

Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung

Marian Döhler

1. Problemstellung

In der Analyse moderner Staatstätigkeit erlangt das Konzept der regulativen Politik wachsende Bedeutung. Regulierung, verstanden als bindende staatliche Verhaltensvorschriften und Standards, die vor allem an Unternehmen adressiert sind, scheint gleichermaßen eine Konsequenz aus der globalisierten Welt- und Wirtschaftsordnung wie auch Transmissionsriemen für den Wandel von Staatstätigkeit zu sein. Das Interesse speist sich vor allem aus der Beobachtung, dass dieser Politiktypus das Instrumentarium und damit auch die Ziele des auf Umverteilung ausgerichteten keynesianischen Wohlfahrtsstaates zunehmend überlagert, womöglich sogar ablöst (vgl. Majone 1997: 141 ff.; Grande/Eberlein 2000; Czada/Lütz 2003). Dabei wird mit Superlativen nicht gespart. Die Rede ist von einem „revolutionäre(n) Umbau des Verhältnisses zwischen Markt und Staat“ (Sturm u.a. 2002: 3) auf nationaler Ebene, dem Aufstieg der EU zum „Regulierungsstaat“ (Eberlein/Grande 2003: 439) oder gar von einer globalen „regulatory revolution“ (Levi-Faur u.a. 2005), was u.a. an der sprunghaften Zunahme von Regulierungsbehörden abzulesen sei. Auch wenn man die Dramatik derartiger Umbruchsdiagnosen geringer einschätzt, so werfen sie doch die Frage auf, ob der institutionelle Wandel, dem der Nationalstaat infolge interner und externer Anpassungszwänge unterliegt, nicht auch einen neuen Typus von Verwaltung hervorbringt. In der Tat weisen regulative Behörden einige Besonderheiten auf, die diese Frage rechtfertigen: Sie stehen außerhalb der klassischen Exekutivhierarchie, gründen ihre Entscheidungen nicht allein auf juristischen Regelvollzug, sondern in starkem Maße auf wissenschaftlich-technischer Expertise und agieren zudem in Sektoren mit hoher ökonomisch bzw. technisch verursachter Eigendynamik, die die Reaktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung vor ungeahnte Herausforderungen stellt.

Es liegt auf der Hand, dass daraus gravierende Konsequenzen erwachsen können, die von einer Kompetenzverschiebung innerhalb des Regierungssystems, über eine verminderte Gesetzesbindung, bis hin zu Legitimationsdefiziten einer verselbständigten Verwaltung reichen. Ob regulative Politik all dies bewirken kann, ist eine Frage, die zum einen von der Operationalisierung dessen abhängt, was man unter Transformation der Verwaltung versteht, und zum anderen vom Maßstab, anhand dessen die Veränderungsintensität bestimmt wird. Während sich die erste Analysedimension aus den Anforderungen regulativer Politik ableitet, zu denen die institutionelle Position von Regulierungsbehörden innerhalb des Regierungssystems, die Art ihrer Entscheidungsproduktion und ihre Legitimität gehören, ist die zweite Dimension deutlich schwerer zu fassen. Anders als bei Reformen, bei denen die Differenz zwischen Reformprogrammatisik und tatsächlicher Umsetzung ermittelt werden kann, geht es im vorliegenden Fall um die ungeplanten Konsequenzen aus einem Prozess, dem keine zielgerichteten Gestaltungsabsichten gegenüber dem Staats- und Verwaltungsapparat zugrunde liegen (vgl.

dazu auch Czada/Schimank 2000: 31 ff.). Die Frage nach dem Wandel administrativer Strukturen und Verfahren ist nicht zu Unrecht immer wieder mit dem Befund einer „schleichenden“ (Jann 1999: 533) oder „reagierenden Anpassung“ (Ellwein 1994: 83) beantwortet worden. Begünstigt wird damit aber auch eine institutionelle Trägheitsvermutung, die die Wahrnehmung inkrementaler, in ihrer Summe aber dennoch bedeutender Veränderungen erschwert. Der hier verwendete Begriff der Transformation, von dem es unzweifelhaft bombastischere Varianten gibt, zielt auf diese „nur“ graduelle Veränderung von Strukturen, Verfahren und Handlungsmustern der Verwaltung ab. Denn es wird zu zeigen sein, dass sich die Konsequenzen regulativer Politik nicht in Gestalt eines abrupten Strukturbruchs niederschlagen, sondern als inkrementaler, auf diversen Vor- und Zwischenstufen basierender Prozess, der nicht nur selektiv, sondern auch mit einem erheblichen Maß an sektoraler Ungleichzeitigkeit vonstatten geht. Um die Einflüsse dieses Prozesses auf die staatliche Verwaltung bestimmen zu können, bedarf es zunächst einer Präzisierung des Konzeptes von Regulierung.

2. Von der alten zur neuen Regulierung

Regulierung, so könnte man meinen, ist in erster Linie eine semantische und keine reale Innovation. Denn für all jene Formen von Staatstätigkeit, die unter diesem Begriff subsumiert werden, gibt es Vorläufer bzw. funktionale Äquivalente, die kaum nennenswerte Unterschiede aufweisen. Das gilt sowohl für die *Risikoregulierung*, die der Abwehr anlagen-, stoff- oder produktspezifischer Gefahren in den Bereichen Umwelt, Arzneimittel, Technik, Lebensmittel usw. dient, wie auch für die *Marktregulierung*, die sich auf die Sicherung bzw. Herstellung des Wettbewerbs im Telekommunikations-, Energie- oder Finanzsektor richtet. Beide Varianten haben in der polizeilichen Gefahrenabwehr bzw. der sektoralen Wirtschaftsaufsicht eine lange Tradition. Was also ist das Neue an Regulierung?

Zunächst gilt es zu konzedieren, dass sich die aktuelle Prominenz des Begriffs zum größten Teil nur einem veränderten Sprachgebrauch verdankt. Sieht man einmal von den zahlreichen Veröffentlichungen ab, die Regulierung schlicht mit Steuerung gleichsetzen, ohne damit auf Prozesse des Wandels Bezug zu nehmen, dann sind drei Wurzeln des aktuellen Regulierungskonzeptes erkennbar. Erstens die ökonomische Literatur, die sich am breiten amerikanischen Konzept orientiert, in dem Regulierung jegliche Form von staatlichen Eingriffen in den Marktprozess umfasst, und sich vor allem für die normative Frage nach der Zulässigkeit bzw. der Effizienz interessiert (etwa Müller/Vogelsang 1979). In der politikwissenschaftlichen Diskussion hingegen ist Regulierung im Anschluss an Theodore Lowi (1972) lange Zeit als Politiktypus behandelt worden, der sich als Instrument staatlichen Handelns von distributiven und redistributiven Policies unterscheiden lässt. In der soziologischen Debatte schließlich wird unter Regulierung die Gesamtheit aller Maßnahmen zur politischen Bearbeitung zivilisatorischer Risiken einschließlich der damit verbundenen gesellschaftlichen Konflikte verstanden, wobei sich das Erkenntnisinteresse eindeutig auf die semantisch-konstruktiven Elastizitäten des Risikobegriffs konzentriert (vgl. z.B. Hiller/Krücken 1997).

Seit Beginn der 1990er Jahre sind diese Beobachterdiskurse um eine neue Facette angereichert worden. Regulierung bzw. regulative Politik soll nunmehr zum Ausdruck bringen, dass als Folge der Privatisierung bzw. Liberalisierung ehemaliger Infrastrukturmonopole eine inhaltliche Verschiebung der Staatstätigkeit stattfindet. Was zutreffend als „Privatisierungsfolgerecht“ (Ruffert 1999: 239) bezeichnet wird, ist der Übergang von der Kontrolle bereits existierender Märkte, etwa durch die Kartellbehörden, zu einer aktiven Marktgestaltung in volkswirtschaftlichen Sektoren, die zuvor frei von Wettbewerb waren (vgl. Masing 2003). Betroffen von dieser konzeptionellen Verschiebung ist vor allem die Marktregulierung. Weniger deutlich, aber dennoch erkennbar, ist das auch im Bereich der Risikoregulierung. Hier hat insbesondere die Debatte um den Atom- und Umweltkonflikt während der 1970er und 1980er Jahre ein Verständnis von Risiko herausgebildet, das über den traditionellen Gefahrbegriff hinausreicht. Risiko bedeutet im Unterschied zu Gefahr eine kalkulierbare Schadensmöglichkeit, die eine von gesellschaftlichen Forderungen angetriebene „Staatspflicht zur Risikominderung“ (Fabio 1994: 40) begründet. Im Vergleich zur polizeilichen Gefahrenabwehr traditioneller Prägung ist Risikoregulierung um das Moment der präventiven, schon bei Verdacht und nicht erst bei einer konkreten Gefahr greifenden Schadensabwehr angereichert. Versucht man diesen Wandel auf der Ebene von Leitbildern darzustellen (vgl. Tabelle 1), ergibt sich Folgendes: Sowohl bei der Markt- wie auch der Risikoregulierung geht es um die Ausweitung staatlicher Gestaltungsansprüche, die sich bei ersterer durch das Hinzutreten einer Marktgestaltung von der reinen Marktverhaltensaufsicht unterscheidet (vgl. Bullinger 2003), während bei letzterer die punktuelle Gefahrenabwehr durch eine präventive und dauerhafte Risikovorsorge ergänzt wird (vgl. Fabio 1994; Czada 2003).

Tabelle 1: Leitbilder der Regulierung

Regulierungstyp	Marktregulierung	Risikoregulierung
Anwendungsfelder (u.a.)	Versicherungen, Banken, Medien, Telekommunikation, Post, Energie, Bahn	Atomanlagen, Immissionsschutz, Arzneimittel, Chemikalien, Gentechnik, Lebensmittel
traditionelle Leitbilder	Staats-/Wirtschaftsaufsicht (Marktverhalten)	Gefahrenabwehr, Unfallverhütung
neue Leitbilder	diskriminierungsfreier Netzzugang (Marktzutritt)/Marktgestaltung	Risikovorsorge, Risikomanagement

Jenseits der Diskursebene ist hingegen weniger klar, ob eine reale Zu- oder Abnahme staatlicher Interventionen zu verzeichnen ist. Während Regulierung einerseits mit dem Konzept des schlanken, von Umverteilungsambitionen gereinigten Gewährleistungsstaates verbunden wird, ist auf der anderen Seite eine Diskussion über „better regulation“ im Gange, die auf der Wahrnehmung bürokratischer Überregulierung basiert (vgl. Emptner/Frick/Vehrenkamp 2005). Einiges spricht dafür, dass es sich um parallel laufende und konfligierende Trends handelt, die auf dem „freer markets, more rules“-Paradoxon (Vogel 1996) beruhen. Die sich daraus ergebende Frage, inwieweit dem konzeptionell-diskursiven Wandel auch ein inhaltlich-praktischer, von Regulierung verursachter Wandel folgt, lässt sich auf zwei Einwirkungsstufen nachzeichnen. Als erste Stufe kann

die legislative Programmierung der Verwaltung gelten. Hier hat das Risikokzept mit dem Einsickern in die Gesetzgebungssprache (z.B. § 2 Abs. 1 Gentechnikgesetz oder § 3b Chemikaliengesetz) ebenso eine realweltliche Verankerung erfahren, wie dies für den Begriff der Regulierung gilt, der nach § 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) von 1996 als „hoheitliche Aufgabe des Bundes“ definiert wird, die u.a. der „Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs“ sowie „einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (Universaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen“ dient. Das sagt freilich noch nicht viel über die damit verbundenen Transformationskräfte für die Verwaltung aus, die auf einer zweiten, sehr viel komplexeren Stufe nachgezeichnet werden müssen.

3. Regulative Politik und die Dimensionen des Verwaltungswandels

Der Nachweis einer Verwaltungstransformation setzt die Identifikation eines „alten“ Status quo voraus, von dem aus Veränderungsprozesse bemessen werden können. Methodisch basieren die nachfolgenden Überlegungen auf der Konstruktion dreier Idealtypen (ähnliche Vorgehensweise bei Jann 1998; Ruffert 1999: 244), und zwar der klassischen, der modernen und der regulativen Verwaltung, deren konstitutive Merkmale sich auf drei Dimension beschreiben lassen (s. Tabelle 2). Die daraus ableitbaren Idealtypen stehen stellvertretend für historische Entwicklungssequenzen, ohne dass damit die vollständige Ablösung des jeweils älteren Modells durch ein nachfolgendes behauptet werden soll. Vielmehr wird unterstellt, dass Merkmale sowohl der modernen wie auch der klassischen Verwaltung in der sich herausbildenden regulativen Variante noch präsent sind. Das primäre Augenmerk der nachfolgenden, explorativen Analyse ist darauf gerichtet, Merkmalsverschiebungen nachzuspüren, die auf die Herausbildung einer regulativen Verwaltung hindeuten.

Folgt man den eingangs zitierten Umbruchsdiagnosen, dann scheint sich der Einfluss regulativer Politik vor allem auf der Policy-Dimension zu vollziehen. Das scheint insofern plausibel, als der Regulierungsdiskurs primär auf staatliche Handlungsinstrumente und deren Inhalte abzielt. Daneben ist aber auch die institutionelle Dimension zu berücksichtigen, die die Position von Regulierungsbehörden innerhalb des Regierungssystems sowie des politischen Entscheidungsprozesses betrifft. Schließlich bedarf auch die prozedurale Dimension, also die Verfahren im Umgang mit den Adressaten und das darin beinhaltete Legitimationspotenzial, einer eigenständigen Analyse. In tabellarischer Form stellen sich die drei Idealtypen und ihre Merkmale folgendermaßen dar (vgl. Tabelle 2).

Die Ausprägungen der drei Analysedimensionen sind als Kontinuum zu verstehen, das Entwicklungstrends der Verwaltungsaufgaben, -strukturen und -verfahren markiert. Allerdings sind einige Abstriche von dieser Systematik notwendig, da nicht immer Begriffe zur Verfügung stehen, die auf einer Dimension angesiedelt sind. Das gilt etwa für die legislative Programmierung, deren unterschiedliche Ausprägungen auf Diskursen mit jeweils spezifischen Referenzpunkten beruhen. Ein Gestaltungsmandat ist nicht etwa als Steigerung von Zweckprogrammen zu verstehen, sondern besagt, dass sich die Aufgabendefinition einer Behörde auf die Herstellung eines bestimmten Sektorzustan-

Tabelle 2: Dimensionen des Verwaltungswandels

Dimensionen und Merkmale des Wandels		Klassische Verwaltung	Moderne Verwaltung	Regulative Verwaltung
Policy-Dimension	<i>Legislative Programmierung</i>	Konditionalprogramm	Zweckprogramm	Gestaltungsmandat
	<i>Umgang mit Eigendynamik des Regelungsfeldes</i>	primär über Gesetzesnovellen	Beurteilungsspielräume	eigene Regulierungsstandards
	<i>Instrumente</i>	Verwaltungsakt	Verwaltungsakt, Absprache	Verwaltungsakt, verhandelte Regelbildung
Institutionelle Dimension	<i>Akteurstatus</i>	nachgeordnete Behörde	fachlich selbständige Behörde	eigenständiger „Regulierer“
	<i>Steuerung</i>	hierarchisch	hierarchisch, vereinzelt „ministerialfreie Räume“	„at arm's length“, Steuerung auf Distanz
	<i>Strukturmodell</i>	Einheit der Verwaltung	Pluralisierte Verwaltung	Disaggregierte Verwaltung
Prozedurale Dimension	<i>Legitimation durch</i>	Ministerverantwortlichkeit	Ministerverantwortlichkeit, Expertise	Ministerverantwortlichkeit, Expertise, Autonomie
	<i>Beteiligung der Adressaten</i>	Information der „Betroffenen“	Anhörungsrechte	Teilhabe an regulativer Regelbildung
	<i>Umweltbeziehungen</i>	souverän	kooperativ	konsultativ

des richtet. Eine weitere Einschränkung betrifft den Geltungsanspruch der drei Verwaltungstypen. Während sowohl die klassische wie auch die moderne Verwaltung Idealtypen mit universellem Geltungsanspruch darstellen, ist die regulative Verwaltung aufgabenabhängig relativ eng beschränkt.¹ Zum harten Kern marktregulativer Behörden sind das Bundeskartellamt (BKartA), die Bundesnetzagentur (BNetzA) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu rechnen. Beispiele aus dem Bereich Risikoregulierung sind das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das Bundesinstitut für Arzneimittel- und Medizinprodukte (BfArM) oder das Luftfahrt-Bundesamt (LBA). Diese – nicht abschließende – Auflistung umfasst vor allem Behörden auf der Bundesebene, bei denen sich Merkmale regulativer Verwaltung konzentrieren, was aber nicht ausschließt, dass andere administrative Funktionsbereiche oder Ebenen von dieser Entwicklung ebenfalls erfasst werden.

3.1 Die Policy-Dimension

Auf der Policy-Dimension lassen sich Art und Umfang der legislativen Programmierung des Verwaltungshandelns beschreiben. Als Eckpfeiler des Modells der klassischen

¹ Der neuesten verfügbaren Angabe zufolge gab es im Mai 2005 insgesamt 427 Bundesbehörden (BT-Drs. 15/5111: 6). Lässt man reine Forschungseinrichtungen, Service- und Beschaffungsämter beiseite, dann kommen maximal 50 Behörden für regulative Aufgaben infrage.

Vollzugsverwaltung sind erstens die Dominanz des Gesetzes als Steuerungsinstrument und zweitens die Annahme einer durchgehend konditionalen Programmierung zu nennen (vgl. Ellwein 1994: 45 ff.). An diesem Normalfall orientierten sich lange Zeit die Rollenzuweisungen durch Politik, Gerichtsbarkeit und Adressaten. Als beunruhigend wahrgenommen werden dementsprechend alle Abweichungen von diesem Ideal, etwa die gesetzesvorbereitende oder die „planende“ Verwaltung, die nur durch die Definition von Zielen vorprogrammiert ist und damit erhebliche Interpretationsmacht erlangt. Dass Gesetze allein für die Verwaltungssteuerung nur begrenzt ausreichen, zeigte sich bereits zu Beginn der 1950er Jahre, als ausgerechnet Carl Schmitt Klage über den Trend zum „motorisierten Gesetzgeber“ (Schmitt 1950: 18 f.) führte. Aus der mutmaßlichen Kräfteverschiebung, die damit verbunden ist, erklärt sich die für die deutsche Staatslehre charakteristische „Verordnungssphobie“ (Ossenbühl 1997: 309). Denn in dem Maße, in dem untergesetzliche Formen der Rechtsetzung an Bedeutung gewinnen, verlieren Gesetz und Gesetzgeber ihre Funktion als alleinige Impulsgeber, während die Exekutive oder gar nichtstaatliche Akteure Terraingewinne verbuchen können.

Mit der Ausweitung der Staatstätigkeit entstanden zwei zusätzliche Reibungsflächen zu den normativen Maßstäben des klassischen Verwaltungsmodells. Auf der Input-Seite ergibt sich das Problem der abnehmenden Gesetzesbindung der Verwaltung, die sich von ähnlichen Rechtsfiguren im kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Raum durch ihren nicht allein formalen, sondern auch auf die materiellen Regelungsinhalte zielenden Geltungsanspruch unterscheidet (vgl. Ellwein 1994: 45 ff.; Dreier 1991: 160 ff.). Die Verwaltung soll nicht nur an Recht und Gesetz gebunden sein. Die ihr zum Vollzug überantworteten Normen müssen darüber hinaus eine Programmierungsdichte aufweisen, die verhindert, dass daraus eine Ermächtigung insbesondere über grundrechtsrelevante Sachfragen entstehen kann. Bekanntester Ausdruck dieser Delegationsskepsis ist die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts, die eine Selbstentscheidungspflicht des Parlaments für alle *wesentlichen* Gesetzesinhalte einfordert (zur Definition vgl. Schulze-Fielitz 1988: 162 ff.). Auf der Output-Seite, die das administrative Handeln gegenüber den Regelungsadressaten betrifft, sind der Verwaltung insbesondere im Umwelt- und Technikrecht (vgl. Steinberg 1998: 228 ff.; Köck 2003: 12 f.) erhebliche Beurteilungsspielräume zugewachsen. Die besondere Emphase, mit der hierzulande das Für und Wider administrativer Ermessensspielräume debattiert wird, hat ihre Ursachen in einem primär rechtsstaatlich geprägten Staatsverständnis, in dem administrative Freiräume stets als Hindernis für die gerichtliche Kontrolle und damit als Einschränkung des individuellen Rechtsschutzes wahrgenommen werden. Gleichwohl kann „der Abschied von überzogenen Erwartungen“ (Hoffmann-Riem 2005: 34) an die direkte Steuerungskraft des Gesetzes ebenso als vollzogen gelten, wie die zahlreichen untergesetzlichen Normen an Akzeptanz gewonnen haben (vgl. ebd. u. Dreier 1991: 165 ff.), die den Flexibilitätserfordernissen sich rasch ändernder Anforderungen an das Verwaltungshandeln Rechnung tragen sollen.

Regulative Politik setzt den Trend zu abnehmender Gesetzesbindung und erhöhten Beurteilungsspielräumen fort, da sie häufig in Sektoren stattfindet, die entweder wissenschafts- bzw. expertendominiert sind, in denen transnationale Probleme behandelt werden oder die von rasch wechselnden Problemlagen gekennzeichnet sind. Die Komplexität solcher Regelungsgegenstände hat etwa für die Umweltpolitik zu einem Gesetz-

gebungsstil geführt, in dem die inhaltliche Konkretisierung immer weiter aus der parlamentarischen Arena in den von Expertenzirkeln dominierten Vollzug verlagert wird (vgl. Steinberg 1998: 185 ff.; 192 f.). Etwas präziser fassen lässt sich das basale Argument vom Komplexitätszuwachs, wenn man bedenkt, dass es hier häufig um eine ausgeprägte sektorale Eigendynamik geht (vgl. Czada/Lütz 2003: 14). Staatliche Regelwerke können aufgrund der Innovationsgeschwindigkeit in der Telekommunikation, der Gentechnik oder neuerdings auch dem Finanzsektor kaum mehr über eine oder gar mehrere Legislaturperioden hinweg stabil bleiben. Eine Anpassung über die aufwändige Gesetzesnovellierung würde mit der sektoralen Dynamik nicht Schritt halten und macht daher eine „Prozeduralisierung des Rechts“ (Steinberg 1998: 427 ff.) erforderlich, bei der interpretationsoffene Normen zum Einsatz gelangen, die erst im Vollzug konkretisiert werden. Bei regulativer Politik kann das soweit gehen, dass die Verwaltung nicht nur die Regeln, die sie anwenden soll, selbst entwickeln muss, sondern auch ihren Regelungsgegenstand. Das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung von 2005 sieht bspw. als Methode für die Berechnung von Netzzugangsentgelten die sog. „Anreizregulierung“ (§ 21a EnWG) vor. Dieses Instrument zur Wettbewerbsintensivierung existiert allerdings noch gar nicht, sondern muss von der BNetzA erst in einem aufwändigen Verfahren entwickelt werden (vgl. Becker 2005: 115 f.). Das Telekommunikationsgesetz verlangt von der ebenfalls zuständigen BNetzA sogar die Definition der Teilmärkte, die der Regulierung unterfallen sollen (§ 10 Abs. 2 TKG; vgl. dazu auch Monopolkommission 2005: 97 ff.).

Dass die Verwaltung nicht erst neuerdings über derartige Beurteilungsspielräume verfügt, sondern immer von einer „zumindest interpretierenden nachträglichen Mitwirkung der Vollzieher an der Willensbildung“ (Ellwein 1994: 55) auszugehen war, relativiert die eben gemachten Beobachtungen. Allerdings treten bei regulativer Politik regelmäßig auch Zielkonflikte hinzu, die die Verwaltung in eine Interpretationsrolle drängen, die ihr im klassischen Modell nicht zukommt. Beinahe könnte man duale Zielsetzungen als regulatives Programm betrachten. Denn sowohl bei der Markt- wie auch der Risikoregulierung sind die klassischen Ziele wie die Daseinsvorsorge nicht vollkommen von den neuen, etwa der Marktförderung, verdrängt worden (vgl. Masing 2003: 25 ff.). Das Gentechnikgesetz will z.B. „Leben und Gesundheit von Menschen, Tiere(n), Pflanzen (...) vor möglichen Gefahren gentechnischer Verfahren und Produkte“ schützen, gleichzeitig aber auch „den rechtlichen Rahmen für die Erforschung, Entwicklung, Nutzung und Förderung der wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gentechnik (zu) schaffen“ (§ 1 Abs. 2 GenTG). Komplizierter wird es beim Energiewirtschaftsgesetz, als dessen Ziele eine „möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas“ (§ 1 Abs. 1 EnGW), die „Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs“ (§ 1 Abs. 2 EnGW), bei gleichzeitiger „Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen“ (§ 1 Abs. 3 EnGW) genannt werden. Eine nochmals andere Variante findet sich im Arzneimittelgesetz (vgl. Döhler 2004: 155 ff.), dessen Schutzzweck, nämlich „für die Sicherheit im Verkehr mit Arzneimitteln“ (§ 1 AMG) zu sorgen, verbunden ist mit einer Begrenzung der Zulassungshürden, indem die Versagungsgründe detailliert aufgelistet sind (§ 25 Abs. 2 AMG).

Der dahinter stehende Zielkonflikt wird besonders im – aufgrund der Neuwahlen vom Herbst 2005 der Diskontinuität unterfallenen – Gesetzentwurf über die Errichtung einer Deutschen Arzneimittelagentur deutlich, in dem jenseits des Schutzzweckes des AMG der Dienstleistungscharakter der Arzneimittelzulassung in den Vordergrund gerückt und explizit mit der Bedeutung der Pharmaindustrie für den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ (DAMA-Errichtungsgesetz – Entwurf: 30) begründet wird. Es geht also nie allein um bloße Schadensabwehr, die bei einer konkreten Gefahr automatisch zum Eingriff führt, oder einen einfachen Fördertatbestand, auf den ein Rechtsanspruch besteht, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, sondern immer um komplexe Abwägungsprozesse (vgl. Steinberg 1998: 431), das Ausbalancieren konträrer Interessen und damit einhergehend eine hohe Konfliktintensität (vgl. Grande/Eberlein 2000: 647; Czada 2003: 44 f.).

Das charakteristische Nebeneinander von Schutz- und Förderzwecken hat die anfänglichen Irritationen über den Stellenwert des Begriffs Regulierung mittlerweile in die Frage übergeleitet, ob die Regulierungsverwaltung mit ihrer Interpretationskompetenz nicht ein Gestaltungsmandat erlangt, welches die herkömmliche Trennung zwischen politischer Willensbildung und administrativem Vollzug in Frage stellt. Die Mehrzahl der juristischen Beobachter hat dies zwar verneint (vgl. etwa Danwitz 2004: 982 f.; Schebstadt 2005: 8 ff.; anders Bullinger 2003: 1358 f.), allerdings muss man sich dabei vergegenwärtigen, dass Ermessensspielräume hier primär unter dem Gesichtspunkt der gerichtlichen Überprüfbarkeit thematisiert werden und nicht unter dem Aspekt ihrer Zunahme bzw. einer möglichen Ausweitung administrativer Entscheidungsmacht. Der hohe Anteil wissenschaftlich-technischer Expertise, die offen gestaltete Programmierung sowie die häufig duale Zielsetzung sprechen dafür, dass sich regulative Verwaltung nicht in einer eng umgrenzten Gesetzeskonkretisierung erschöpft, sondern Gestaltungsaufgaben zu bewältigen hat, die es rechtfertigen, auch den Vollzug als (regulative) Politik zu betrachten. Eine Vollmacht für bürokratische Alleingänge ist das allerdings nicht. Insbesondere das im Handlungskalkül bundesdeutscher Behörden fest verankerte Kriterium der „Gerichtsfestigkeit“ bewirkt ein hohes Maß an Vorsicht und führt regelmäßig zu einer Selbstbindung, mit der die Verwaltung schwankenden und damit unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten anfechtbaren Entscheidungen vorzubeugen versucht (vgl. z.B. Müller 2002: 193, 226). Seinen Niederschlag findet das in der freiwilligen oder gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung von „Verwaltungsgrundsätzen“ (z.B. in § 122 Abs. 3 TKG; § 103 Abs. 2 Versicherungsaufsichtsgesetz; § 27 GWB). Auch die zumeist in Verhandlungen mit den Adressaten vollzogene Regelbildung (vgl. Abschnitt 3.3.), die den einseitig-hoheitlichen Verwaltungsakt als wichtigstem Instrument des klassischen Modells zurückdrängt, sorgt für eine Rückbindung des Verwaltungshandelns an gesellschaftliche Interessen. Regulative Politik führt also auf der Policy-Dimension zu erhöhten Anforderungen an die materielle Gesetzeskonkretisierung, ohne aber dabei den Rahmen etablierter Verfahrens- und Entscheidungstechniken zu sprengen.

3.2 Die institutionelle Dimension

Regulative Politik wird nicht ausschließlich auf der Bundesebene vollzogen. Die Verantwortung für den Umweltschutz, die Medien, weite Teile der Lebensmittelsicherheit und des Strahlenschutzes (Atomkraft) liegen bei den Ländern. Diese dezentrale Form der Institutionalisierung begrenzt auch dort, wo Konflikte auftreten, eine Politisierung, da sich Kontroversen in Ermangelung eines zentralen Akteurs auf die Ebene der Policy-Inhalte beschränken müssen. 15 Landesmedienanstalten oder Landesumweltämter bieten als Objekt von Kritik oder Forderungen eben keine kompakte Angriffsfläche. Das ändert sich, wenn Behörden auf Bundesebene ins Spiel gelangen, die wie regulative Machtzentren erscheinen, selbst wenn dies mehr auf externer Zurechnung basiert. Zwar ist die Zahl der Bundesbehörden mit regulativen Aufgaben nicht gravierend gestiegen (vgl. Döhler 2004: 39 ff.). Aber die institutionellen Auswirkungen regulativer Politik sind auch weniger quantitativer Natur, sondern betreffen mehr den Akteurstatus einzelner Behörden. In diesem Kontext herrscht eine „andauernde Konfusion über den Stellenwert der öffentlichen Verwaltung innerhalb unseres Regierungssystems“ (Jann 1998: 254). Nicht unwesentlich daran beteiligt ist das klassische Modell, in dem die Verwaltung keinen eigenständigen oder gar politischen Akteurstatus inne hat. Bundesbehörden, gleich welcher Art, agieren demzufolge nur als diffuses Anhängsel „im Geschäftsbereich“ des vorgesetzten Ministeriums ohne sinnstiftende oder statusprägende Rollenzuweisung wie dies für Regulierungsbehörden in den USA und teilweise auch in Großbritannien gilt.² Ein eigenständiger Akteurstatus konnte bisher allenfalls aufgrund einer Sonderrolle entstehen, wie sie das BKartA als „Hüter des Wettbewerbs“ oder das Umweltbundesamt als „Umweltgewissen“ (Genscher) der Bundesregierung inne hat.

Seit Ende der 1990er Jahre beginnt sich dieser Kreis auszuweiten. In das Rampenlicht der Öffentlichkeit rücken vor allem Behörden wie die BaFin oder die BNetzA, deren breit gefächerte Zuständigkeiten Assoziationen zum Konzept des „multi-utility-regulators“ wecken. Die BNetzA, die schon als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post einige Aufmerksamkeit auf sich zog, gilt mittlerweile als „Deutschlands mächtigster Kontrolleur“ (Wirtschaftswoche 30/2005). Nicht ganz auszuschließen ist, dass deren Funktionsfülle etwas zu unvermittelt mit administrativer Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit gleichgesetzt wird. Aber selbst wenn sich eine Erfolgsgeschichte wie bei den deutlich reduzierten Telefontarifen in den neuen Zuständigkeitsbereichen Energie und Bahn nicht wiederholen lässt, gewinnt das Amt bereits durch seine mediale Präsenz und den Umstand an Gewicht, dass der Druck auf Ausweitung der Regulierungskompetenzen mit der identifizierbaren Figur eines potenziell konsumentenfreundlichen „Regulierers“ zunimmt. Diese in Großbritannien übliche Personalisierung des Amtschefs (vgl. Sturm u.a. 2002: 5 f.) wird hierzulande nur als konsequenzfreie Adaption des angelsächsischen Sprachgebrauchs geduldet. Mag dadurch ein Ausbruch aus bürokratischen Loyalitätspflichten erschwert sein, so ist doch nicht zu

² Die 2004 gegründete „Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen“ (www.ressortforschung.de) ist als erster vorsichtiger Schritt in diese Richtung zu interpretieren. Diese Bemühungen bleiben vorerst aber noch jenen Teil der Bundesverwaltung beschränkt, der mit Wissenschaft und Forschung über ein naheliegendes Referenzfeld verfügt.

verhindern, dass Regulierungsbehörden aus funktionalen Gründen in neue Rollen hinein wachsen.

Als bemerkenswert, weil unüblich darf der Umstand gelten, dass neuerdings Konflikte über die Regulierungstätigkeit in aller Öffentlichkeit ausgetragen werden. Das zeigt etwa der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung, in dem erstmals eine Bundesbehörde Erwähnung findet. Vermutlich geht die Ankündigung, „die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die BaFin ist zu verstärken“ (Koalitionsvertrag 2005: 87), auf die Initiative des CSU-Verhandlungsführers Stoiber zurück, um auf ministeriellem Wege die „Schreckensherrschaft“ (Handelsblatt vom 15.12.2005) der BaFin beenden zu können, deren Sonderprüfungen von den Banken als Überregulierung kritisiert werden.³ Daran zeigt sich, dass die vormals kooperative und weitgehend lautlos vollzogene Aufsicht im Banken- (vgl. Lütz 2003: 124 f.) oder Versicherungssektor (vgl. Döhler 2004: 131), wo Gerichtsklagen gegen die Aufsichtsämter kaum vorkamen, unter verschärftem internationalen Wettbewerbsdruck konfliktreicher und damit auch politischer geworden ist. Allein der Statusumbruch, den der – in der Eigen- wie Fremdwahrnehmung – stattfindende Perspektivenwechsel von der nachgeordneten Behörde hin zum Regulierer bedeutet, bringt natürlich keinen neuen Verwaltungstypus hervor. Veränderungen der institutionellen Position von Regulierungsbehörden sind vor allem von den Steuerungsbeziehungen zum vorgesetzten Ministerium abhängig.

Im Modell der klassischen Verwaltung ist die Frage nach der Steuerung eindeutig beantwortet. Sie findet analog zum Verwaltungsaufbau auf hierarchischem Wege statt. Alle nachgeordneten Behörden unterliegen, ohne dass dies im Gesetz erwähnt werden muss, automatisch einer Rechts- und Fachaufsicht, wobei letztere das Recht einschließt, jede Amtsentscheidung mit Hilfe von Weisungen zu korrigieren. Begründet wird das mit einem kompakten und sich geschlossenen Modell, in deren Kern das Bild von der „geschlossenen Legitimationskette“ (Böckenförde 1987: 896 f.) steht. Demnach erfordert das Demokratieprinzip des Art. 20 Grundgesetz eine staatliche Binnenorganisation, die einen vom Wähler, über das Parlament, die Regierung und schließlich die Verwaltung verlaufenden, durchgängigen Zurechnungszusammenhang herstellt. Im Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung sorgt das Ressortprinzip des Art. 65 GG dafür, dass verantwortliche Minister sich nicht nur auf ein unbeschränktes Weisungsrecht berufen können, sondern im Bedarfsfall auch zu dessen Anwendung verpflichtet sind.

Diese auf exekutiver Machtkonzentration basierende Institutionenordnung ist flexibler als es auf den ersten Blick scheint. Denn immerhin konnte ein weitgehend von politischen Gestaltungsabsichten geprägtes, „hochgradig partikulares, zersplittertes, arbeitsteiliges Gefüge“ (Dreier 1991: 219) an Bundesbehörden entstehen. Dass sich vereinzelt sogar eine „ministerialfreie“ Verwaltung, die dem hierarchischen Zugriff des verantwortlichen Ministers entzogen ist, durchsetzen konnte, war stets durch die Annahme legitimiert, dass der Verzicht auf die hierarchische Steuerung mit zunehmender

³ Hintergrund ist der verschärfte Standortwettbewerb, dem sich das Bankgewerbe infolge der Einführung des Kontoabrufverfahrens für Finanzämter ausgesetzt sieht. Seit Anfang 2005 sind vor allem im süddeutschen Raum erhebliche Kapitalabflüsse in die naheliegende Schweiz und nach Österreich zu verzeichnen (vgl. Handelsblatt vom 20.10.2005).

Staatsferne der betroffenen Aufgaben korreliert und damit begründbar wird (vgl. Dreier 1991: 228 ff., 270 ff.). Selbstverwaltungskörperschaften freier Berufe oder der Sozialversicherung konnten so in autonomiegenerierende Rechtsformen gegossen werden, ebenso wie Verwaltungseinheiten mit speziellen Beurteilungsfunktionen, etwa der Überprüfung jugendgefährdender Schriften oder von Kriegsdienstverweigerern, gesetzlich vom ministeriellen Weisungsrecht ausgenommen werden konnten, ohne dadurch in allzu große Widersprüche zum Legitimationskettenmodell zu geraten. Fälle, in denen öffentlicher Druck zum Hierarchieverzicht entstand bzw. begründete Zweifel an der Zulässigkeit von Weisungen auftraten, etwa beim Bundeskartellamt, haben Politik und Ministerialverwaltung nach Möglichkeit in der Schwebe gelassen. Der Versuch politischer Einflussnahme auf Amtsentscheidungen wird meist bestritten, nicht aber ohne gleichzeitig auf deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu insistieren (vgl. dazu Döhler 2004: 277 ff.).

Das Verfahren der hierarchischen Verwaltungssteuerung hat nicht nur durch seine öffentlichkeitsferne Handhabung Stabilität erlangt, sondern auch dadurch, dass es nur als *Autoritätsreserve* definiert wird, die eine flächendeckende, brachiale Anwendung zugunsten einer flexiblen Dosierung ausschließt. Dennoch gerät dessen normatives Fundament unter Begründungszwang, da sich mit neuen Anforderungen an die staatliche Regulierung auch die Leitbilder für deren institutionellen Rahmen verschieben (vgl. Tabelle 1). Seit Einführung der Regulierungsbehörde im Jahr 1998 mehren sich die Anzeichen, dass global wirksame Marktkräfte einen Druck zur Schaffung politisch autonomer Instanzen erzeugen (vgl. Thatcher 2002; Levi-Faur u.a. 2005). Dahinter steht die am Vorbild von Notenbanken entwickelte Überlegung, dass nur von Behörden, die „at arm's length“ von Regierung und Ressortministerien tätig sind, ein glaubhafter, weil von wechselnden parlamentarischen Mehrheiten und kurzfristigen Interessen losgelöster Regulierungsrahmen gesichert werden kann (vgl. Majone 1997: 152; ders. 2005: 107 ff.; Jayasuriya 2001: 110). Daher gelten unabhängige Regulierungsbehörden, die eine politisch unverschmutzte technische Expertise zur Anwendung bringen, als „hallmark of the new global order“ (Levi-Faur u.a. 2005: 34 f.; ähnlich Majone 2005: 109).

Doch wie schlägt sich das in der Praxis nieder? Die erkennbare Zurückhaltung, die Politiker bei der Verwendung formaler Kontroll- und Einflussinstrumente üben (vgl. Thatcher 2005: 363 f.), könnte die Vermutung begründen, dass „Unabhängigkeit“ zu einem neuen Qualitäts- bzw. Modernitätsmerkmal avanciert. Darauf deutet auch die innerhalb der OECD beobachtbare Zunahme von Regulierungsbehörden hin, insbesondere im Finanz-, Telekommunikations- und Lebensmittelsektor. Die Belege für das „mushrooming“ (Levi-Faur u.a. 2005: 35) autonomer Verwaltungen fallen hierzulande aber eher bescheiden aus (näheres dazu bei Döhler 2006). Zwar ist vorstellbar, dass sich potenzielle Investoren z.B. im Telekommunikations- oder Energiesektor abschrecken lassen, wenn sie nicht auf eine regulative Gleichbehandlung gegenüber den etablierten Marktteilnehmern („incumbents“) vertrauen können. Ähnliches gilt für die Risikoregulierung, wo die BSE-Krise dem Bedarf nach einer neutralen, von Agrar- und Produzenteninteressen freien Lebensmittelkontrolle immerhin soviel Nachdruck verliehen hat, dass die wissenschaftliche Tätigkeit des Bundesinstituts für Risikobewertung explizit von der Fachaufsicht ausgenommen wurde (§ 3 Abs. 2 BfR-Gesetz). Diese bemerkenswerte, weil seltene Ausnahme sollte aber nicht zu der Vorstellung verleiten,

dass damit bereits ein großflächiger Umbruch in Gang gesetzt sei. Politik und Ministerialverwaltung haben den Anspruch auf eine hierarchische Steuerung keinesfalls aufgegeben (vgl. Coen u.a. 2002: 46 f.; Döhler 2004: 328 ff.; 2006) und können sich dabei mit dem herrschenden Verfassungsverständnis in Einklang wöhnen.

Dass diese konfligierenden Anforderungen noch keine größeren Reibungsflächen produziert haben, ist auf drei Faktoren zurückzuführen. Da erstens Konzepte wie Steuerung „at arm's length“ oder auch Begriffe wie Unabhängigkeit und Autonomie weder wissenschaftlich (vgl. nur Pollitt u.a. 2004: 36 ff.) noch praktisch eindeutig definiert sind, wird von Politik und Ministerialverwaltung ein regelrechtes Verwirrspiel um die Reichweite administrativer Freiräume betrieben. Die Unabhängigkeit regulativer Verwaltung kann gegenüber Investoren oder Konsumenten betont werden, ohne intern auf hierarchische Interventionen zu verzichten. Ob, inwieweit und wem gegenüber eine Behörde unabhängig ist, ist dem Belieben der jeweiligen Interpreten anheim gestellt.⁴ Zweitens konzentrieren sich Konflikte auf die Gesetzgebungsphase (vgl. etwa zum EnWG Becker 2005: 133 ff.) und weniger auf den mehr oder minder autonomen Vollzug. Das ist insofern nachvollziehbar, als gesetzlich festgelegte Regelungskompetenzen bedeutsamer sind als sporadische Einflussmöglichkeiten während der Implementationsphase. Eine Behörde, die wenig darf, kann auch bei einem hohen Grad an Unabhängigkeit nicht viel ausrichten. Drittens schließlich resultiert aus dem bundesdeutschen Verwaltungsaufbau eine institutionelle Entdramatisierung, da nicht nur regelmäßig die Länder als Vollzugsträger vorgesehen sind, sondern immer schon eine „department-agency“-Trennung zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden vorhanden war. Regulative Aufgaben können so auf vorhandene oder neu organisierte Behörden übertragen werden und in einem von Routine und wechselseitiger Erwartungssicherheit geprägten Kontext stattfinden. Das mindert nicht nur jene schwer kontrollierbare Unruhe, wie sie die „liability of newness“ (Stinchcombe 1965: 61) hervorruft, sondern bremst aufgrund der legalistisch-hierarchischen Vorprägung auch die Herausbildung eines libertären „Regulierer“-Bewusstseins. Der von der regulativen Politik ausgehende Druck trifft also auf eine institutionelle Konstellation, die einer durchgängig hierarchiearmen Verwaltungssteuerung im Wege steht.

Doch dieser Zustand ist nicht dauerhaft gesichert, da sich sowohl das institutionelle Gefüge, in dem regulative Behörden agieren, wie auch der prozedurale Rahmen verändert (vgl. dazu 3.3.). Die klassische Verwaltung war geprägt von der Idee der „Einheit der Verwaltung“, der zufolge der Staat als unitarischer Willensverband agiert und seine Souveränität im Umgang mit gesellschaftlichen Interessen aus hoheitlicher Distanz und innerer Widerspruchsfreiheit bezieht. Die Bedeutung dieses Organisationsideals ist mittlerweile verblasst. An seine Stelle sind die empirischen Befunde der Pluralisierung bzw. der funktionalen Ausdifferenzierung der Verwaltung getreten (vgl. Dreier 1991:

4 Die in der Literatur überwiegende Technik zur Bestimmung administrativer Unabhängigkeit zielt auf formale Kriterien, wie die Ernennungsprozeduren des Behördenleiters, dessen Amtsdauer, die Möglichkeit zur Amtsenthebung, gesetzliche Widerspruchs- oder Kassationsrechte des vorgesetzten Ministeriums sowie Budget- und Personalausweisungskompetenzen (vgl. z.B. Gilardi 2002; Thatcher 2005: 354). Nicht erfasst werden kann damit aber die gesamte Palette der informellen und im Verborgenen ablaufenden Einflüsse (vgl. dazu ausführlich Döhler 2004: 260 ff.).

283 ff.; Döhler 2004: 76 ff.), die zumeist im Kontext der Capture-Theorie diskutiert wurden, die die Gefahr einer Vereinnahmung durch die Regelungsadressaten thematisiert (vgl. dazu Lehbruch 1987: 13 ff.). Unter dem Eindruck der europäischen Integration wie auch der Globalisierung drängt neuerdings ein anderer Aspekt in den Vordergrund, nämlich das Problem der Machtverschiebung innerhalb der Exekutive (vgl. auch Goetz in diesem Band). Der normative Aussage, es beginne „sich das amerikanische Denken in Teilfunktionen des Staates durchzusetzen: Government and Agencies“ (Fabio 2001: 12), stimmt mit politikwissenschaftlichen Befunden überein, die eine wachsende Fragmentierung staatlicher Institutionen betonen, von der primär die Regulierungsbehörden profitieren (vgl. Majone 1997; Jayasuriya 2001; Christensen/Lægrend 2004; Pollitt u.a. 2004).

Diese Entwicklung ist freilich nicht allein das Ergebnis regulativer Politik, da auch Verwaltungsmodernisierungs- und Globalisierungsprozesse eine Rolle spielen. Interessanterweise ist auch im Rahmen der Globalisierungsdebatte von einem „disaggregated state“ (Slaughter 2004: 12 ff.) die Rede, der als Ansammlung separater Institutionen und Akteure in spezialisierten transnationalen Netzwerken agiert. Bezugspunkt dieser Strukturbeschreibung ist nicht die nationalstaatliche Organisationsebene, sondern die für Regulierungsbehörden relevanten Diskursgemeinden, deren Eigenleben sich einer gezielten nationalen Steuerung entzieht. Beispiele für transnationale Netzwerke sind in beinahe allen wichtigen Regelungsfeldern anzutreffen, im Energie- und Telekommunikationssektor (vgl. Eberlein/Grande 2005: 99 ff.) ebenso wie im Kartellrecht (vgl. van Waarden/Drahos 2002) oder der Handelspolitik (vgl. Slaughter 2004: passim).

Die damit einhergehende Erosion des „strikten Territorialitätsbezuges“ (Tietje 2001: 645) des Verwaltungshandelns hat weitergehende Konsequenzen als das bekannte Phänomen des „bureaucratic drift“, das eine Abweichung vom Gesetzgeberwillen im Vollzug beschreibt. Denn die Rückkopplungseffekte der Transnationalisierung reichen bis in die politische Willensbildung hinein. Wohl kaum ein Beispiel kann das besser illustrieren als das „Basel II“-Abkommen, in dem Notenbanken und Finanzregulierer losgelöst von ihren nationalen Regierungen eine weitreichende Neuordnung der Aufsichtsstandards für Banken entwickelt haben, deren Präjudizwirkung die parlamentarische Ratifikation beinahe erzwingt (vgl. Slaughter 2004: 219 f.; Barr/Miller 2006: 20). Dass sich daraus ein anderes administratives Rollenverständnis entwickelt, ist wiederum an der BaFin ablesbar, die sich mittlerweile „als Teil einer großen europäischen Aufsichtsflotte“ (Finanzplatz 2004: 4) definiert und weniger als Behörde des Bundes. Die Gefahr, dass solche „double-hatted regulatory agencies“ (Egeberg 2004: 17) in Loyalitätskonflikte geraten oder Interessen vertreten, die denen der Regierung zuwiderlaufen, kann zwar nicht ausgeschlossen werden, ist angesichts der legalistisch gefestigten Status-quo-Orientierung des deutschen Verwaltungspersonals aber nur in begrenztem Umfang zu erwarten, zumal Ministerien an den internationalen Kontakten nachgeordneter Behörden zumeist beteiligt sind oder eine Koordinationsrolle einnehmen (vgl. Tietje 2001: 469, 471; Martens 2005: 20 f.; Barr/Miller 2006: 28 ff.).

Der erweiterte Aktionsradius der regulativen Verwaltung ist allein in den Dimensionen politischer Steuerung oder einer Kräfteverschiebung innerhalb der Exekutive nicht angemessen zu begreifen. Bedeutsamer dürfte sein, dass sich regulative Standards erst in transnationalen Diskursgemeinden herausbilden, und sich ihren Weg auf die national-

staatliche Ebene eher durch Diffusion, Adaption und „policy learning“ bahnen als durch internationale Abkommen oder funktionale Zwänge (vgl. van Waarden/Drahoš 2002). Die zentrale Rolle, die der regulativen Verwaltung dabei zufällt, rechtfertigt die Frage nach den Folgen zunehmender staatlicher Disaggregation, insbesondere die Tendenz zur administrativen Autonomisierung.

3.3 Die prozedurale Dimension

Betrachtet man nun die prozedurale Dimension als drittes Feld der Verwaltungstransformation, dann gerät zuerst das Problem der brüchig werdenden Legitimationskette in den Blick. Luhmann sah eine wesentliche Voraussetzung für administrative Leistungsfähigkeit in der ausreichenden Legitimationsbeschaffung durch die Politik, da dies „die Verwaltung von politischer Selbstversorgung mit Konsens entlastet“ (Luhmann 1969: 209). Die bereits bei Luhmann anklingenden Zweifel, ob dies bei einer nicht mehr konditional-, sondern zweckprogrammierten Verwaltung noch möglich sei, wurden wenig später von Claus Offe weiter verdichtet. Durch den Wandel von der klassischen Ordnungsverwaltung zur wohlfahrtsstaatlichen Leistungsverwaltung sei zum „legalen Richtigkeitstest“ ein „funktionale(r) Wirksamkeitstest“ hinzugetreten, der von einem „politischen Konsentest“ (Offe 1974: 344) komplettiert wird. Mit diesem Drei-Stufen-Schema wird eine Verschiebung der Legitimationsquellen des Verwaltungshandelns umrissen, die sich im Kontext regulativer Politik fortsetzt.

Dies betrifft die für den bundesdeutschen Fall charakteristische Input-Legitimation, die auf einer dichten legislativen Programmierung, der Ministerverantwortlichkeit und einem hierarchisch gesteuerten Vollzug beruht. Sie wird durch eine Output-Legitimation, die auf einen transparenten, dem Parteienstreit entzogenen Vollzug durch Experten abstellt, wenn nicht verdrängt, so doch zumindest ergänzt. So gilt etwa die Ministerverantwortlichkeit nicht länger unbesehen als Begründung für die Sicherstellung eines demokratisch rückgebundenen Verwaltungshandelns, sondern mehr als Technik zur Verschleierung intransparenter Einflussnahme (so etwa Majone 1997: 161). Auch wenn ein solcher Perspektivenwechsel hierzulande noch nicht stattgefunden hat, gewinnt die Output-Legitimation an Bedeutung, da die Lücken, die die gelockerte Gesetzesbindung und die Grenzen hierarchischer Steuerungskapazität auf der Input-Seite aufreißen, nach einer Kompensation verlangen (vgl. Hoffmann-Riem 2005: 35 f.).

Ablesbar ist das an den Beziehungen zu den Adressaten bzw. den Betroffenen, die durch eine Öffnung der Verwaltungstätigkeit nach außen gekennzeichnet ist, wobei wiederum der Umweltsektor als Vorreiter gelten kann (zu den verschiedenen Beteiligungsformen vgl. Steinberg 1998: 274 ff.). Um den sich hier vollziehenden Umbruch deutlich zu machen, können drei Entwicklungsstufen der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden werden (vgl. Fisahn 2004). Die erste Stufe ist die bloße Information der Betroffenen oder Adressaten, auf die aber kein Rechtsanspruch besteht. Dieses Vorgehen war typisch für die klassische, nach außen souveräne, d.h. von den Adressaten unabhängige Verwaltung. In der zweiten Stufe, die die moderne Verwaltung charakterisiert, sind Anhörungsrechte verbindlich vorgeschrieben und beschränken sich nicht mehr nur auf die Informationsbereitstellung, sondern wirken als vorgelagerter Rechts-

schutz und können dadurch Verwaltungsentscheidungen beeinflussen. In der dritten Stufe schließlich geht die Öffentlichkeitsbeteiligung in eine Quasi-Entscheidungsmitbestimmung über. Zwar behält die Verwaltung ihre Entscheidungshoheit sowohl in der zweiten wie auch in der dritten Stufe. Während aber kooperative Umweltbeziehungen immer um Einzelfälle wie Zulassungsanträge oder Genehmigungen kreisen, betreffen konsultative Umweltbeziehungen die Regulierungspraxis insgesamt.

Einige Beispiele verdeutlichen, dass die dritte Stufe an Bedeutung gewinnt. Die BNetzA etwa hat „den interessierten Parteien Gelegenheit“ (§ 12 Abs. 1 TKG) zur Stellungnahme zu ihren Marktabgrenzungs- und Wettbewerbsanalysen zu geben, die zusammen mit den Regulierungsverfügungen im Amtsblatt der Behörde veröffentlicht werden. Ein analoges Verfahren wird für die Energieregulierung praktiziert. Seit der letzten TKG-Novelle ist die BNetzA auch zur Veröffentlichung eines Vorhabenplans über die zukünftig zu bearbeitenden „grundsätzlichen rechtlichen und ökonomischen Fragestellungen“ verpflichtet (§ 122 Abs. 2 TKG), der von den interessierten Kreisen kommentiert werden kann. Ähnlich wie die BNetzA hat auch die BaFin eine Reihe von Konsultationskreisen eingerichtet, die sich u.a. mit der Umsetzung des Basel-II-Abkommens beschäftigen. Die „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“, eine zentrale Säule des neuen Aufsichtsregimes, wurden in engem Austausch mit der Kreditwirtschaft entwickelt.⁵ Auch das BfArM führt seit dem Jahr 2000 eine Veranstaltungsreihe mit dem Titel „BfArM im Dialog“ (BfArM Pressemitteilung 14/2000) durch, bei der es nicht nur um technische Probleme der Arzneimittelzulassung geht, sondern auch um die Verständigung über neue Anforderungen, die aus EU-Richtlinien oder nationalen Gesetzesänderungen erwachsen. Inwieweit solche Konsultationen die administrative Entscheidungsfindung beeinflussen, insbesondere ob sie tatsächlich in eine verhandelte Regelbildung münden, ist von außen schwer zu beurteilen. Das amtliche Interesse an einer „überraschungsfreien Zusammenarbeit“ (BaFin 2004: 2) könnte zunächst die Vermutung begründen, dass es primär darum geht, die Folgebereitschaft der Adressaten zu sichern. Gleichzeitig ist aber auch zu bedenken, dass die „Amtsermittlung“, bei der die vollständige Erfassung und Bewertung aller entscheidungsrelevanten Informationen als behördeninterner Vorgang konzipiert ist, zunehmend unrealistisch wird. Wenn komplizierte Regulierungsfragen zu klären sind, in denen die Informationen und Sichtweisen der Adressaten eine Verständigung über Begriffe, Konzepte und praktikable Lösungen erleichtern oder gar erst ermöglichen, steht zu erwarten, dass die Verwaltung für externe Bewertungen zumindest offen bleibt (vgl. Coen u.a. 2002: 48 f.; Coen 2005) und das „Geben und Nehmen“ (BaFin 2004: 1) im Konsultationsprozess mehr ist als nur ein Lippenbekenntnis.

Dazu dürften auch die steigenden Legitimationsanforderungen beitragen. Denn in dem Maße, in dem der regulativen Verwaltung die Aufgabe zufällt, wesentliche Aspekte der staatlichen Regulierungstätigkeit nicht nur subsumtiv zu konkretisieren, sondern gestalterisch auszufüllen, erhöht sich auch der Legitimationsbedarf. Die klassische Input-Legitimation, die sich auf ein fertiges „Produkt“ bezog, nämlich ein Gesetz oder eine Verordnung mit klar formulierten Regelungsinhalten, greift ins Leere, wenn wichtige Fragen erst im Vollzug geklärt werden. Daher wächst die Akzeptanz für eine „pro-

⁵ Dokumentiert auf der BaFin-Homepage unter „Konsultationen“ und „Fortentwicklung des Aufsichtsrechts“ (<http://www.bafin.de>).

cedural legitimacy“ (Majone 1997: 160), die deutliche Anklänge an das amerikanische System administrativer Interessenvermittlung aufweist (vgl. Czada 2003: 58 ff.; Eberle 2003). Wichtigstes Merkmal ist ein transparentes Verfahren, bei dem die öffentliche Beteiligung von der Verwaltung nicht zur Alibi-Veranstaltung umfunktioniert werden kann, sondern durch Offenlegung der eigenen Beurteilungsmaßstäbe zur Berücksichtigung aller artikulierter Interessen gezwungen ist. Das Gemeinwohl stellt sich in diesem Modell nicht allein im Gesetzgebungsprozess und dessen buchstabengetreuer Umsetzung ein, sondern basiert auf einem „interest representation model“, bei dem die umfassende Betroffenenbeteiligung als Surrogat für den politischen Prozess im Verwaltungsvollzug konzipiert ist (vgl. Cananea 2003: 577). Insbesondere durch die Diffusion des europäischen und internationalen Rechts drängen Transparenz- und Partizipationsvorschriften in das deutsche Verwaltungsverfahren hinein und tragen damit zu einer weiteren Verschiebung in Richtung Output-Legitimation bei.

Die Veränderungen auf der prozeduralen Ebene haben insgesamt deutlich mehr evolutionären als – wie häufig unterstellt – revolutionären Charakter (vgl. z.B. Levi-Faur u.a. 2005: 33), da an etablierte Verfahrens- und Kooperationsregeln im Umgang mit den Adressaten angeknüpft werden kann. Das macht es nicht leichter, die Frage nach Inhalt und Ausmaß des Wandels zu beantworten, der sich über das Medium regulativer Politik Bahn bricht. Einen Ansatzpunkt für eine Einschätzung bietet der deutsche Regulierungsstil, der stets als legalistisch und nur begrenzt flexibel bewertet wurde (vgl. Jasanoff 1995; Sturm u.a. 2002: 45; Czada/Lütz 2003: 14). Diese Grundorientierung wird auch in Regulierungsbehörden nicht verloren gehen bzw. ihre Wirksamkeit nicht signifikant einbüßen. Aber es ist durchaus plausibel, dass die regulative Verwaltung Lernzyklen im Umgang mit ihren Adressaten durchläuft, die durch ein Kontinuum zwischen eher konfrontativen und eher vertrauensbasierten Kontakten gekennzeichnet sind (vgl. Willmann u.a. 2003; Coen 2005). Die erhöhten Legitimationsanforderungen lassen ebenso wie die externe Informationsabhängigkeit erwarten, dass die regulative Verwaltung den Kontakt und die Kooperation mit ihren Adressaten stärker suchen wird als die klassische Verwaltung.

4. Schlussfolgerungen

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass sich unter dem Einfluss regulativer Politik ein Typus von Verwaltung herausbildet, den man zwar nicht ohne weiteres als neu bezeichnen kann, da seine Merkmale in mehr oder minder entwickelter Form schon existieren, dessen Unterschiede sowohl zum Modell der klassischen wie auch der modernen Verwaltung aber dennoch deutlich hervortreten. Regulative Verwaltung ist gekennzeichnet von (1) weiten Beurteilungsspielräumen, die sich aufgrund rasch ändernder Regelungsgegenstände gesetzgeberisch nur begrenzt vorab festlegen lassen, und durch eine administrative Regelbildung ausgefüllt werden, (2) einer fachlich bedingten Autonomisierung der Verwaltung, die in immer stärker transnationalisierten Regelungsfeldern als eigenständiger, politisch relevanter Akteur agiert und schließlich (3) durch Umweltkontakte, die auf Konsultation mit den Adressaten beruhen und regulativen Behörden zu einer prozeduralen Eigenlegitimität jenseits des von Ministerverantwortlichkeit be-

herrschen, geschlossenen Legitimationskreislaufs verhelfen. Diese Transformationsprozesse werden aufgrund ihres beschränkten Geltungsbereichs aber weder zu einem flächendeckenden Umbruch führen, noch sind hier alle Merkmale von Veränderung aufgelistet. Es handelt sich vielmehr um *eine* Facette des Wandels innerhalb einer noch immer von Stabilität geprägten Verwaltungspopulation. Die hier präsentierten typologisierenden Überlegungen unterstreichen aber gleichzeitig die Aufgabenabhängigkeit der Verwaltung und die daraus erwachsende Vielfalt, die sich einer vereinheitlichenden Betrachtung zunehmend entzieht und analytisch in Rechnung zu stellen ist. Denn auch das fortgeschrittene Bild von der pluralisierten Verwaltung steht konzeptionell noch im Bann der These von der funktionalen Ausdifferenzierung, deren einzelne Segmente sich zwar auf unterschiedliche Umweltausschnitte beziehen, aber ansonsten relativ gleichförmig nebeneinander stehen. Der Begriff der disaggregierten Verwaltung verweist hingegen auf einen weitergehenden Fragmentierungsprozess. Die durch einheitliche Qualifikations-, Norm- und Organisationsstrukturen geschaffene Binnenorientierung des Verwaltungspersonals, die Silberman (1993: 10) als „organizational orientation“ bezeichnet, könnte durch eine stärker an der Verwaltungsumwelt ausgerichtete „professional orientation“ (Silberman 1993: 12) ergänzt oder gar überlagert werden. Dass Organisationskulturen schon immer von spezifischen Berufsbildern (z.B. Stadtplaner, Sozialarbeiter, Forstwirte) geprägt wurden, ist nicht neu. Neu und nicht unwahrscheinlich wäre allerdings ein „regulatory affairs“-Ethos, dessen wesentliche Loyalität spezialisierten internationalen Regelungszusammenhängen gilt, in denen nationale Leitbilder und Handlungsorientierungen an Bedeutung verlieren. Zwar ist die Herausbildung einer „Regulierer“-Identität aufgrund der hierarchischen Einbettung der deutschen Verwaltung vergleichsweise schwer. Ob allerdings die klassischen Mechanismen bürokratischer Identitäts- und Loyalitätsstiftung ihre Wirkung behalten, ist angesichts der wachsenden internationalen Regulierungsverflechtung eine offene Frage.

Aus all dem könnte man folgern, dass Regulierung wenn schon keinen vollkommen neuen, so doch zumindest einen im Verhältnis zur Politik „mächtigeren“, weil hierarchisch weniger steuerbaren Typus von Verwaltung hervorbringt. Doch selbst wenn die schleichende Autonomisierung tatsächlich eine Macht- und Einflussverschiebung innerhalb des Regierungssystems bewirkt, bedeutet das keineswegs die Entstehung einer neuen Superbürokratie. Die regulative Verwaltung kann nicht im Alleingang agieren. Ihre Einbindung in nationale und transnationale Expertennetzwerke, ihre Abhängigkeit von Konsultationen mit den Regelungsadressaten, die zwar brüchiger werdende, aber noch immer mobilisierbare hierarchische Steuerung und nicht zuletzt die gerichtliche Kontrolldichte verhindern eine Abkopplung von politischen wie gesellschaftlichen Regelungsansprüchen. Dass Regulierungsbehörden überhaupt Assoziationen zu einer „dritten Macht“ (Thatcher 2005) neben Parlament und Regierung hervorrufen, ist zumindest im deutschen Fall auch eine Wahrnehmungsfrage. Denn die Verwaltungswissenschaft hat ihren Untersuchungsgegenstand lange Zeit „dezentriert“ (Janning in diesem Band) und den Gesetzesvollzug vor allem auf der kommunalen sowie der Landesebene analysiert. Bei der sich langsam abzeichnenden Re-Fokussierung der Forschung spielt eine wichtige Rolle, dass Regulierung tendenziell auf der zentralen staatlichen Handlungsebene stattfindet und damit Behörden in den Blickpunkt geraten, die man noch vor wenigen Jahren kaum beachtet, geschweige denn in die Nähe des politischen Pro-

zesses gerückt hätte. Die Rolle der politiknahen bzw. politikrelevanten Verwaltung schien durch die Ministerialverwaltung vollständig ausgefüllt. Erste Hinweise darauf, dass sich dieses Bild zu ändern beginnt, liegen vor. Für die notwendige, empirische tiefer gehende Durchdringung dieser Entwicklung sollte hier eine konzeptionelle Grundlage geliefert werden.

Literatur

- BaFin*, 2004: Fachgremium Bankenaufsichtliches Überprüfungsverfahren (SRP). Protokoll der konstituierenden Sitzung.
<<http://www.bafin.de/cgi-bin/bafin.pl?verz=0608010-200&sprache=0 &filter=a&ntick=0>>
- Barr, Michael S./Miller, Geoffrey P.*, 2006: Global Administrative Law: The View from Basel, in: *European Journal of International Law* 17, 15–46.
- Becker, Peter*, 2005: Wer ist der Gesetzgeber im Energiewirtschaftsrecht?, in: *Zeitschrift für neues Energierecht* 9, 108–118.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1987: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I. Heidelberg: Müller, 887–952.
- Bullinger, Martin*, 2003: Regulierung als modernes Instrument zur Ordnung liberalisierter Wirtschaftszweige, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 21, 1355–1361.
- Cananea, Giacinto della*, 2003: Beyond the State: The Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law, in: *European Public Law* 9, 563–578.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2004: The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Working Paper 3-2004.
- Coen, David*, 2005: Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets, in: *Governance* 18, 375–398.
- Coen, David/Héritier, Adrienne/Böllhoff, Dominik*, 2002: *Regulating the Utilities: Business and Regulator Perspectives in the UK and Germany*. o.O. Anglo-German Foundation.
- Czada, Roland*, 2003: Technische Sicherheitsregulierung am Beispiel der Atomaufsicht in Deutschland in den Vereinigten Staaten, in: *ders./Lütz, Susanne* (Hrsg.), *Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 35–102.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne*, 2003: Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik, in: *dies.* (Hrsg.), *Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 13–34.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe*, 2000: Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung, in: *Werle, Raymund/Schimank, Uwe* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 23–43.
- Danwitz, Thomas von*, 2004: Was ist eigentlich Regulierung?, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 57, 977–985.
- Döhler, Marian*, 2004: *Die politische Steuerung der Verwaltung – eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Unveröffentlichte Habilitationsschrift: Universität Potsdam.
- Döhler, Marian*, 2006: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Jann, Werner* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften (i.V.).
- Dreier, Horst*, 1991: *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Eberle, Dagmar*, 2003: Entwicklungswege des regulativen Staates – Ein Vergleich zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44, 483–505.
- Eberlein, Burkard/Grande, Edgar*, 2005: Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State, in: *Journal of European Public Policy* 12, 89–112.

- Egeberg, Morton*, 2004: Organising Institutional Autonomy in a Political Context: Enduring Tensions in the European Commission's Development. Oslo: Arena working paper 2/2004.
- Ellwein, Thomas*, 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.
- Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert* (Hrsg.), 2005: Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme. Gütersloh: Bertelmann Stiftung.
- Fabio, Udo di*, 1994: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Fabio, Udo di*, 2001: Der juristische Begriff des Politischen. Universität Trier, Institut für Rechtspolitik: Rechtspolitisches Forum Nr. 1. <<http://www.irp.uni-trier.de/>>
- Finanzplatz* Nr. 4, 2004: „Das Denken der Aufsicht darf nicht an den Landesgrenzen Halt machen“, 1–4.
- Fisahn, Andreas*, 2004: Beteiligungsrechte im postmodernen Staat, in: *Falke, Josef/Schlacke, Sabine* (Hrsg.), Information, Beteiligung, Rechtsschutz: neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht. Berlin: Rhombos-Verlag, 171–179.
- Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*. November 2005.
- Gilardi, Fabrizio*, 2002: Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis, in: *Journal of European Public Policy* 9, 873–893.
- Grande, Edgar/Eberlein, Burkhard*, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich, in: *Czada, Roland/Wollmann, Helmut* (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Leviathan-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 631–650.
- Handelsblatt* vom 20.10.2005: Stoiber soll Zuständigkeit für Finanzaufsicht erhalten.
- Handelsblatt* vom 15.12.2005: Bayern legt sich mit der Bankenaufsicht an.
- Hiller, Petra/Krücken, Georg* (Hrsg.), 1997: Risiko und Regulierung: soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, 2005: Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch: zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 130, 5–70.
- Jann, Werner*, 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: *ders./König, Klaus/Landfried, Christiane/Wordelmann, Peter* (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Wege in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, 253–280.
- Jann, Werner*, 1999: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: *Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. PVS Sonderheft 30. Opladen: Westdeutscher Verlag, 520–543.
- Jasanoff, Sheila*, 1995: Product, Process or Programme: Three Cultures and the Regulation of Biotechnology, in: *Bauer, Martin* (Hrsg.), Resistance to New Technology: Nuclear Power, Information Technology and Biotech. Cambridge: Cambridge University Press, 311–331.
- Jayasuriya, Kanishka*, 2001: Globalization and the Changing Architecture of the State: the Regulatory State and the Politics of Negative Co-ordination, in: *Journal of European Public Policy* 8, 101–123.
- Köck, Wolfgang*, 2003: Risikoverwaltung und Risikoverwaltungsrecht – Das Beispiel des Arzneimittelrechts. UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH. Diskussionspapiere 8/2003.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1987: Administrative Interessenvermittlung, in: *Windhoff-Héritier, Adrienne* (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11–43.
- Levi-Faur, David/Gilardi, Fabrizio/Jordana, Jacint*, 2005: Regulatory Revolution by Surprise: On the Citadels of Regulatory Capitalism and the Rise of Regulocracy. Paper prepared for the 3rd ECPR Conference, Budapest, September, 8–10. <<http://galactus.upf.edu/regulation/reg-gov/ecpr-05-papers/dlevifaur.pdf>>
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review* 33, 298–310.
- Lütz, Susanne*, 2003: Finanzmarktregulierung: Globalisierung und der regulative Umbau des „Modell Deutschland“, in: *Czada, Roland/dies.* (Hrsg.), Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik. Opladen: Leske + Budrich, 103–170.

- Luhmann, Niklas, 1969: Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.
- Majone, Giandomenico, 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in: *Journal of Public Policy* 17, 139–167.
- Majone, Giandomenico, 2005: Credibility and Commitment, in: *Kochendörfer-Lucius, Gudrun* (Hrsg.), *Investment Climate, Growth, and Poverty: Berlin Workshop series 2005*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction/The World Bank, 105–114.
- Martens, Maria, 2005: Double-hatted Agencies on the European Scene? A Case Study of the IMPEL Network. Oslo: Arena working paper 12/2005.
- Masing, Johannes, 2003: Grundstrukturen eines Regulierungsverwaltungsrechts. Regulierung netzbezogener Märkte am Beispiel Bahn, Post, Telekommunikation und Strom, in: *Die Verwaltung* 36, 1–32.
- Monopolkommission, 2005: Weiterentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Bedingungen. Sondergutachten der Monopolkommission. Bonn.
- Müller, Jürgen/Vogelsang, Ingo, 1979: Staatliche Regulierung: regulated industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Markus M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Offe, Claus, 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: *Leviathan* 2, 333–345.
- Ossenbühl, Fritz, 1997: Gesetz und Verordnung im gegenwärtigen Staatsrecht, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 12, 305–320.
- Pollitt, Christopher/Talbot, Colin/Caulfield, Janice/Smullen, Amanda, 2004: *Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan.
- Ruffert, Matthias, 1999: Regulierung im System des Verwaltungsrechts, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 124, 227–281.
- Schebstadt, Arnd, 2005: Sektorspezifische Regulierung – im Grenzgebiet zwischen Marktaufsicht und Marktgestaltung, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 55, 6–15.
- Schmitt, Carl, 1950: *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*. Tübingen: Internationaler Universitäts-Verlag.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1988: *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Silberman, Bernard S., 1993: *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Slaughter, Anne-Marie, 2004: *A New World Order*. Princeton [u.a.]: Princeton University Press.
- Steinberg, Rudolf, 1998: *Der ökologische Verfassungsstaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Stinchcombe, Arthur L., 1965: Social Structure and Organization, in: *March, James G.* (Hrsg.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally & Company, 142–193.
- Sturm, Roland/Wilks, Stephen/Müller, Markus M./Bartle, Ian, 2002: *Der regulatorische Staat: Deutschland und Großbritannien im Vergleich*. London: Anglo-German Foundation.
- Thatcher, Mark, 2002: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: *West European Politics* 25, 125–147.
- Thatcher, Mark, 2005: The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, in: *Governance* 18, 347–373.
- Tietje, Christian, 2001: *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vogel, Steven K., 1996: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Waarden, Frans van/Drabos, Michaela, 2002: Courts and (Epistemic) Communities in the Convergence of Competition Policies, in: *Journal European Public Policy* 9, 913–924.
- Willman, Paul, u.a., 2003: The Evolution of Regulatory Relationships; Regulatory Institutions and Firm Behaviour in Privatized Industries, in: *Industrial and Corporate Change* 12, 69–89.
- Wirtschaftswoche* 2005, Nr. 30: Netzagentur: Deutschlands mächtigste Kontrolleure.