

2 Autonomie und Steuerung: Forschungsstand und Erklärungsmodell

In diesem Kapitel stehen die abhängigen Variablen der vorliegenden Arbeit im Mittelpunkt, d. h. unterschiedliche Dimensionen behördlicher Autonomie und politischer Steuerung. Zunächst wird eine Begriffsbestimmung von behördlicher Autonomie und ministerieller Steuerung vorgenommen (Kapitel 2.1). Hierbei handelt es sich um die zentralen analytischen Kategorien zur Beschreibung interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltung und verselbständigten Behörden. Es wird argumentiert, dass behördliche Autonomie und ministerielle Steuerung nicht als unterschiedliche Aspekte interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen, sondern als unterschiedliche Sichtweisen auf denselben Sachverhalt verstanden werden müssen. Diesem Argument liegt ein mehrdimensionales Konzept von Autonomie bzw. Steuerung zugrunde. Anschließend werden diejenigen Dimensionen behördlicher Autonomie skizziert, welche in der vorliegenden Arbeit empirisch untersucht werden (Kapitel 2.2). Diese werden als Management-, Implementations-, und Policy-Autonomie bezeichnet. Insbesondere die letztgenannte Dimension, welche die Einbindung verselbständigter Behörden in Politikformulierung und -vorbereitung durch die Ministerialverwaltung erfasst, hat in der Literatur bislang nur wenig Aufmerksamkeit erfahren. Den analytischen Kern des Kapitels bildet ein theoretisches Modell zur Erklärung behördlicher Autonomie (Kapitel 2.3). Das Modell erklärt die tatsächliche Autonomie verselbständigter Behörden aus dem Zusammenspiel von (1) politischem Steuerungsbedarf, (2) der Steuerbarkeit der Behörde und (3) dem Autonomiebedarf der Behörde. Das Erklärungsmodell bildet das analytische Gerüst für die Ausarbeitung von Hypothesen zum Einfluss organisatorischer Merkmale auf behördliche Autonomie in Kapitel 6. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Punkte (Kapitel 2.4).

2.1 Autonomie und Steuerung: Forschungsstand

Autonomie und Steuerung sind zentrale Konzepte der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung zur Analyse verselbständigter Behörden (siehe z.

B. Elder & Page 2000; Carpenter 2001; Christensen 2001; Christensen & Lægreid 2004; Verhoest et al. 2004, 2010; Döhler 2007a). Allerdings werden diese Begriffe in der Literatur vielfach uneinheitlich verwendet oder nicht klar definiert. So konstatieren Bouckaert und Peters (2004: 23), dass „the most fundamental problem in this literature is that participants are often less than clear about what is meant by autonomy“ (siehe auch Olsen 2009: 441). Der vorliegende Abschnitt hat zum Ziel, dieses begriffliche Dickicht zu entwirren und somit die konzeptionellen Grundlagen für die empirische Untersuchung interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen zu legen.

2.1.1 Definition

Autonomie ist ein relationales Konzept, das eine Abhängigkeitsbeziehung zwischen mehreren Akteuren beschreibt. Es gilt daher erstens zu spezifizieren, zwischen welchen Akteuren diese Beziehung besteht, und zweitens, worauf sich diese bezieht (Bouckaert & Peters 2004: 23). In der vorliegenden Arbeit steht das Verhältnis zwischen aufsichtführenden Ministerien (einschließlich ihrer politischen Führung) und verselbständigten Behörden im Mittelpunkt, das im Kontext parlamentarischer Regierungssysteme das letzte „Kettenglied“ der demokratischen Legitimationskette darstellt (Strøm 2000: 268-270). Diese erstreckt sich vom Wähler zu den Abgeordneten, von den Abgeordneten zum Regierungschef, vom Regierungschef zu den Fachministern und schließlich von den Fachministern zur Verwaltung. Damit wird auch deutlich, dass die primäre Aufgabe der Verwaltung in der möglichst unverfälschten Umsetzung politischer Entscheidungen besteht, die in Form gesetzlich definierter Kompetenzen („legislativ“) oder demokratisch legitimierter Weisungen („exekutiv“) getroffen werden können (Jann & Wegrich 2003).

Die Beziehung zwischen Ministerium und Behörde kann allgemein als hierarchisches Verhältnis der Über-/Unterordnung bzw. als Prinzipal-Agent-Verhältnis beschrieben werden, in dem das Ministerium als Auftraggeber sicherstellen muss, dass die Behörde als Auftragnehmerin ihre Aufgaben entsprechend demokratisch legitimierter Zielvorgaben ausführt (Gilardi & Braun 2002; Döhler 2005). Allerdings findet die Intensität der politischen Steuerung grundsätzlich dort ihre Grenze, wo die Kosten der Steuerung den Nutzen der Aufgabendelegation übersteigen. Als Voraussetzung für eine effektive Aufgabenerfüllung benötigt die Behörde „ein gewisses Maß an Autonomie, um sich erfolgreich gegen Pressionen von Individuen wie von Gruppen zu wehren, die eine Vorzugsbehandlung unter Verletzung der oder Umgehung der politisch legitimierten, legal gesetzten Normen fordern“ (Mayntz 1997: 66). Mit anderen Wor-

ten verfügt eine Behörde (bzw. allgemeiner formuliert die öffentliche Verwaltung insgesamt) immer über eigene Entscheidungskompetenzen und kann niemals vollständig politisch bzw. hierarchisch gesteuert werden (Jann 1984).

Allerdings kann genau diese „funktionell notwendige Selbständigkeit“ (Mayntz 1997: 67) dazu führen, dass eine Behörde „sich (...) der legitim ausgeübten Kontrolle ihres Verwaltens entzieht und beginnt, ihren Handlungsspielraum im eigenen Interesse oder im Interesse selbst entwickelter politischer Gestaltungsideen zu nutzen“ (Mayntz 1997: 67). Insbesondere in der US-amerikanischen Literatur wird häufig unterstellt, dass Behörden dazu tendieren, ihren Auftrag nur unvollständig zu erfüllen und ihre Handlungsspielräume zur Verfolgung eigener Präferenzen auszunutzen (McCubbins et al. 1987).⁷ Die politische Steuerung der Verwaltung hat nach diesem Akteursverständnis zum Ziel, dieser Tendenz der bürokratischen Verselbständigung entgegenzuwirken und die Behörde „auf Kurs zu halten“. Als zentrale Herausforderung für die Ausgestaltung der Steuerungsbeziehung zwischen Ministerien und Behörden gilt daher „the need to achieve an acceptable balance between independence (for the agent) and control (for the principal)“ (Flinders 2008: 141).⁸ Wie dieses Spannungsverhältnis in der Praxis aufgelöst wird, steht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

In Anlehnung an Verhoest et al. (2004: 104-105) wird unter (behördlicher) Autonomie die tatsächliche („de facto“) Entscheidungskompetenz verselbständigter Behörden bezüglich eines bestimmten Gegenstandsbereichs verstanden.⁹ Die Autonomie einer Behörde ist demnach immer im Zusammenhang mit dem Steuerungsverhalten der aufsichtführenden Ministerialverwaltung zu analysieren:

Agency autonomy must also be seen in relation to control from superior bodies. The agencies are not independent in any absolute sense, but are quasi-autonomous entities and the ministries will normally use different forms for control and steering to constrain the agencies' autonomy. (Lægread et al 2006a: 236)

Demgegenüber beschreibt der Begriff der (ministeriellen) Steuerung unterschiedliche Formen und Instrumente der Einflussnahme auf verselbständigte

⁷ Auf diese Problematik wird in Kapitel 2.2.2 erneut eingegangen.

⁸ Flinders (2008) verwendet „independence“ synonym mit „autonomy“. Eine begriffliche Abgrenzung von „Unabhängigkeit“ und „Autonomie“ wird weiter unten vorgenommen.

⁹ Die zweite von Verhoest et al. (2004) genannte Dimension behördlicher Autonomie („the exemption of constraints on the actual use of decision-making competencies“, 105) beschreibt formale Merkmale behördlicher Autonomie, welche der Delegationsperspektive zuzuordnen sind (siehe auch Kapitel 2.3.2).

Behörden.¹⁰ Steuerung ist somit ein vergleichsweise weit gefasster Begriff, der „die direkte Einflussnahme auf Einzelentscheidungen ebenso (...) wie eine Verwaltungsführung ‚an der langen Leine‘ oder gar sich selbst regelnde Organisationen“ (Döhler 2007a: 20) beinhaltet. Die Frage, wie sich Autonomie und Steuerung auf konzeptioneller Ebene zueinander verhalten, wird in der Literatur allerdings unterschiedlich beantwortet.

2.1.2 Mehrdimensionalität von Autonomie und Steuerung

In der Literatur werden unterschiedliche Ansichten vertreten, wie sich Autonomie und Steuerung zueinander verhalten. Hier wird argumentiert, dass das Verhältnis von Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden ein Nullsummenspiel ist. „Mehr Autonomie“ ist demnach gleichbedeutend mit „weniger Steuerung“ (Verhoest et al. 2004: 106-109; 2010: 263; Læg Reid, Roness & Rubecksen 2006a: 236, 251; Flinders 2008: 145). Dabei werden Autonomie und Steuerung als mehrdimensionale Konzepte verstanden (Christensen 2001; Bouckaert & Peters 2004; Verhoest et al. 2004, 2010). Die Abhängigkeitsbeziehung zwischen verselbständigter Behörde und aufsichtführendem Ministerium umfasst demnach unterschiedliche Gegenstandsbereiche („Dimensionen“), die unabhängig voneinander variieren können.

Der Zusammenhang zwischen Autonomie und Steuerung soll anhand eines einfachen Beispiels verdeutlicht werden: Kann eine Behörde eigenständig über die Einstellung eines neuen Mitarbeiters entscheiden, verfügt sie über ein großes Maß an Autonomie bezüglich dieses Entscheidungsgegenstandes.¹¹ Benötigt die Behörde hingegen die Zustimmung des Ministeriums zu dieser Entscheidung, verfügt sie über vergleichsweise weniger Autonomie. Die erforderliche Zustimmung des Ministeriums könnte aber genauso gut als stärkere ministerielle Steuerung der Behörde im personalwirtschaftlichen Bereich beschrieben werden.

Aus der Mehrdimensionalität von Autonomie und Steuerung folgt in diesem Fall, dass die Entscheidungskompetenzen der Behörde bezüglich der Rekrutierung neuer Mitarbeiter analytisch getrennt von den behördlichen Entscheidungskompetenzen bezüglich anderer Entscheidungsgegenstände, etwa der

¹⁰ In der englischsprachigen Literatur wird üblicherweise von „control“ gesprochen (z. B. Elder & Page 2000; Christensen & Læg Reid 2004; Van Thiel & Pollitt 2007; Flinders 2008), wobei einige Autoren alternativ auch den Begriff „steering“ verwenden (z. B. Jann & Reichard 2003; Pollitt 2005; Rommel & Christiaens 2009).

¹¹ In der Terminologie dieser Arbeit ist diese Entscheidungskompetenz eine Teildimension von operativer Personalmanagement-Autonomie (siehe Kapitel 2.2).

Übertragung nicht genutzter Haushaltsmittel in das folgende Haushaltsjahr, zu betrachten ist. Die grundlegende Annahme lautet, dass beide Dimensionen – vergleichbar mit den Schieberegler einer HiFi-Anlage – getrennt voneinander variieren können. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass ein systematischer Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Dimensionen besteht, die bspw. durch „spill over“ Effekte hervorgerufen werden können (siehe hierzu auch Kapitel 6). Dennoch sind die verschiedenen Dimensionen von Autonomie und Steuerung als analytisch voneinander getrennt zu betrachten.

In diesem Zusammenhang soll auf die von Johan P. Olsen (2009) geäußerte Kritik am Konzept der Autonomie eingegangen werden. Olsen kritisiert die seiner Auffassung nach einseitige, auf absichtsvolle Reformen ausgerichtete Diskussion über Autonomie („seeing reforms solely as functional improvement, modernisation and good government“, 444). Er argumentiert, dass Management-Reformen ein selektives und teilweise inkonsistentes Verständnis von Autonomie zugrunde liege, was seiner Auffassung von Autonomie als „self-governing and not being subject to the external influence of any person, institution, state or supranational entity“ widerspreche (Olsen 2009: 441):

Arguably, reformers conceptualise ‘autonomy’ as a management tool for achieving efficiency. They use the term for a transfer from one set of external dependencies (political, legal, bureaucratic) to another (markets, managers, ‘stakeholders’, external rating and ranking entities), rather than insulation from all external influence. This conception hides more than it reveals. (Olsen 2009: 443-444)

Für Olsen besteht in der Mehrdimensionalität – also der selektiven Anwendung – des Autonomiekonzepts seine zentrale Schwäche. Er weist darauf hin, dass es keine eindeutige Begriffsbestimmung von Autonomie gebe, dass Autonomie in vielen verschiedenen Kombinationen anzutreffen sei und dass verschiedene Dimensionen von Autonomie nicht zwingend in einem positiven Zusammenhang zueinander stünden. Zudem gebe es keinen einheitlichen Maßstab, um die unterschiedlichen Dimensionen sinnvoll aufzusummieren. Alle diese Punkte, so Olsen, erschwerten die Nutzung von Autonomie als analytischem Konzept erheblich und führten dazu, dass Schlussfolgerungen über den Wandel von Autonomie „beyond a single relationship (parent ministry and agency), subject matter (organisation, budget, personnel, policy), or instrument (legal rules, economic incentives)“ äußerst problematisch seien (Olsen 2009: 444).

Für die vorliegende Arbeit ist der letztgenannte Aspekt von besonderer Bedeutung, weil er verdeutlicht, was das Konzept leisten kann, nämlich bestimmte Dimensionen interorganisatorischer Abhängigkeitsbeziehungen zu konzeptionalisieren und messbar zu machen. Ein Aufsummieren der unterschiedlichen Dimensionen von Autonomie wird in Übereinstimmung mit Olsen (2009) nicht als

sinnvoll erachtet. Es ist vielmehr die Multidimensionalität des Autonomie-Konzepts, die eine sinnvolle analytische Durchdringung der Beziehungen zwischen Ministerien und Vollzugsbehörden erst ermöglicht. Dabei werden die unterschiedlichen Dimensionen von Autonomie und Steuerung auch nicht als dichotom aufgefasst, sondern als kontinuierliche Variablen verstanden (siehe auch Verhoest et al. 2010). Schließlich kann argumentiert werden, dass empirisch fundierte Untersuchungen einzelner Dimensionen interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen eine wichtige Voraussetzung für breiter gefasste Analysen der Dynamiken institutionellen Wandels sind. Auch Olsen (2009) stützt sich bei seiner Analyse institutioneller Wandlungsprozesse der öffentlichen Verwaltung auf vergleichbare empirische Studien.

2.1.3 Autonomie und Steuerung: Nullsummenspiel oder unterschiedliche Aspekte interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen?

Aus der Mehrdimensionalität interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen folgt, dass „mehr Autonomie“ mit „weniger Steuerung“ gleichbedeutend ist, sofern der jeweilige Entscheidungsgegenstand identisch ist (Verhoest et al. 2004: 106; Flinders 2008: 145).¹² In verschiedenen Forschungsarbeiten wird demgegenüber argumentiert, dass Autonomie und Steuerung unterschiedliche Sachverhalte abbilden und analytisch getrennt voneinander zu betrachten seien (Lægreid, Roness & Rubecksen 2008, 2012). Mehr Autonomie bedeutet demnach nicht notwendigerweise weniger Steuerung (und umgekehrt). Auf diese Weise könne erklärt werden, wieso manche Behörden über ein hohes Maß an Autonomie verfügen, gleichzeitig aber auch einer starken Steuerung unterliegen. Im Folgenden wird hingegen argumentiert, dass eine hohe Autonomie durchaus mit einer starken Steuerung einhergehen kann, es sich dabei aber keineswegs um unterschiedliche Dimensionen interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen handelt.

Wie können Behörden gleichzeitig eine hohe Autonomie besitzen, aber dennoch einer starken Steuerung unterliegen? Auf konzeptioneller Ebene kann gezeigt werden, dass mit Autonomie und Steuerung jeweils unterschiedliche Dimensionen interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen gemeint sind. Politt und Bouckaert (2004: 165-167) arbeiten heraus, dass moderne Managementreformen typischerweise widersprüchliche Ziele verfolgen. Zum einen werde

¹² „In this view, control is clearly the inverse of autonomy, taking into account that autonomy and control both are multidimensional concepts. (...) Autonomisation may imply multi-dimensional changes in the level of control by central government and, therefore, multidimensional changes in agency autonomy“ (Verhoest et al. 2004: 106).

argumentiert, dass etwa die Auslagerung von Aufgaben in Agenturen dazu diene, die Handlungsspielräume der Mitarbeiter zu erweitern („free managers to manage“) und damit die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Leistungserbringung zu erhöhen. Zum anderen werde immer wieder betont, dass auch die Stärkung der politischen Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung („increase political control of the bureaucracy“) ein zentrales Ziel von Verwaltungsreformen darstelle.¹³ Ein Beispiel hierfür ist die Einführung von Zielvereinbarungen zwischen Ministerien und Behörden (Christensen & Lægreid 2001; Döhler 2005; Bach 2012a). Wie aber können „mehr Autonomie“ und „mehr Steuerung“ gleichzeitig verwirklicht werden?

Dieser Widerspruch kann – zumindest auf konzeptioneller Ebene – dadurch aufgelöst werden, dass sich Autonomie und Steuerung auf unterschiedliche Entscheidungsgegenstände beziehen: Die erweiterten Handlungsspielräume der Mitarbeiter betreffen den Umgang mit Ressourcen und die Instrumente zur Erreichung der Ziele, während sich die verstärkte politische Steuerung auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns bezieht:

Managers can have greater freedom over the marshalling of their resources (...) while at the same time ministers are offered a clearer picture of what is being achieved (...). So both politicians and managers can increase their control – though of somewhat different things. (Pollitt & Bouckaert 2004: 165)

Dabei ist entscheidend, dass sich Autonomie und Steuerung auf unterschiedliche Entscheidungsgegenstände beziehen, also auf unterschiedliche Dimensionen interorganisatorischer Steuerungsbeziehungen. Dieser Aspekt wird von Flinders (2008) besonders anschaulich verdeutlicht:

Autonomy and control (...) are generally viewed as antagonistic principles where an increase in one automatically leads to a reduction in the other. However this zero-sum assumption fails to take account of the potential for positive-sum relationships (...). By increasing the *managerial* autonomy of public bodies, politicians free themselves from the demands of day-to-day politics and are able to increase their control over strategic *policy* making. (Flinders 2008: 145, Hervorhebung im Original)

Dreht man die Formulierung um, könnte man auch von einer gleichzeitigen Verringerung von Autonomie und Steuerung sprechen. Diese kommt dadurch zustande, dass die politische Steuerung von administrativen Entscheidungen der

¹³ Als weitere – ebenfalls widersprüchliche – Zielsetzung moderner Reformen nennen Pollitt und Bouckaert (2004: 165-167) die Stärkung der Kunden öffentlicher Dienstleistungen („empower service customers“).

Behörden verringert wird, während die strategische Autonomie der Behörden, politische Inhalte zu gestalten, ebenfalls verringert wird. Aber letztlich bleibt das Argument bestehen, dass das Nullsummenspiel zwischen Autonomie und Steuerung nur dann zum Positivsummenspiel werden kann, wenn unterschiedliche Entscheidungsgegenstände betrachtet werden.¹⁴ Wird hingegen ein und dieselbe Dimension betrachtet, ist das Verhältnis von Autonomie und Steuerung als Nullsummenspiel zu bewerten.

Ob man von „Autonomie“ oder von „Steuerung“ spricht ist somit lediglich eine Frage der Perspektive. Demzufolge wird bei der empirischen Untersuchung von Steuerungsbeziehungen auch dann Autonomie gemessen, wenn nach Steuerung gefragt wird. Dieser Aspekt ist insbesondere bei der Erhebung von Informationen über Steuerungsbeziehungen durch eine schriftliche Befragung relevant. Im COBRA-Fragebogen werden einige Dimensionen interorganisatorischer Beziehungen bzw. Entscheidungsgegenstände „von unten“ her betrachtet und somit als Ausprägungen behördlicher Autonomie verstanden, während andere „von oben“ als Ausprägungen politischer Steuerung angelegt sind (siehe Anhang 2). Allerdings – und darin liegt offenbar der Kern der Problematik – werden dabei teilweise unterschiedliche Entscheidungsgegenstände betrachtet. Wird dieser Gesichtspunkt nicht berücksichtigt, können Autonomie und Steuerung (irrtümlicherweise) als unterschiedliche Dimensionen interorganisatorischer Beziehungen interpretiert werden (Læg Reid, Roness & Rubecksen 2012). Wird hingegen derselbe Entscheidungsgegenstand sowohl „von unten“ als auch „von oben“ erfasst, kann ein negativer Zusammenhang nachgewiesen werden. Beispielsweise zeigen Roness et al. (2008: 164) in einer Analyse von Behörden aus drei Ländern (Flandern, Irland, Norwegen), dass zwischen verschiedenen Teilaspekten von Personalmanagement-Autonomie und der Sanktionierung von Behörden über die Höhe der Gehälter ein negativer Zusammenhang besteht. Auch Yesilkagit und Van Thiel (2008) zeigen, dass verschiedene Dimensionen behördlicher Autonomie in einem negativen Zusammenhang mit der „Stärke des Einflusses“ des aufsichtführenden Ministeriums stehen.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass sich Autonomie und Steuerung entsprechend der hier zugrundeliegenden Definition nicht nur auf denselben Entscheidungsgegenstand beziehen müssen, sondern auch die beteiligten Akteure konstant gehalten werden. Die Annahme, dass eine „disconnection between control and autonomy“ besteht, führen Læg Reid, Roness und Rubeck-

¹⁴ Die gleichzeitige Umsetzung dieser beiden Elemente ist allerdings ausgesprochen voraussetzungsvoll und in der politisch-administrativen Praxis kaum anzutreffen (Pollitt & Bouckaert 2004). Zahlreiche Forschungsarbeiten belegen, dass die idealtypische moderne Agentur, welche die genannten Zielsetzungen miteinander verknüpft, empirisch kaum anzutreffen ist (Pollitt et al. 2004; Roness et al. 2008; Verschuere & Barbieri 2009).

sen (2008: 20) insbesondere darauf zurück, dass regulative Behörden, die als formal besonders unabhängig gelten können, in stärkerem Maße durch verschiedene externe Akteure (z. B. Fachministerium, Parlament, Rechnungshof, Massenmedien) gesteuert bzw. überprüft werden als Behörden mit anderen Aufgaben. Mit anderen Worten werden über das Ministerium hinaus weitere externe Akteure analysiert, d. h. es werden Aussagen über mehrere Steuerungsbeziehungen gemacht. Insgesamt führen diese Überlegungen zu dem Schluss, dass sowohl konzeptionell als auch empirisch von einem gegensätzlichen Verhältnis zwischen Autonomie und Steuerung auszugehen ist, weshalb in der vorliegenden Arbeit grundsätzlich der Begriff „Autonomie“ verwendet wird.

2.1.4 Formale und tatsächliche Autonomie

In der vorliegenden Arbeit wird die tatsächliche Autonomie verselbständigter Behörden untersucht, die auch als „practical autonomy“ (Greve, Flinders & Van Thiel 1999: 144), „real autonomy“ (Yesilkagit 2004: 531) oder „actual level of autonomy“ (Bouckaert & Peters 2004: 24) bezeichnet wird. Diese umfasst die de facto Entscheidungskompetenz verselbständigter Behörden bezüglich eines bestimmten Gegenstandsbereichs. Die tatsächliche Autonomie ist von der formalen Autonomie verselbständigter Behörden abzugrenzen, welche den zentralen Erklärungsgegenstand der Delegationsperspektive darstellt (Moe 1990; Pollack 2002; Döhler 2005; Gilardi 2005; Yesilkagit & Christensen 2010; Bach 2012a). Für formale Autonomie sind in der internationalen Diskussion unterschiedliche Begriffe wie „formal autonomy“ (Yesilkagit & Christensen 2010), „bureaucratic autonomy“ (Christensen 2001; Döhler 2002), „legal or theoretical autonomy“ (Bouckaert & Peters 2004: 24) oder „formal independence“ (Gilardi 2005) gebräuchlich.¹⁵

Christensen definiert „formal bureaucratic autonomy“ als „the formal exemption of the agency head from full political supervision by the departmental minister“ (Christensen 2001: 120). Der formale Aspekt wird darüber definiert dass „the exemption from ministerial oversight should be established through law, a legally binding parliamentary decision, or follow from the written prescriptions on budgetary procedures in government“ (Christensen 2001: 120). Die unterschiedlichen Dimensionen formaler Autonomie – hierzu zählen u. a. begrenzte hierarchische Weisungsrechte („legal autonomy“) und Ausnahmen

¹⁵ In der vorliegenden Arbeit (siehe Kapitel 6.2) wird die formale Autonomie verselbständigter Behörden als unabhängige Variable verwendet (siehe auch Verhoest et al. 2004; Lægrev, Roness & Rubecksen 2006a; Maggetti 2007; Yesilkagit & Van Thiel 2008; Bach 2010; Painter & Yee 2011).

vom allgemeinen Haushaltsrecht („financial autonomy“) – werden dabei als voneinander unabhängige und kontinuierliche Variablen konzipiert.¹⁶

In der Literatur findet sich neben „Autonomie“ auch der Begriff der Unabhängigkeit („independence“). Diese Begriffe werden häufig synonym verwendet (siehe bspw. Elgie 2006; Yesilkagit & Christensen 2010), was auch darauf zurückzuführen ist, dass sie weder in der Wissenschaft noch in der politisch-administrativen Praxis eindeutig definiert sind (Döhler 2006: 219). Der Begriff „Unabhängigkeit“ wird typischerweise im Zusammenhang mit der empirischen Analyse von Regulierungsbehörden verwendet (Döhler 2001; Majone 2001; Thatcher 2002; Gilardi 2002).¹⁷ Dabei wird Unabhängigkeit allgemein als rechtlich verankerter Schutz vor politischen Eingriffen in inhaltliche Entscheidungen der Behörden verstanden und entspricht somit der Definition „legaler“ Autonomie von Christensen (2001; ähnlich Pollitt et al. 2004: 33-36). In der bundesdeutschen Verwaltung ist insbesondere die explizite Ausklammerung bestimmter Entscheidungsgegenstände oder -gremien aus dem ministeriellen Weisungsrecht („ministerialfreie Räume“) als Ausdruck der formalen Unabhängigkeit der Verwaltung zu sehen (siehe hierzu Döhler 2007a: 103-107). Auch im norwegischen Kontext sind vergleichbare, nicht-majoritäre Behörden anzutreffen (Hylland 2001). Zusammenfassend hebt der Begriff der Unabhängigkeit insbesondere die inhaltliche Dimension der Tätigkeit verselbständigter Behörden hervor, wohingegen der Autonomie-Begriff weiter gefasst ist und entsprechend dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Behördentätigkeit umfasst.

Die empirische Forschung zu verselbständigten Behörden zeigt, dass die tatsächliche Autonomie nicht zwangsläufig mit der formalen Autonomie einer Behörde übereinstimmt (Dudley 1994; Verhoest et al. 2004; Læg Reid, Roness & Rubecksen 2006a; Yesilkagit & Van Thiel 2008; Olsen 2009). Damit geht einher, dass sich bspw. Behörden derselben Rechtsform teilweise erheblich im Hinblick auf ihre tatsächliche Autonomie unterscheiden. Allerdings wird in der Literatur kaum diskutiert, welcher spezifische Einfluss von formaler Autonomie auf tatsächliche Autonomie zu erwarten ist. In der vorliegenden Arbeit wird argumentiert, dass die verschiedenen Dimensionen formaler Autonomie als mehr oder weniger breite „Entscheidungskorridore“ für die tatsächlichen Entscheidungskompetenzen einer Behörde verstanden werden können. Diese fungieren als „Barriere“ für ministerielle Steuerungsabsichten einerseits und für das Autonomiestreben der Behörden andererseits (siehe hierzu insbesondere Kapitel

¹⁶ Gilardi (2002, 2005) verwendet insgesamt 21 (!) Dimensionen formaler Autonomie, die er in einem additiven Index formaler Unabhängigkeit zusammenfasst (siehe kritisch Christensen 2009).

¹⁷ Ein weiterer, bislang in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion wenig beachteter Typus unabhängiger Behörden sind die Rechnungshöfe (Seyfried 2011).

Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden
Eine empirische Analyse am Beispiel Deutschlands und
Norwegens

Bach, T.

2014, XX, 338 S. 2 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04298-1