

Werner Jann · Marian Döhler (Hrsg.)

Agencies in Westeuropa

# Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung Band 15

Herausgegeben von

Thomas Edeling

Werner Jann

Dieter Wagner

Werner Jann  
Marian Döhler (Hrsg.)

# Agencies in Westeuropa



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

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

1. Auflage Mai 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Monika Mülhausen / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15422-0

# Inhaltsverzeichnis

## **Vorwort**

*Marian Döhler und Werner Jann*

7

## **Vom Amt zur Agentur?**

### **Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell**

*Marian Döhler*

12

## **Next Steps und zwei Schritte zurück?**

### **Stereotypen, Executive Agencies und die Politik der Delegation in Großbritannien**

*Martin Lodge*

48

## **Ministerielle Steuerung von Regulierungsbehörden –**

### **Ein britisch – deutscher Vergleich der Telekommunikationsregulierer OFTEL und RegTP**

*Dominik Böllhoff*

79

## **Kontakt durch Kontrakt?**

### **Ministerien und Agencies in Dänemark**

*Thurid Hustedt*

100

## **Die Resultate im Blick?**

### **Kontraktsteuerung in Schweden**

*Jan Tiessen*

138

## **Agencies in Norwegen**

### **Steuerung und Organisation zentralstaatlicher Behörden**

*Tobias Bach*

172

## **Die europäischen Agenturen als Diener vieler Herren?**

### **Zur Steuerung und Rolle von EU-Agenturen**

*Julia Fleischer*

212

## **Verzeichnis der Autoren**

253

# Vorwort<sup>1</sup>

*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

---

<sup>1</sup> 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/ Læg Reid 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 Forschungsgemeinde 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.