

Vorwort¹

Marian Döhler/Werner Jann

Strukturveränderungen in der Verwaltung, seien sie als Reformen absichtsvoll herbeigeführt oder nicht-intendiertes Nebenprodukt von staatlichem Aufgabewachstum oder auch von Sparanstrengungen, verlaufen in der Regel schleichend und ohne die öffentliche Aufmerksamkeit besonders einnehmen zu können (vgl. Jann 1999). Nicht zuletzt deshalb entsteht leicht der Eindruck von Stabilität oder Veränderungsresistenz. Dabei kann kaum ein Zweifel darüber bestehen, dass sich der öffentliche Sektor in Westeuropa in einem spürbaren Umbruch befindet (vgl. OECD 2004). Folgt man der in der Literatur dominierenden Richtung, dann ließe sich dieser Wandel in erster Linie auf die Umsetzung des seit den frühen 1990er Jahren florierenden New Public Management-Diskurses zurückführen (vgl. z.B. Schick 2002; Pollitt et al. 2004), der nicht nur die internen Verwaltungsabläufe an privatwirtschaftlichen Vorbildern misst, sondern auch von einer grundsätzlichen Dezentralisierungsphilosophie gekennzeichnet ist, die sich gegen monolithisch-hierarchische Elemente der klassischen Verwaltungsorganisation richtet.

Gleichzeitig sprechen die Rückkopplungseffekte, die von der ökonomischen Globalisierung wie auch den Liberalisierungsbestrebungen der EU ausgehen, auch dafür, dass nationalstaatliche Verwaltungen nicht einfach nur unter dem Einfluss einer von vielen Reformwellen stehen, sondern dass es auch um einen Rollen- und Funktionswandel des Staates geht. Der Begriff des Gewährleistungsstaates, der in diesem Zusammenhang des öfteren Verwendung findet, ist ohne Zweifel zutreffend, beschreibt aber nur eine Facette des Phänomens. Neben der funktionalen Veränderung staatlicher Aufgaben, die sich u.a. im Anschluss an die Privatisierung ehemaliger Infrastrukturmonopole vollzogen hat, zeichnet sich auch ein institutioneller Wandel ab, in dessen Kern die quantitative Zunahme bzw. wachsende Bedeutung von „Agencies“ steht, also Behörden auf der zentralen bzw. Bundesebene, die nicht unmittelbar der Ministerialverwaltung zurechenbar sind. Nun sind dezentrale Verwaltungseinheiten im Staatsaufbau moderner Industrienationen alles andere als neu, sondern seit langem etabliert. Das gestiegene Interesse an diesen vormals eher unauffälligen Behörden wird vor

¹ Wir danken Victoria Müller und Sebastian Dittrich für ihre tatkräftige Unterstützung bei der Fertigstellung der Druckfassung dieses Bandes.

allem aus der Erwartung gespeist, dass es sich hierbei um eine modernere und leistungsfähigere Form von Verwaltung handelt. Insbesondere die OECD-favorisiert in ihren Veröffentlichungen das Konzept von „distributed governance“ (OECD 2004: 4).

Die Bewertungen dieses Phänomens fallen jedoch keineswegs einhellig aus. Eine eher kritische Position sieht in der Zunahme bzw. Aufwertung von Agencies die Gefahr zunehmender Fragmentierung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation mit der Konsequenz eines politischen Kontrollverlustes (vgl. z.B. Christensen/ Lægveid 2001). Aus einer positiven Perspektive hingegen gelten Agencies als lange überfällige Dezentralisierung bzw. Delegation von Aufgaben, die mehr Transparenz und eine klarere Verantwortungstrennung zwischen politischen und administrativen Aufgaben erlaubt (vgl. z.B. Majone 2005). Unabhängig von divergierenden Bewertungen eint die wachsende Forschergemeinde das Interesse am Phänomen der „Agencification“ ihr länderübergreifendes Auftreten, das auf der europäischen Ebene eine Fortsetzung findet. Bei dem Versuch einer analytischen Durchdringung dieses Phänomens drängen regelmäßig drei Fragen in den Vordergrund.

- Erstens ist der Begriff Agency wenig konturscharf, so dass sich das Problem der definitorischen Abgrenzung gegenüber der etablierten Verwaltung stellt. Als konsensfähige Minimaldefinition kann festgehalten werden, dass es sich um nichtministerielle Behörden handelt, die weniger in den hierarchischen Verwaltungsaufbau integriert sind und daher stärker über indirekte Verfahren wie Kontrakte oder Zielvereinbarungen gesteuert werden. Agenturen bilden gleichwohl ein schwer greifbares „moving target“, weil sie in vielen Ländern nicht einfach neu errichtet werden, sondern unter anderer Bezeichnung bereits existieren.
- Daran anschließend wird häufig die Frage aufgeworfen, welche Faktoren zur Entstehung von Agencies führen bzw. Reformprozesse in Gang setzen, in denen die vorhandenen Behörden dem Agency-Konzept folgend reorganisiert werden. Abgesehen von der NPM-Reformwelle, die sich zu einem flächendeckenden Modernisierungsleitbild entwickelt hat, ist auch zu beobachten, dass Länder, in denen nichtministerielle Zentral- oder Bundesbehörden längst etabliert sind, mit Anforderungen konfrontiert werden, die sich u.a. aus EU-Richtlinien über die Regulierung des Telekommunikations- oder Energiesektors ergeben und aus diesen sektoralen Entwicklungen heraus Anreize zur Errichtung von Agencies schaffen.
- Drittens schließlich hat das Problem der politischen Steuerung besondere Aufmerksamkeit erlangt. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Aus der NPM-Perspektive wird das Agency-Konzept propagiert, um das Modell einer ver-

tikal integrierten und hierarchisch gesteuerten Verwaltung durch ausgelagerte, semiautonome Organisationen abzulösen. Die Steuerungsthematik wird dabei eher vernachlässigt, weil es primär um die Forderung nach Ablösung des alten Steuerungsmodells geht, und nicht um die möglichen Probleme, die aus dem Wechsel des Steuerungsinstrumentariums resultieren. Genau dies interessiert hingegen aus der politikwissenschaftlichen Perspektive, da mit der Loslösung einzelner Verwaltungseinheiten aus der hierarchischen Steuerungspyramide auch die Gefahr eines Kontrollverlustes für Regierung und Parlament droht und die Doktrin der Ministerverantwortlichkeit ausgehöhlt werden könnte.

Die nachfolgend versammelten Beiträge, die mit Ausnahme des Aufsatzes von Martin Lodge aus Arbeiten am Lehrstuhl für Politik, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam hervorgegangen sind, spiegeln mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung diese drei Kernthemen wider. Sie nehmen dabei jeweils eine institutionalistische Sichtweise auf das Phänomen der Agencies ein. Institutionalistisch bedeutet hier, dass die Analyse nicht primär aus einer Performanzperspektive erfolgt, wie sie für den NPM-Diskurs charakteristisch ist, und dort regelmäßig zu der Annahme führt, dass die Modernisierung des öffentlichen Sektors primärer Antrieb struktureller Veränderungen bildet. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Einbettung in die jeweiligen Regierungssysteme, deren konstitutionelle Grundlagen, nationale Verwaltungstraditionen und Akteurstrategien. Anders als es das Schlagwort von der Agencification – was man mit „Agenturbildung“ übersetzen könnte – suggeriert, geht es in der Mehrzahl der Fallstudien weniger um die Errichtung neuer Agencies, sondern vielmehr um die Frage, ob, warum und in welchem Umfang etablierte Verwaltungsstrukturen in Agenturen transformiert werden.

Dabei wird deutlich, dass das Instrument der Agencies aus einer Vielzahl von Motiven heraus propagiert und genutzt wird. Sektorale Entwicklungen in der Telekommunikation oder dem Verbraucherschutz vermischen sich mit Modernisierungsbestrebungen sowie Reaktionen auf externe Anforderungen, die u.a. von der EU formuliert werden. In der Literatur wird daher nicht grundlos die Vielschichtigkeit von Rechts-, Organisations- und Statustypen hervorgehoben, nicht selten gefolgt von der resignativen Feststellung, dass sowohl die Motive für die Errichtung wie auch ihre Ausgestaltung und Aufgaben so erheblich variieren, dass es schwer fällt, von Agencies als einheitlichem Untersuchungsgegenstand auszugehen (vgl. Pollitt et al. 2004: 7 ff.). Gleichwohl zeichnet sich eine Gemeinsamkeit ab, die im vorliegenden Sammelband aufgegriffen und vertieft behandelt wird. Sie liegt in der bereits angesprochenen Steuerungsproblematik, die bezeichnenderweise auch in den Ländern Virulenz erlangt, in denen Agen-

cies seit langem zum Organisationsrepertoire gehören wie etwa Schweden oder Dänemark. Damit stellt sich das Agency-Phänomen nicht einfach nur als Technik zur Problemlösung dar, insbesondere zur Effizienzerhöhung des Verwaltungshandelns, sondern auch als mögliche Quelle unterschiedlich gravierender Steuerungsprobleme. Dies legt auch eine Erweiterung des Analysehorizontes nahe, da es nicht länger ausreicht, Agencies nur als Objekt oder Instrument von Verwaltungsreformen zu sehen. Darüber hinaus sollte auch ihr Subjekt- bzw. Akteurcharakter Beachtung finden, da dies möglicherweise zu Kräfteverschiebungen zwischen Regierung und Verwaltung führt.

Die Feststellung, es gäbe eine „tremendous variation in the way in which agencies work, and in the kinds of relationships they have with their parent department“ (Pollitt et al. 2004: 24), findet nachfolgend eine Bestätigung. Noch hat sich in der Literatur allerdings kein Konsens über eine Problem- bzw. Frageperspektive ergeben, die in der Lage wäre, den nicht unbedingt befriedigenden Befund großer Vielfalt in ein aussagekräftiges Erklärungsschema umzuwandeln. Der vorliegende Sammelband will deshalb einen Anstoß zur vertieften Analyse des Prozesses der Agencification im deutschen Sprachraum vermitteln, in dem dieser potenziell weitreichende Umbruch der Staats- und Regierungsorganisation noch deutlich geringeres Interesse gefunden hat als in der angelsächsisch-skandinavischen Diskussion. Dass dabei auftretende Fragen eher angerissen als endgültig beantwortet werden können, ist ein typisches Phänomen junger Forschungsfelder, in denen sich Problemperspektiven und Konzepte erst allmählich herauschälen. Das macht es umso bedeutsamer, die nationalen bzw. EU-Erfahrungen aufzuarbeiten, um so die Grundlage für das bessere Verständnis eines Phänomens zu schaffen, dessen politische Bedeutung im Wachsen begriffen ist.

Literatur

- Christensen, Tom/ Læg Reid, Per (2001): New Public Management. The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. In: *Public Management Review* 3, 73-94.
- Jann, Werner (1999): Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Ellwein, Thomas/ Holtmann, Everhard (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 30, 520-543.
- Majone, Giandomenico (2005): Strategy and Structure of the Political Economy of Agency Independence and Accountability. In: OECD (Hrsg.): *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*. Paris: OECD, 126-155.
- OECD (2004): *Policy Brief: Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures*. Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher/ Talbot, Colin/ Caulfield, Janice/ Smullen, Amanda (2004): *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Schick, Allen (2002): Agencies in Search of Principles. In: OECD (Hrsg.): *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies*. Paris: OECD, 25-38.

Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell¹

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 wähen. 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 der 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-