

# Unabhängigkeit und Steuerbarkeit von Verwaltungseinheiten

---



## Neue Verwaltungsformen - wohin bewegt sich der Staat?

Werner Jann  
Universität Potsdam

- **Beispiel Deutschland:**  
"the animals in the zoo"?
- **Strukturen:**  
Was ist neu?
- **Steuerung:**  
Ministerverantwortlichkeit und Autonomie?
- **Begründungen:**  
New Public Management und regulativer Staat?
- **Veränderungen:**  
traditionelle, moderne und regulative Verwaltung?
- **Zusammenfassung**

# Worum geht es?



Alle reden von 'Agencies'

→ 'Agency Fever'

- unabhängige Regulierungsbehörden
- non-majoritäre Organisationen
  - Quango: Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation
  - NDPB: Non-Departmental Public Body
  - EGO: Extra-Governmental Organisation
  - NGO: Non-Governmental Organisation
  - QAO: Quasi-Autonomous Organisation

# Worum geht es?



Alle reden von 'Agencies'

→ 'Agency Fever'

- aber was ist damit gemeint?
- gibt es das überall?
- ist das neu?
- verändert das unsere Auffassung vom Staat?  
(neue Staatlichkeit?)

# engere Definitionen einer 'Agency' (nach Pollitt)

---



- public law body
- some capacity of autonomous decision making
- structurally disaggregated from ministries
- but some form of control of ministers or politicians
- some continuity over time
- some resources of their own

# weitere Definition von Quangos (nach Greve)

---



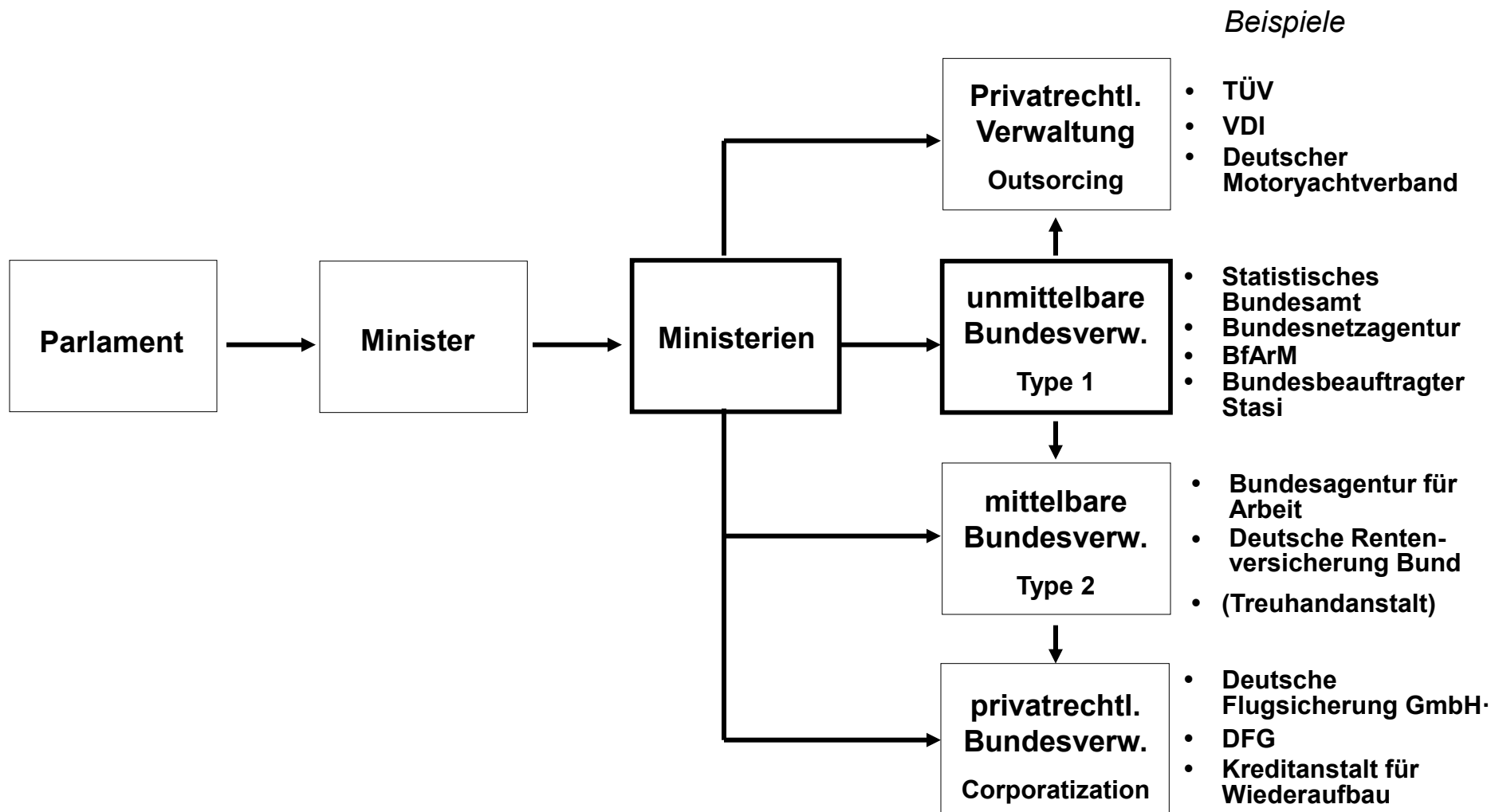
- Organisationen die öffentliches Geld ausgeben
- eine öffentliche Aufgabe erfüllen
- und eine gewisse Unabhängigkeit haben
  - privatrechtliche Organisationen die öffentlich finanziert sind (DFG, GIZ, MPG, DAAD)
  - freiwillige Vereinigungen (Wohlfahrtsverbände, 'Dritte Sektor')
  - (Teil) privatisierte Organisationen (Bahn, Post)
  - *Outsourcing* (Müll, EDV...)

# Struktur der nicht-ministeriellen Bundesverwaltung



englische Bezeichnung	auf Deutsch
<i>'Agencies'</i> (1) Direct Federal Administration (2) Indirect Federal Administration	<i>Unmittelbare Bundesverwaltung</i> <i>Mittelbare Bundesverwaltung</i>
<i>'Quangos'</i> <i>Quasi-Non-governmental bodies'</i> (3) Private Law Administration (4) Charged Administration	<i>Bundesverwaltung in Privatrechtsform</i> <i>Privatrechtliche Auftragsverwaltung</i>

# Struktur der nicht-ministeriellen Bundesverwaltung





# (1) unmittelbare Bundesverwaltung



## *unmittelbare Bundesverwaltung (ca. 50)*

*Bundesoberbehörde*

*Beauftragter*

*Beispiele:*

- *Statistisches Bundesamt*
- *Bundesverwaltungsamt*
- *Bundeskartellamt*
- *Bundesnetzagentur*
- *Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)*
- *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*
- *Umweltbundesamt (UBA)*
- *Bundesbeauftragter für die Unterlagen der Staatssicherheit*

# (2) mittelbare Bundesverwaltung



## *mittelbare Bundesverwaltung (ca. 220)*

*Anstalt d.ö.R. (15)*

*Körperschaft d.ö.R (180)*

*Stiftung d.ö.R. (16)*

*Beispiele:*

- *Bundesagentur für Arbeit*
- *Deutsche Rentenversicherung Bund*
- *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*
- *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*
- *Kassenärztliche Bundesvereinigung*
- *Bundesstiftung Mutter und Kind*
- *Stiftung Preußischer Kulturbesitz*
- *(Treuhandanstalt)*

# (3) privatrechtliche Verwaltung



## *Bundesverwaltung in Privatrechtsform*

*GmbH, AG, e.V., Stiftung*

*Beispiele:*

- *Deutsche Flugsicherung GmbH*
- *Max-Planck-Gesellschaft e.V.*
- *DAAD e.V.*
- *Kreditanstalt für Wiederaufbau*
- *Goethe Institut e.V.*
- *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*
- *Stiftung Warentest*
- *Bahn AG*

# (4) Auftragsverwaltung



## *Privatrechtliche Auftragsverwaltung*

*GmbH, AG, e.V.*

*Beliehene*

*Beispiele:*

- *TÜV*
- *Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher*
- *Verein Deutscher Ingenieure VDI*
- *Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.*
- *Deutscher Motoryachtverband*

# was ist neu?



- all das gibt es seit vielen Jahren
  - *Reichseisenbahnamt* (Imperial Railway Authority) seit 1873
  - *Reichsversicherungsamt* (Imperial Insurance Office) seit 1874
  - *Reichsgesundheitsamt* (Imperial Health Authority) seit 1876
- 'Agencies' wurden seitdem immer wieder geschaffen und auch im GG verankert
- aber keine allgemeine 'agency regulation'
- keine signifikanten Änderungen in Anzahl und Regulierung von Agenturen
- keine signifikanten Änderungen in der Organisation der Ministerien

# etablierte Organisationsform



- rechtliche Grundlage jeweils in spezifischen Errichtungsgesetzen für spezifische Aufgaben
  - detaillierte Definition von Funktionen und Instrumenten, sehr wenig über Organisation und Steuerung
- kein offizieller systematischer Versuch der Definition oder Klassifizierung der nicht-ministeriellen Verwaltung
- im Gegensatz zur Erwartung eines juristisch wohlgeordneten öffentlichen Sektors in Deutschland sind organisatorische und rechtliche Kategorien oft unklar und überlappend

- Prinzip der monokratischen Führung
- Führungskräfte sind in aller Regel Beamte (Typ 1 und 2), aber keine politischen Beamte (Benennung auf Zeit ist möglich, aber unüblich)
- eigene Budgets (bis auf Typ 1)
- Vorstand und Verwaltungsrat (Typ 2)
- kontrolliert durch Rechnungshöfe (Typ 1, 2 und gelegentlich auch privatrechtliche Verwaltung)

- alle öffentlich-rechtlichen Organisationen unterliegen der Ministerialaufsicht
  - *Rechtsaufsicht* (Typ 1 & 2)
  - *Fachaufsicht* (Typ 1)
- alle Organisationen berichten an ihr Ressort
- Rechtsmässigkeit in aller Regel wichtiger als Effizienz und Effektivität (*Rechtsstaatsprinzip*)



# was ist neu?



- kaum administrative Reorganisation auf der Bundesebene
  - nur eine neue "independent regulatory agency": *Bundesnetzagentur*
  - ein paar Zusammenschlüsse: BaFin
  - und spin-offs: BfR, BVL
  - kaum "hiving off" von den Ministerien
  - einige Reformen auf der Ebene der Behörden:  
*Bundesagentur für Arbeit*
  - Outsourcing von sekundären Aufgaben (Reinigung etc.)
  - etwas mehr 'managerial autonomy' (staffing, organisation)
- Agenturen sind in Deutschland nicht Objekt sektor-übergreifender Reformen

# Welche Art von Veränderungen?



- Deutschland ist international ein 'agency laggard'
  - keine Veränderung von einem 'unitarian' zu einem 'multi-divisional' Staat
  - es hat immer eine große Anzahl von 'Agencies' gegeben
  - und eine etablierte Arbeitsteilung
- aber es gab auch Veränderungen
  - Agency (*Agentur*) ist inzwischen ein etablierter Terminus
  - es wird viel mehr über Autonomie geredet (*unabhängige Regulierungsbehörde*)
- Agencification?
  - mehr Agenturen? → nicht wirklich
  - stärkere Agenturen? → vielleicht

# Welche Art von Veränderungen? zwei unterschiedliche Diskurse

---



- Management (NPM oder 'next steps' Diskurs)
  - Trennung von Politik und Implementation
  - Kontraktsteuerung
  - Aufgabenorientierung (single purpose agencies)
  - Effizienz
- Regulierung ('regulatory state' Diskurs)
  - Glaubwürdigkeit, credible commitment
  - professionelle Spezialisierung
  - politische Autonomie

- Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerien und Agenturen
  - Leistungsindikatoren
  - mehr Flexibilität, weniger 'Bürokratie'
  - weniger direkte Eingriffe 'von oben'
- *Output-orientierte Steuerung 'at arm's length'*

# wie sieht es damit in Deutschland aus?

---



- COBRA-Befragung in Deutschland (2008)
- standardisierter Fragebogen (schriftlich und online)
- von der 'Führung' ausgefüllt
- ähnliche Untersuchungen auch in anderen Ländern
- untersuchte Behörden N=122
- Antworten N=73
  - unmittelbare Bundesverwaltung (N=52)
  - mittelbare Bundesverwaltung (N=21)
- Beantwortungsquote: 59.8%
- Zahlen nach Bach/Jann 2010

# Ergebnisse: Management Autonomie

---



- die meisten Behörden melden ein erhebliches Maß an Autonomie bei Entscheidungen bezüglich einzelner Mitarbeiter (Beurteilung, Entlassung, Einstellung, Beförderung)
- aber generell viel weniger Autonomie bei strategischen Personalentscheidungen
- das Bild ist noch weniger eindeutig bei Fragen nach der finanziellen Autonomie, und die meisten Behörden melden, dass sie dort keinerlei Autonomie haben

# Ergebnisse: Autonomie in der Implementation

---



- generell hohes Maß von wahrgenommener Implementations-Autonomie (keine/geringe Restriktionen durch das Ministerium)
  - Durchführung von Maßnahmen und Prioritätensetzung (70%)
  - Auswahl der Instrumente (51%)
  - Definition der Zielgruppe (50 %)
- mittelbare Behörden (nur Rechtsaufsicht) nehmen eine grössere Unabhängigkeit wahr als unmittelbare Behörden (auch Fachaufsicht)

# Ergebnisse: keine klare Arbeitsteilung

---



- einige Funktionen sind klar von Ministerien dominiert
    - direkte Unterstützung der politischen Führung
    - Abstimmung und Koordination innerhalb der Bundesregierung
    - Formulierung von Gesetzesentwürfen
  - aber Agenturen verfolgen eine Reihe wichtiger Funktionen (mindestens so stark wie Ministerien)
    - Machbarkeitsstudien, impact assessments (55 %)
    - Evaluation von Policies und Feed Back (47%)
    - Teilnahme in internationalen und EU Verhandlungen (40 %)
    - Formulierung von Vorschriften, RVO etc. (38 %)
    - Unterstützung politischer Initiativen (z.B. Ideensammlung) (29 %)
- *in vielen Bereichen gibt es keine klare Unterscheidung zwischen den typischen Aktivitäten von Ministerien und Agenturen*



# Ergebnisse: ex-ante und ex-post Kontrolle

---



- ex-ante Kontrolle
    - Ministerien gebrauchen ihr Weisungsrecht nur sehr zögerlich
    - hohes Niveau von Vertrauen zwischen Behörden und Ministerien
  - ex-post Kontrolle
    - 36% der Behörden haben eine Zielvereinbarung mit dem Ministerium, davon 19% mit messbaren Zielen
    - 61% haben keine Zielvereinbarung
    - 60% benutzen Leistungsindikatoren, aber diese spielen i.d.R. keine Rolle für die Steuerung
- *bezüglich der Management-Autonomie entsprechen die deutschen Behörden also nicht dem Bild einer 'NPM-Agency'*
- *hohe Implementationsautonomie und geringe Managementautonomie scheinen für eine rechtsstaatliche Verwaltung typisch zu sein*

# Welche Art von Veränderungen? Regulierungsstaat

---



- in Deutschland ist der Diskurs über den "regulatory state" viel wichtiger als der "managerial state"
- Regulierung ist nicht neu, aber ist anspruchsvoller und schwieriger geworden
  - Markt Regulierung → Etablierung von Märkten
  - Risiko Regulierung → Verringerung und Vorsorge bei Risiken
- komplexere und konkurrierende Zielsetzungen
  - Dynamik des Regulierungsfeldes
  - Berücksichtigung unterschiedlicher Ziele und Werte
    - Verbraucherschutz und Wettbewerb
    - hohe medizinische Standards und Innovation

# Welche Art von Veränderungen? Politikinhalte



	"klassische" Verwaltung	"moderne" Verwaltung	"regulative" Verwaltung
legislative Programme	Konditional- programm	Zweck- programm	Gestaltungs- mandat
Umgang mit Eigendynamik des Feldes	Gesetzes- novellen	Beurteilungs- spielräume	eigene Standards
Instrumente	Verwaltungs- akt	Verwaltungs- akt Absprache	Verwaltungs- akt verhandelte Regulierung

Döhler 2006

# Welche Art von Veränderungen? Institutionen



	"klassische" Verwaltung	"moderne" Verwaltung	"regulative" Verwaltung
administrative Akteure	nachgeordnete Behörde	fachlich selbständige Behörde	unabhängige Regulierungs- behörde
Steuerung	Hierarchie	Hierarchie mit Eigenständig- keit	Steuerung auf Distanz "arm's length"
Struktur- modell	Einheit der Verwaltung	pluralisierte Verwaltung	disaggregierte Verwaltung

nach Döhler 2006

# Welche Art von Veränderungen?

## Prozedural



	"klassische" Verwaltung	"moderne" Verwaltung	"regulative" Verwaltung
Legitimation	Minister- verantwortlich- keit	Minister- verantwortlich- keit Expertise	Minister- verantwortlich- keit Expertise Autonomie
Beteiligung der Adressaten	Information	Anhörung	Teilhabe Verhandlung
Umwelt- beziehungen	souverän	kooperativ	konsultativ

# Welche Art von Veränderungen?

## Regulative Verwaltung

---



- die Verwaltung im Regulierungsstaat ist charakterisiert durch
  - noch größere Ermessungsspielräume aufgrund der Dynamik des regulatorischen Feldes
  - noch stärkere funktionelle Professionalisierung und Expertise, die international vernetzt und organisiert ist
  - mehr direkte Verhandlungen und Kontakte mit den Akteuren im Regulierungsfeld
  - daraus folgend neue Formen der Legitimität

# Zusammenfassung



- große Varianz unterschiedlicher Formen von staatlichen Behörden
- lange Tradition in Deutschland
- vier grundsätzliche Typen, aber große Variationen, Flexibilität und Ambiguität in der Rechtsform
- Prinzip der Ministerverantwortlichkeit
- kaum öffentliche Skandale oder Diskussionen
- daher keine systematische Diskussion über die weitere Entwicklung

# Zusammenfassung



- keine eindeutigen Veränderungen in Richtung des *New Public Management*
- einige Veränderungen in Richtung des Regulierungsstaates
- Veränderungen sind problemorientiert und sektoral
- Autonomie, Unabhängigkeit, "Steuerung auf Abstand" etc. sind sehr vage Konzepte, sowohl wissenschaftlich wie praktisch
  - es gibt immer noch Hierarchie
  - aber es gibt auch mehr Autonomie



# Zusammenfassung



- kaum offiziell "autonome Behörden" (*Bundesbank, Bundeskartellamt*)
- aber viele Behörden genießen erhebliche (de facto) Unabhängigkeit ("Autopilot")
- hierarchische Aufsicht und Eingriffe 'wenn notwendig' (rather "fire alarm" than "police patrol")
- Hierarchie wird nicht angezweifelt (*Legitimationskette*) aber wird nur als 'Autoritätsreserve' benutzt ("rule of last resort")
- Autonomie im Schatten der Hierarchie

# Zusammenfassung



- 
- es gibt kein neues staatliches Paradigma
  - Veränderungen sind inkremental und 'schleichend'
  - nicht umfassend und geplant
  - viel mehr evolutionär als revolutionär
  - das macht es viel schwieriger die Veränderungen zu beschreiben und zu verstehen -- aber auch viel spannender

# Vielen Dank!



Prof. Dr. Werner Jann

Direktor

Potsdam Center für Policy und Management (PCPM)

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation  
Universität Potsdam

eMail: [jann@uni-potsdam.de](mailto:jann@uni-potsdam.de)

Mail: August-Bebel-Str. 89, D 14482 Potsdam

Tel.: +49/(0)331/ 977- 3241

Fax: +49/(0)331/ 977- 3302

WWW: [http://www.uni-potsdam.de/u/ls\\_verwaltung/index.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/index.htm)