

Tobias Bach

Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden

Eine empirische Analyse am Beispiel
Deutschlands und Norwegens

Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung

RESEARCH

Tobias Bach

Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden

Eine empirische Analyse am Beispiel
Deutschlands und Norwegens



Springer VS

Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung

Band 19

Herausgegeben von

T. Edeling

W. Jann

D. Wagner

Potsdam, Deutschland

Tobias Bach

Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden

Eine empirische Analyse am Beispiel
Deutschlands und Norwegens

Tobias Bach
Hannover, Deutschland

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

ISBN 978-3-658-04298-1

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

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

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

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

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

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Vorwort

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

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

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

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

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

Berlin, im Oktober 2013

Tobias Bach

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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