienstleistungssektor gegenüber privaten Unternehmen durchgesetzt werden müssen. Neu daran ist sowohl die Intensität und Reichweite regulativer Maßnahmen wie auch deren institutionelle Ausgestaltung. Der mitunter als funktional notwendig beschriebene Übergang „from centralized bureaucracy to the agency model" (Majone 1997: 152) wird mit zwei Argumenten begründet. Zum einen erfordern regulative Aufgaben die Unabhängigkeit von parlamentarischen Mehrheitsverschiebungen oder politischen Strategiewechseln, um auf diesem Wege ein „credible commitment" (vgl. Majone/ Everson 2001: 129; Gilardi 2002: 874 ff.) herzustellen, also ein glaubwürdiges Versprechen, den eingeschlagenen politischen Kurs beizubehalten. Zum anderen wird argumentiert, dass sich nur in dezentralen und spezialisierten Behörden die für den Regulierungsprozess notwendige Expertise entfalten könne. Ob das tatsächlich in einen wirksamen Anpassungsdruck mündet, erscheint für den deutschen Fall zumindest teilweise fraglich, da die Unbestimmtheit von Autonomieanforderungen breite Spielräume für eine „creative compliance" einräumt.

Ähnlich dürfte es sich mit der These verhalten, dass Ministerien und Agencies konkurrierende Organisationsmodelle darstellen (vgl. etwa Ziller 2001: 113 f.; und besonders Schick 2002: 36), und analog zum Übergang von der „unitarischen" zur „multidivisionalen" Unternehmensstruktur eine evolutionäre Weiterentwicklung der Staatsorganisation in Richtung Agentur-Bildung zu erwarten sei. Diese Überlegung trifft den deutschen Fall aus zwei Gründen nur am Rande. Erstens ist die bundesdeutsche Staatsstruktur ohnehin als multidivisional charakterisierbar, was sowohl für die Arbeitsteilung zwischen Ministerien und nachgeordneter Verwaltung auf der Bundesebene wie auch für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern gilt. Zweitens wird das Verhältnis zwischen Ministerien und ihrem nachgeordneten Bereich im Verständnis der handelnden Akteure als komplementär und nicht als konkurrierend betrachtet, da die klare Arbeitsteilung zwischen politikformulierender und vollziehender Verwaltung – auch eingedenk der hierarchischen Aufsichtsfunktion der Ministerien – kaum auf alternative Organisationsmodelle hindeutet.

Regulative Politik besitzt aber nicht nur institutionelle, sondern auch funktionale bzw. prozedurale Konsequenzen. Charakteristisch ist hier der konfliktreiche und politische Charakter von Regulierungsentscheidungen (vgl. Grande/ Eberlein 2000: 647; Czada/ Lütz 2003: 14), da es entweder um Marktzutrittschancen oder eine Regeldurchsetzung jenseits der klassischen Gefahrenabwehr geht, die sich noch mit einem vergleichsweise schlichten Verbotsinstrumentarium bescheiden konnte. Zugespitzt formuliert sprengt Regulierung den Rah-

men klassischer Verwaltungsaufgaben dadurch, dass sie eine aufwendige Marktgestaltung betreiben soll, die u.a. über Verfahren zur Preisermittlung und -steuerung tief in Unternehmensentscheidungen eindringt, dabei eine über Einzelfälle hinausreichende quasi-legislative Normsetzungsfunktion erlangt und gleichzeitig als Streitschlichter in eine quasi-judikative Rolle hinein wächst (vgl. Bullinger 2003: 1359 f.; Czada/ Lütz 2003: 14; Masing 2003: 568 ff.). Es ist sicher überzogen, solchermaßen mandatierten Behörden „eine verdeckte Generalvollmacht zur Sicherung des Gesetzesziele" (Bullinger 2003: 1358) zuzuschreiben. Aber selbst wenn man Regulierung in Einklang sieht mit den bestehenden Handlungsformen der Verwaltung und der verfassungsrechtlich festgelegten Gewaltenteilung, ist durchaus plausibel, dass regulative Aufgaben eine Grenzverschiebung zwischen politischer Regelsetzung und administrativem Regelvollzug bewirken können und die ungeplant entstehende „policy autonomy" von Regulierungsbehörden das klare Subordinationsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung fraglich werden lässt.

(2) Vom Aufstieg des regulativen Staates kaum zu trennen ist die Rolle der EU und anderer internationaler Organisationen als Triebfeder einer Agentur-Bildung. Hierbei können zwei Varianten unterschieden werden. Direkter Einfluss geht von den institutionellen Vorgaben aus, die in EU-Richtlinien zur sektoralen Liberalisierung beinhaltet sind. Hier ist zu beobachten, dass die EU sich nicht länger mit der Trennung zwischen Netzeigentum und Regulierung zufrieden gibt, sondern mittlerweile die Einrichtung nationaler Regulierungsbehörden verlangt, wie zuletzt im Energiesektor (vgl. BMWA 2003: 2 ff.). Unscharf bleiben dabei allerdings die Anforderungen an die organisatorische Ausgestaltung, insbesondere Vorkehrungen zur Autonomiesicherung. Die in EU-Dokumenten gern bemühte „Arm's length"-Methapher lässt allerlei Interpretationsspielräume offen (vgl. Bysikiewicz 2003: 35 ff.; Gerardin/ Petit 2004: 22 ff.). Die zweite Einflussvariante ist indirekter Natur und vollzieht sich über eine Reihe expandierender europäischer bzw. internationaler „regulatory communities" (Eberlein/ Grande 2005: 101), die sich entweder um einzelne Politikfelder herum entwickeln oder aber im Kontext internationaler Organisationen wie der OECD oder der WTO (vgl. dazu Mattoo/ Sauvé 2003; Stone 2004) entstanden sind. Hier findet ein regelrechtes Benchmarking statt, das nicht nur eine vergleichende Bewertungen nationaler Erfahrungen mit regulativen Instrumenten und Institutionen, sondern auch eine best practice-Diffusion von Regulierungsstandards beinhaltet, die den Status und die Unabhängigkeit nachgeordneter Behörden erhöhen können (vgl. Döhler 2006).

(3) Während sich die möglichen institutionellen Konsequenzen aus den beiden vorangegangenen Faktoren mit der Kategorie der Institutionendynamik (vgl. Czada/ Schimank 2000: 31 ff.) beschreiben lassen, bei der – zumindest auf na-

tionaler Ebene – kaum Gestaltungsbemühungen vorhanden sind, die sich auf das Verwaltungsmodell insgesamt beziehen, wirken bei der Debatte um die Verwaltungsmodernisierung sehr wohl Interessen an einer Institutionengestaltung. Auch wenn es sich hierzulande mehr um ein motivarmes „Mitrudern“ im internationalen Trend gehandelt haben sollte, so repräsentiert das Leitbild des „aktivierenden Staates“ doch einen Modernisierungsanspruch, der deutlich über die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente hinausreicht (vgl. Jann 2003: 113; ders. 2004). Für den vorliegenden Zusammenhang ist die Vermutung bedeutsam, dass die Persistenz des NPM-Diskurses, flankiert von politischem Effizienzdruck, nicht spurlos an den Einstellungen und Verhaltensmustern des Verwaltungspersonals vorüber gegangen ist. Der Instrumentenkasten des NPM-Diskurses, der eine Verwaltungssteuerung über Zielvereinbarungen, Berichtswesen und dezentrale Ergebnisverantwortung propagiert, ist dezidiert gegen das Hierarchieprinzip gerichtet. Die zunehmende Verankerung des NPM-Instrumentariums im Bewusstsein von Politik und Verwaltung erschwert das Festhalten am etablierten rechtsförmig-hierarchischen Modell, wenngleich die Anreize zu einer hierarchischen Verwaltungssteuerung dadurch noch keineswegs ausgeschaltet wurden. Allerdings könnte das Vordringen nicht-juristischer Qualifikationen zu entsprechenden Erosionserscheinungen führen. Allein auf der ministeriellen Leitungsebene hat der Anteil ökonomisch ausgebildeter Amtsinhaber zwischen 1970 und 1999 von 11,8 auf 26 Prozent zugenommen (alle Zahlen nach Derlien 2003: 405). Zwar ist der Anteil der Juristen im gleichen Zeitraum nur von 66,2 auf 62,1 Prozent zurückgegangen. Rechnet man aber auch das sozialwissenschaftlich ausgebildete Personal hinzu, dessen Anteil von 2,9 auf 7 Prozent gestiegen ist, dann sind heute mehr als ein Drittel der Entscheidungsträger einer nicht-juristischen „operating ideology“ zurechenbar. Schließlich deuten empirische Hinweise darauf hin, dass nicht nur parlamentarische, sondern zunehmend auch beamtete Staatssekretäre außerhalb der Ministerialverwaltung rekrutiert werden (vgl. Seyd Ali 2003: 185 ff.) und dann entweder eine parteipolitische, eine hochschul- oder verbandsnahe, zumindest aber keine verwaltungsspezifische Prägung mehr aufweisen. Wenn sich administrative Leitbilder, Qualifikationen und Karriereverläufe insbesondere der Verwaltungseliten verändern, dürfte auch die Loyalität zu diesem Modell sinken und die Bereitschaft zur Modelltransformation steigen. Inwiefern der hier thematisierte Anpassungsdruck sich bei der Neu- bzw. Umgründung von Bundesbehörden niederschlägt, soll abschließend an einigen Beispielen aus der jüngeren Vergangenheit beleuchtet werden.

5 Grenzüberschreitungen? Neuere Entscheidungsprozesse über Bundesbehörden

Häufig wird die Restrukturierung von Behörden, insbesondere der Kompetenzzuschnitt, mit der kontingenztheoretischen Annahme erklärt, dass organisatorischer Wandel als Adaption an veränderte Umweltbedingungen stattfindet (vgl. Child 1972: 8 ff.). Diese Annahme trifft auch auf die BaFin zu, deren Entstehung eine Reaktion auf die wachsende Integration der Finanzmärkte darstellte. In seiner Kritik an der damals noch als starr konzipierten Organisation-Umwelt-Beziehung hat Child vor allem das Moment der strategischen Wahlmöglichkeiten betont, mit denen Organisationen sich auf spezifische Umweltausschnitte ausrichten und diese ihrerseits beeinflussen können (vgl. Child 1972: 13 ff.). Die BaFin entspricht dieser Überlegung nicht nur aufgrund der neuen Komplementarität zwischen integriertem Finanzsektor auf der einen und transsektoraler staatlicher Regulierung auf der anderen Seite, sondern auch aufgrund ihrer Rolle als Verhandlungspartner bei der Entwicklung internationaler Regulierungsstandards wie etwa dem „Basel II"-Abkommen über Eigenkapitalausstattung und Risikomanagement von Banken (vgl. Lütz 2003: 148 f.), an dem Vertreter der BaFin ohne Beteiligung des Finanzministeriums teilnahmen, dem dafür die personellen Kapazitäten fehlten. Sturm u.a. (2002: 36) stellen zum Baseler Abkommen fest: „Nationale Notenbanken und Aufsichtsbehörden haben dort praktisch vollständig Kontrolle über eine Materie erlangt, die dem Zugriff der übergeordneten Finanzminister zwar nicht formal, dennoch aber substanziell größtenteils entzogen ist." Die nicht nur im Finanz-, sondern auch im Energie- und Telekommunikationssektor entstehenden europäischen bzw. internationalen Netzwerke nationaler Behörden (vgl. Everson 1998; Eberlein 2003; Lütz 2003: 138 ff.), werfen für die vorgesetzten Ministerien erhebliche Kontroll- und Steuerungsprobleme auf, da internationale Normsetzungsverfahren wesentlich höhere „monitoring costs" produzieren als der Rechtsvollzug auf nationaler Ebene. Nur so ist der ungewöhnliche Schritt des BMF zu verstehen, der BaFin detaillierte Informationspflichten insbesondere über deren „Aktivitäten auf internationaler Ebene" (BMF 2005: Ziff. III. 1) vorzuschreiben. Die bereits im Errichtungsgesetz fixierte Fachaufsichtskompetenz des Ministeriums wird einer Mahnung gleich nochmals erwähnt, gefolgt von der Feststellung, „soweit erforderlich, wendet das BMF die ihm zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel an" (BMF 2005: Ziff. I). Das ist als Versuch zu werten, die wachsenden Handlungsspielräume der BaFin als politischer, weil in der Normgenese eigenständig handelnder Akteur mit einem auch nach außen legitimierten hierarchischen Zugriffsrecht zu kompensieren.

Die nicht unplausible Vermutung, dass mit der funktionalen Expansion einer Behörde auch deren Gewicht innerhalb ihres Politikfeldes steigt (vgl. für die BaFin Financial Times Deutschland vom 22.10.2004), drängt sich auch in anderen Feldern auf, etwa der Infrastrukturregulierung (vgl. Bullinger 2003: 1358). Hier ist vor allem die Bundesnetzagentur zu nennen, die sich durch die Zuständigkeitserweiterung für den Strom- und Gasmarkt (§ 54 Abs. 1 Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts – Entwurf) zu einem „multi utility regulator“[8] entwickelt hat, dessen Expertise nicht nur in legislativen und damit politischen Einfluss münden dürfte, sondern auch eine größere Unabhängigkeit von politischen Eingriffen wahrscheinlich macht, da mit wachsender Zielkomplexität der Druck auf eine transparente Entscheidungsfindung steigt (vgl. Haucap/ Kruse 2003: 5). Vorerst sind die aufsichtsführenden Ministerien aber noch erkennbar bestrebt, mit Hilfe verdeckter oder zumindest nicht sonderlich transparenter Regelungen ihr hierarchisches Zugriffsrecht zu sichern und damit die Möglichkeit dezenter politischer Einflussnahme offen zu halten.

Besonders deutlich wurde das anlässlich der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Der Entwurf sah eine Veröffentlichungspflicht für Weisungen des Ministeriums vor, „die sich unmittelbar oder mittelbar auf den Erlass oder die Unterlassung von Entscheidungen nach § 130 auswirken“ (§ 115 Entwurf-TGK). Diese vordergründig die Transparenz und die Autonomie der Regulierungsbehörde erhöhende Vorschrift erweist sich bei eingehenderer Betrachtung als das genaue Gegenteil. Nicht nur, dass das Ministerium damit sein zuvor umstrittenes Einzelweisungsrecht gesetzlich verankert hätte (zuvor war im TKG nur von allgemeinen Weisungen die Rede). Hinzu kommt, dass die Veröffentlichungspflicht auf Entscheidungen der Beschlusskammern (§ 130) beschränkt sein sollte, nicht aber für die Präsidentenkammer galt, deren Kompetenzbereich gleichzeitig erheblich ausgeweitet werden sollte. Demgegenüber konnte sich der Bundesrat mit einer Formulierung durchsetzen, die diese Differenzierung ausschließt.

[8] Die Entscheidung, die RegTP durch eine Energieabteilung zur Bundesnetzagentur erweitern, ist aber weder als Rezeption des Konzeptes der branchenübergreifenden Regulierungsbehörde (vgl. dazu Haucap/ Kruse 2004: 10 f.) zu sehen, noch ist ein enger Zusammenhang mit dem Agency-Konzept zu erkennen. Zentral war vielmehr der Termindruck, in den die Bundesregierung durch ihren zähen Widerstand gegen die von der EU geforderte Energieregulierungsbehörde geraten ist, so dass sich die Erweiterung einer bereits bestehenden Behörde als weniger zeitaufwendiges Vorgehen anbot (vgl. BMWA 2003: 58). Hinzu kam das Bestreben der Länder nach Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesebene, die sich mit einer sektoralen Regulierungsbehörde eher erreichen lässt, als dies mit einem für die Energieregulierung zuständigen Bundeskartellamt der Fall gewesen wäre (vgl. zur Argumentation der Länder: BMWA 2003: Anlage I: 14 ff.).

Die Monopolkommission beanstandet in ihrem Sondergutachten die dadurch verstärkte Möglichkeit der politischen Einflussnahme auf die RegTP und folgt damit der ordoliberalen Tradition des Misstrauens an der Standfestigkeit gewählter Politiker gegenüber einflussreichen Sonderinteressen. Interessant ist vor allem die hier erneut beobachtbare Unschärfe externer Anforderungen, die eine Agentur-Bildung unterstützen. Die Unzulässigkeit des ministeriellen Weisungsrechts wird von der Monopolkommission damit begründet, dass die EU-Rahmenrichtlinie, die der Novellierung des TKG zugrunde liegt, alle Regulierungsaufgaben in *einer* Behörde ansiedeln will, was unvereinbar damit sei, „dass in der Behördenhierarchie das Ministerium der nationalen Regulierungsbehörde im Einzelfall Weisungen erteilt. In der Sache wäre damit die Konzentration der Aufgabe bei *einer* Behörde gerade nicht erreicht" (Monopolkommission 2004: 29, Hervorh. i.O.). Das ist zwar eine denkbare Lesart, doch im Bewusstsein von Politik und Ministerialverwaltung ist die Unabhängigkeit einer Behörde keineswegs unvereinbar mit der Existenz eines Weisungsrechts. So heißt es etwa in der bereits zitierten BMF-Regelung über die BaFin: „Sie nimmt ihre Aufgaben unabhängig wahr. Die Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit ... bleibt hiervon unberührt" (BMF 2005: Ziff. I). Verständlich wird das, wenn man bedenkt, dass sich die vorherrschende Interpretation von Unabhängigkeit auf die Verwaltungsumwelt bezieht, keineswegs aber auf das exekutive Binnenverhältnis. Forderungen nach Errichtung einer Agency lassen sich in der Logik von Politik und Ministerialverwaltung daher mit versteckten oder auch offenen hierarchischen Steuerungselementen entschärfen.

Als letztes Beispiel, das ebenfalls mit der Europäisierung zusammenhängt, sei die geplante, aber durch die vorgezogenen Bundestagswahlen vom Herbst 2005 zunächst verschobene Umwandlung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) in eine „Deutsche Arzneimittelagentur" (DAMA) angeführt. Das BfArM war 1994 als selbständige Bundesoberbehörde aus dem Bundesgesundheitsamt hervorgegangen, das infolge des bereits erwähnten HIV-Skandals in drei Bundesinstitute aufgespalten worden war. Die nunmehr anvisierte Reorganisation sieht die Überführung des BfArM in eine Anstalt öffentlichen Rechts vor, die von einem zweiköpfigen Vorstand geleitet (§§ 6, 7 DAMA-Errichtungsgesetz) und einem Verwaltungsrat kontrolliert wird. Erstmals sind in einem Errichtungsgesetz Zielvereinbarungen mit dem Ministerium vorgeschrieben (§ 3 DAMA-Errichtungsgesetz). Bereits im Vorfeld gesetzlicher Regelungen wurde eine interne Reorganisation der Arbeitsabläufe von einer an medizinischen Fachgebieten (Toxikologie, klinische Pharmakologie, pharmazeutische Qualität usw.) orientierten Abteilungsorganisation hin zu einer indikationsbezogenen Projektstruktur durchgeführt (vgl. DGPharMen News 2/2005: 52). Der

erneute – nun auch nach außen sichtbare – Umbau der Arzneimittelbehörde beruht im Kern auf zwei zusammenhängenden Einflussfaktoren.

Zum einen reagierte die Bundesregierung damit auf die anhaltende Kritik der Pharma-Industrie an den im EU-Vergleich überdurchschnittlich langen Zulassungszeiten für Arzneimittel (vgl. Boston Consulting Group 2001: 74 ff.). In einem politischen Umfeld, das in hohem Maß für Unternehmensforderungen sensibilisiert ist, verstärkte das den bereits seit Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Trend, die Arzneimittelzulassung immer mehr als Dienstleistung für die Unternehmen, die neue Produkte anbieten wollen, und weniger als staatliche Kontrollaufgabe zu sehen. Dass die Bundesregierung sich dieser Sichtweise mittlerweile voll und ganz angeschlossen hat, zeigt der Entwurf zum DAMA-Errichtungsgesetz, in dem das Wort Arzneimittelsicherheit nicht ein einziges Mal auftaucht, dafür aber in der Begründung ausführlich auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der pharmazeutischen Industrie für den „Wirtschaftsstandort Deutschland" (DAMA-Errichtungsgesetz – Entwurf: 30) eingegangen wird.

Und damit kommt der zweite und für den vorliegenden Zusammenhang bedeutsamere Faktor ins Spiel. Seit Errichtung der europäischen Arzneimittelbehörde EMEA im Jahr 1995 besteht die Tendenz zur Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene.[9] Zuletzt ist die zentrale Arzneimittelzulassung, deren Durchführung die EMEA auf Grundlage eines Submissionsverfahrens an nationale Behörden delegiert, im Jahr 2004 auf weitere Indikationsgebiete ausgedehnt worden. Mittlerweile hat sich auf der EU-Ebene ein Konsens darüber gebildet, dass von den 42 nationalen Arzneimitteleinrichtungen zukünftig nur noch eine handvoll „Centers of Excellence" zuständig sein soll (BMGS 2004: 1; vgl. auch Abraham/ Lewis 2003: 61 ff.), zu denen die Bundesregierung die DAMA nicht nur aus Prestigegründen zählen möchte. Die nach außen als Neubeginn kommunizierte Transformation des BfArM in die DAMA dient einerseits dem Ziel, der mittelständischen Pharma-Industrie den problemloseren Zugang zur deutschen Zulassung offen zu halten und andererseits die Teilhabechancen der Bundesrepublik am EU-Zulassungsverfahren auch für die Zukunft zu sichern.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass „Rechtsform und Leitungsstruktur ... mit den Zulassungsstellen anderer europäischer Staaten vergleichbar und konkurrenzfähig" (DAMA-Errichtungsgesetz – Entwurf: 32) sein werden. Das Kompatibilitätsargument hat auch zur formalen Einschränkung der Aufsichtsrechte des Gesundheitsministeriums geführt, die hier ebenfalls die Glaubwürdigkeit in die Neutralität der Behörde steigern soll. Der Gesetzestext wie auch die Begründung sind allerdings von dem schon mehrfach hervorgehobenen Bemühen gekennzeichnet, sich durch ministerialtypische Kautelen ein „Hintertürchen"

[9] Der sich die Bundesregierung lange widersetzt hat. Vgl. Kelemen (2002: 103, FN 49).

offen zu halten. So heißt es in § 4, Satz 2 DAMA-Errichtungsgesetz, dass die Aufsicht soweit es um die Erfassung und Bewertung von Arzneimittelrisiken gehe, „auf die Rechtmäßigkeit der Aufgabendurchführung und die Erteilung allgemeiner Weisungen“ beschränkt sei – nicht ohne sofort relativierend hinzufügen: „insofern besteht nur in dringenden Fällen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes ein Weisungsrecht im Einzelfall“ (§ 4, Satz 3 DAMA-Errichtungsgesetz). Da überdies keine Transparenzregelungen vorgesehen sind und sich die hierarchische Steuerungspraxis ohnehin mehr auf einer filigranen Skala aus Andeutungen und ggf. verklausulierten Drohungen abspielt, als dass nachweisbar (d.h. schriftlich) und dann auch noch öffentlich Weisungen erteilt werden (vgl. dazu ausführlich Döhler 2004: 228 ff.; 260 ff.), dürfte es mehr um die erhoffte Außenwirkung gehen als um ernst gemeinte Vorschriften für die Sicherung einer Policy-Autonomie.

Aus diesen zugegebenermaßen illustrativen Beispielen lassen sich zwei Grundtendenzen herauslesen. Zum einen sind Grenzüberschreitungen im Sinne eines Bruchs mit dem bzw. einer klaren Abweichung vom deutschen Verwaltungsmodell bisher nur in Randbereichen zu beobachten. Würde man weitere Merkmale von Verwaltungsaufgaben, -strukturen und -verfahren hinzuziehen, entstünde zwar ein von stärkerer Veränderungsdynamik geprägtes Bild (vgl. dazu Döhler 2006). Zum anderen führt die hier vorgenommene Eingrenzung auf das Agency-Konzept aber auch zu dem Schluss, dass eine wachsende Orientierung an diesem Modell unverkennbar ist. Erst seit den 1990er Jahre finden sich in Errichtungsgesetzen Einschränkungen der ministeriellen Weisungsrechte, die zwar häufig interpretationsanfällig formuliert sind, aber doch erkennbar eine Reaktion auf die Credibility-Problematik bilden, die aufgrund globalisierter Wirtschaftsbeziehungen mehr Durchschlagskraft erhalten hat. Denn wenn ausländische Investoren, Interessengruppen und internationale Organisationen die verdeckte politische Einflussnahme als potenzielles Handelshemmnis interpretieren, verleiht das der Autonomie von Behörden eine höhere Wertigkeit. Obwohl die Bezeichnung Agentur noch häufig dem Motiv entspringt, auf symbolischer Ebene sowohl Modernität wie auch Abstand zur Vorgängerverwaltung zu signalisieren,[10] lässt das Gemisch aus Verwaltungsmodernisierung und externem Konformitätsdruck erwarten, dass sich Organisation, Steuerung und Aufgabenzuschnitt von Bundesbehörden langsam, aber stetig vom alten, stark hierarchisch geprägten Verwaltungsmodell entfernen.

[10] Dass die modisch klingende Bezeichnung „Agentur“ ihren Nimbus sehr rasch verlieren kann, zeigt die Ablehnung des Präsidenten der RegTP, Kurth, seine Behörde in „Bundesnetzagentur“ umzubenennen, da dies zu sehr an die schlecht beleumundete Arbeitsagentur erinnere (vgl. Die ZEIT vom 14.7.2005).

6 Schlussfolgerungen: Von der alten zur neuen Unübersichtlichkeit

Kann also die eingangs formulierte Frage, ob die deutsche Verwaltung sich dem Agency-Konzept annähert, womöglich sogar in modelltransformierendem Umfang, bejaht werden? Eine eindeutige Antwort darauf fällt deshalb nicht leicht, weil die vorhandene Behördenstruktur bereits über Merkmale einer idealtypischen Agency verfügt. Dazu gehören die organisatorische und funktionale Separierung von der Ministerialverwaltung, der öffentlich-rechtliche Status und teilweise auch die ausgeprägte fachliche Spezialisierung. Ob von einer Agentur gesprochen werden kann, hängt von den herangezogenen Organisationsmerkmalen ab. Gemessen am hier als zentral definierten Kriterium der politischen Unabhängigkeit könnte die Frage nach einer Agencification verneint werden. Denn im deutschen Verwaltungsmodell dominiert nach wie vor die normativ begründete Anforderung, Behörden im Normalfall einer hierarchischen Steuerung zu unterstellen. Die Differenzierung zwischen Managerial- und Policy-Autonomie hingegen führt zu einem weniger eindeutigen Ergebnis. Während die erste Variante ohne gravierende Widerstände praktiziert werden kann, was sich u.a. an der verstärkten Nutzung der Rechtsform der Anstalt ablesen lässt, ist Autonomie auf der Policy-Dimension bisher nur in einer kleinen Grauzone anzutreffen, z.B. beim Bundeskartellamt, der Bundesnetzagentur und mit Einschränkungen auch bei der BaFin. Als Grauzone müssen diese Freiräume deshalb bezeichnet werden, weil sie sich konkludent herausbilden, also ohne dass darüber eine explizite und legitimationssichernde Entscheidung des Gesetzgebers getroffen wurde. In den Fällen hingegen, in denen ein Anpassungsdruck hin zu autonomen und für Konsumenten bzw. Marktteilnehmer glaubwürdigen Behörden als explizite Außenanforderung auftritt, sind Politik und Ministerialverwaltung erkennbar bestrebt, die ambivalente Konstellation zwischen einer formalen („managerial“) und einer inhaltlichen („policy“) Autonomie zu nutzen, um nach außen den Willen zum Interventionsverzicht zu unterstreichen, ohne nach innen auf ihr hierarchisches Interventionsrecht verzichten zu müssen. Auf der Grundlage dieser Überlegungen gilt vorerst der Befund einer stark selektiven Agencification.

Daraus lässt sich abschließend ein Szenario über die zukünftige Entwicklung ableiten. Einiges spricht dafür, dass der aktuelle Anpassungsdruck kaum abnimmt und in eine Dualisierung der Bundesverwaltung münden könnte, die eine kleine Avantgarde moderner, Agency-artiger Behörden mit regulativen Aufgaben hervorbringt, neben denen die Mehrzahl traditioneller, hierarchisch gesteuerter Behörden fortbesteht. Für den Beobachter dürfte aufgrund der Vielschichtigkeit ressortspezifischer und sektoraler Handlungsmotive sowie der zunehmenden Durchmischung organisationsrechtlicher Merkmale aber dennoch kaum ein grundlegender institutioneller Umbruch erkennbar sein. So wird auch

in absehbarer Zukunft der Eindruck einer strukturellen und funktionalen Unübersichtlichkeit dominieren. Dieser Schleier ist nur dann zu lüften, wenn auf einer breiten empirischen Grundlage der Versuch unternommen wird, die Entwicklung der nichtministeriellen Bundesverwaltung im historischen Längsschnitt zu erfassen sowie die rechtlichen, funktionalen und organisatorischen Merkmale zu katalogisieren und einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen Auswertung zu unterziehen.

Literatur

Abraham, John/ Graham, Lewis (2003): Europeanization of Medicines Regulation. In: Abraham, John (Hrsg.): Regulation of the Pharmaceutical Industry. Basingstoke: Palgrave Macmillan Press, 42-81.

Becker, Bernd (1978): Zentrale nichtministerielle Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung. In: Verwaltungs-Archiv 69, 149-202.

Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha: Verlag R.S. Schulz.

Behringer, Matthias (2004): Institutionalisierung des Verbraucherschutzes - Entstehungshintergründe der beiden neuen Verbraucherschutzämter auf Bundesebene. Universität Potsdam: verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit.

Berliner Behördenspiegel Nr. VIII, August (2003): Agentur hat Konjunktur. Umwandlung von Behörden stößt an Grenzen.

Böschen, Stefan, et al. (2002): Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement: Diskussionsstand in Deutschland und Europa. Gutachten im Rahmen des TAB-Projektes „Strukturen der Organisation und Kommunikation im Bereich der Erforschung übertragbarer spongiformer Enzephalopathien (BSE)“. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag.

Boston Consulting Group (2001): Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Standort für Arzneimittelforschung und -entwicklung. München, <http://www.bcg.com/publications/files/wettbewerbsfahigkeit.pdf>

Bull, Hans Peter (2001): Über Formenwahl, Formwahrheit und Verantwortungsklarheit in der Verwaltungsorganisation. In: Geis, Max-Emanuel/ Lorenz, Dieter (Hrsg.): Staat Kirche - Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag. München: Beck, 545-563.

Bullinger, Martin (2003): Regulierung als modernes Instrument zur Ordnung liberalisierter Wirtschaftszweige. In: Deutsches Verwaltungsblatt 21, 1355-1361.

Bundesministerium der Finanzen (2005): Grundsätze über die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. <http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_02/nn_1928/sid_7C103C8B6D595BFFE34193F706A2E315/nsc_true/DE/Service/Downloads/Downloads__6/29252__0,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2004): Abschlussbericht der Lenkungsgruppe „Organisationsstruktur und Verfahrensabläufe im Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte“ vom 25. Oktober 2004. o.O.

BMWA (2003): Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an den Deutschen Bundestag über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen (Monitoring Bericht), <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/M-O/monitoring-bericht,property=pdf,rwb=true.pdf>

Bundestags-Drucksache 14/ 7033: Entwurf eines Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht.

Bundestags-Drucksache 15/5111: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Otto Fricke, Jürgen Koppelin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/3860 – Moderne Managementmethoden für eine moderne Verwaltung.

Busch, Andreas (2005): Shock-absorbers Under Stress: Parapublic Institutions and the Double Challenges of German Unification and European Integration. Erscheint in: Green, Simon/ Paterson, William E. (Hrsg.): Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited. Cambridge: Cambridge University Press.

Bysikiewicz, Axel (2003): Das Gebot der Unabhängigkeit als Aufbauprinzip der Medien- und Telekommunikationsaufsicht in Deutschland: eine Studie vor dem Hintergrund der Neuordnung der Aufsicht im Kommunikationssektor in Deutschland, in den Niederlanden und Großbritannien. Münster: LIT.

Child, John (1972): Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. In: Sociology 6, 1-22.

Christensen, Tom/ Lægreid, Per (2004): The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Working Paper 3-2004.
<http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/ N/N03_04.pdf>

Coen, David (2005): Managing the Political Life Cycle of Regulation in the UK and German Telecommunication Sectors. In: Annals of Public & Cooperative Economics 76, 59-84.

Czada, Roland (1995): Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 95(1).

Czada, Roland/ Schimank, Uwe (2000): Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung. In: Werle, Raymund/ Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/ M.; New York: Campus, 23-43.

Czada, Roland/ Lütz, Susanne (2003): Einleitung - Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik. In: Czada, Roland/ Lütz, Susanne (Hrsg.): Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik. Opladen: Leske + Budrich, 13-34.

Decoopman, Nicole (Hrsg.) (2002): Le désordre des autorités administratives indépendantes. Paris: Ceprisca.

Derlien, Hans-Ulrich (2003): Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. In: Governance 16, 401-428.

Dittmann, Armin (1983): Die Bundesverwaltung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen, grundgesetzliche Vorgaben und Staatspraxis ihrer Organisation. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Döhler, Marian (2002): Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. In: West European Politics 25, 101-124.

Döhler, Marian (2004): Die politische Steuerung der Verwaltung - eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene. Universität Potsdam: unveröffentlichte Habilitationsschrift.

Döhler, Marian (2005): Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In: Ganghof, Steffen/ Manow, Philip (Hrsg.): Mechanismen der

Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem. Frankfurt/M.; New York: Campus, 215-243.

Döhler, Marian (2006): Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 208-227.

Dreier, Horst (1991): Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Eberlein, Burkard (2003): Regulating Cross-Border Trade by Soft Law? The „Florence Process in the Supranational Governance of Electricity Markets". In: Journal of Network Industries 4, 137-155.

Eberlein, Burkard/ Grande, Edgar (2005): Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State. In: Journal of European Public Policy 12, 89-112.

Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.

Ellwein, Thomas (1994a): Gesetz und Verwaltung. Analytische Ergebnisse und theoretische Konsequenzen. In: Greven, Michael Th. (Hrsg.): Politikwissenschaft als Kritische Theorie. Festschrift für Kurt Lenk. Baden-Baden: Nomos, 473-493.

Epstein, David/ O'Halloran, Sharyn (1999): Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Everson, Michelle (1998): Administering Europe? In: Journal of Common Market Studies 36, 195-216.

Fehling, Michael (2001): Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Financial Times Deutschland vom 22.10.2004: Fusionierte Aufsicht mit viel Einfluss.

Geradin, Damien/ Petit, Nicolas (2004): The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. Jean Monnet Working Paper No.1/04.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.html>

Gilardi, Fabrizio (2002): Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis. In: Journal of European Public Policy 9, 873-893.

Gilardi, Fabrizio/ Jordana, Jacint/ Levi-Faur, David (2005): Regulatory Revolution by Surprise: On the Citadels of Regulatory Capitalism and the Rise of Regulocracy. Paper prepared for the 3rd ECPR Conference, Budapest 8-10, September 2005, Section 3: „Regulation in the Age of Governance".
<http://galactus.upf.edu/regulation/reg-gov/ecpr-05-papers/dlevifaur.pdf>

Grande, Edgar/ Eberlein, Burkhard (2000): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: Czada, Roland/ Wollmann, Helmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Leviathan-Sonderheft 19 Opladen: Westdeutscher Verlag, 631-650.

Grauhan, Rolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung. In: Politische Vierteljahresschrift 10, 269-284.

Haucap, Justus/ Kruse, Jörn (2004): Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien? In: Wirtschaft und Wettbewerb 54, 266-275. Zitiert nach der online-Version: <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2004/1438/pdf/paperno25.pdf>

Henning, Klaus Jürgen (2005): Theorie und Praxis der Risikobewertung - Voraussetzungen und Entwicklungsmöglichkeiten des Bundesinstituts für Risikobewertung. In: Büro für Technologiefolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (Hrsg.): Risikoregulierung bei unsicherem Wissen. TAB-Diskussionspapier Nr. 11.

Huber, John D./ Shipan, Charles R. (2002): Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge: Cambridge University Press.

Jann, Werner (1999): Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Ellwein, Thomas/ Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 30. Opladen: Westdeutscher Verlag, 520-543.

Jann, Werner (2003): State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives: In: Public Administration 81, 95-118.

Jann, Werner (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: ders. et al.: Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Zur Erinnerung an Frieder Naschold 1940 - 1999. Berlin: edition sigma, 100-111.

Janning, Frank (2004): Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Verbraucherschutzpolitik in Deutschland. In: Zeitschrift für Politik 51, 401-433.

Jordana, Jacint/ Levi-Faur, David (2004): The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: Jordana, Jacint/ Levi-Faur, David (Hrsg.): The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Celtenham, UK: Edward Elgar, 1-28.

Kelemen, R. Daniel (2002): The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies. In: West European Politics 25, 93-118.

Krebs, Walter (1988): Verwaltungsorganisation. In: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Bd. III. Heidelberg: C.F. Müller, 567-622.

Loeser, Roman (1994): System des Verwaltungsrechts. Bd. 2: Verwaltungsorganisationsrecht. Baden-Baden: Nomos.

Lütz, Susanne (2003): Finanzmarktregulierung: Globalisierung und der regulative Umbau des „Modell Deutschland". In: Czada, Roland/ Lütz, Susanne (Hrsg.): Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik. Opladen: Leske + Budrich, 103-170.

Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: Journal of Public Policy 17, 139-167.

Majone, Giandomenico/ Michelle Everson (2001): Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control. In: De Schutter, Oliver/ Lebessis, Notis/ Paterson, John (Hrsg.): Governance in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publ. of the European Communities. 129-168.

Masing, Johannes (2003): Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts. In: Archiv des öffentlichen Rechts 128, 558-607.

Mattoo, Aaditya/ Sauvé, Pierre (Hrsg.) (2003): Domestic Regulation and Service Trade Liberalization. Washington, DC [u.a.]: World Bank.

Mehde, Veit (2001): Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz. In: Deutsches Verwaltungsblatt 116, 13-19.

McNollgast (= McCubbins, Matthew D./ Noll, Roger/ Weingast, Barry) (1998): Political Control of the Bureaucracy. In: The New Palgrave Dictionary of Economics and Law. London: Palgrave, 50-55.

Melnick, Shep (2004): Courts and Agencies. In: Mark C. Miller/ Barnes, Jeb (Hrsg.): Making Policy, Making Law: An Interbranch Perspective. Washington D.C.: Georgetown University Press, 89-104.

Monopolkommission (2004): Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes. Sondergutachten der Monopolkommission. Bonn. <http://www.monopolkommission.de/sg_40/text_s40.pdf>.

Morsey, Rudolf (1957): Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 - 1890. Münster: Aschendorff.

Nierhaus, Michael (1997): Bestimmtheitsgebot und Delegationsverbot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und der Gesetzesvorbehalt der Wesentlichkeitstheorie. In: Burmeister, Joachim (Hrsg.): Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag. München: Beck, 717-732.

OECD (2002): Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies. Paris: OECD.

OECD (2003): Regulatory Reform in Germany - A Necessary Element of Economic and Social Renewal. SG/SGR(2003)5. Paris: OECD.

Pabst, Heinz-Joachim/ Schwartmann, Rolf (1998): Privatisierte Staatsverwaltung und staatliche Aufsicht. In: Die Öffentliche Verwaltung 51, 315-323.

Pollitt, Christopher, u.a. (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. In: Journal of Comparative Public Policy, 271-290.

Pollitt, Christopher (2004): Theoretical Overview. In: ders./ Talbot, Colin (Hrsg.): Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contracturalisation. London: Routledge, 319-341.

Rutgers, Mark R. (2000): Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective. In: Administrative Theory & Praxis 22, 287-308.

Schick, Allen (2002): Agencies in Search of Principles. In: OECD (Hrsg.): Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies. Paris: OECD, 25-38.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (1997): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource - Einleitende Problemskizze. In: ders./ Hoffmann-Riem, Wolfgamg (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource. Baden-Baden: Nomos, 9-63.

Schneider, Jens-Peter (1997): Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource. Baden-Baden: Nomos, 103-138.

Stern, Klaus (1980): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II. München: Beck Verlag.

Stone, Diane (2004): Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy. In: Journal of European Public Policy 11,545-566.

Sturm, Roland/ Wilks, Stephen/ Müller, Markus M./ Bartle, Ian (2002): Der regulatorische Staat: Deutschland und Großbritannien im Vergleich. London: Anglo-German Foundation.

Syed Ali, Anwar (2003): Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungsmitgliedern auf Bundesebene von 1949-2002. Diss. Universität Halle.

Tagesspiegel vom 20.9.2004: „Christiansen“: Antje Vollmer sagt ab.

Talbot, Colin (2004): The Agency Idea: Sometimes Old, Sometimes True, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue. In: Pollitt, Christopher/ ders. (Hrsg.): Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contracturalisation. London: Routledge, 3-21.

Tenbücken, Marc (2004): Divergente Konvergenz - die Verbreitung nationaler Regulierungsbehörden im Telekommunikationssektor. In: Schneider, Volker/ ders. (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Frankfurt/M: Campus, 180-206.

Thatcher, Mark (2002): Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe. In: Journal of European Public Policy 9, 954-972.

Thatcher, Mark (2004): The Third Force: Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. University College London, School of Public Policy Working Paper 13.

Verhoest, Koen u.a. (2005): The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. In: Public Administration and Development 23, 101-118.

ZEIT, Die, Nr. 29 vom 18.7.2005: Was bewegt ... Matthias Kurth.

Ziller, Jaques (2001): European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces. In: Parliamentary Affairs 54, 102-119.