

---

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	15
1.	Problemstellung	15
1.1	Ausgangspunkt: Die Enthierarchisierung von Staat und Verwaltung	15
1.2	Fragestellung	21
1.3	Untersuchungsgegenstand	22
1.4	Stand der empirischen Forschung	25
1.4.1	Verwaltungssteuerung in theoretischer Perspektive	28
a)	Wachablösung: Von der ökonomischen Theorie der Bürokratie zu „Principal-Agent“	29
b)	Das Handlungskonzept der PA-Analyse	30
c)	PA-Analyse als Kontrastheuristik	34
1.5	Forschungsleitende Hypothesen und Analysedimensionen	37
1.6	Aufbau der Untersuchung	41
II.	Institutionelle Grundlagen und Leitbilder des deutschen Verwaltungsmodells	44
2.	Bundesbehörden im Verwaltungsaufbau des Bundes	48
2.1	Die verfassungsrechtliche Typo-Logik	48
2.2	Verwaltungsentwicklung seit 1949: Zwischen Parkinson und funktionaler Differenzierung	56
2.3	Institutionelle Weichenstellungen in der Frühphase der Bundesrepublik	63
2.3.1	Institutionenbildung durch Constitutional Choice	64
2.3.2	Warum die Ausnahme nicht zur Regel wurde	68
2.4	Zusammenfassung: Strukturbildung durch diffuse Richtungswahl	76
3.	Verwaltungspolitische Diskurse: Föderalismus, Einheitlichkeit und Demokratieprinzip	77
3.1	Bundesbehörden als Element der Unitarisierung	78
3.2	Zwischen „Einheit der Verwaltung“ und funktionaler Differenzierung	82
3.3	Strange bedfellows: Demokratie und Hierarchie im deutschen Verfassungsdenken	90
3.3.1	Demokratieprinzip, Ministerverantwortlichkeit und das Problem „ministerialfreier Räume“	94
a)	Demokratieprinzip und Legitimationskette	94

---

b) Die zwei Seiten der Ministerverantwortlichkeit	97
c) Ministerialfreie Räume	102
d) Kollegialorgane als Hierarchie-Exklaven	107
3.3.2 Die Steuerungskraft des Gesetzes für das Wesentliche und das Problem des Verwaltungsermessens	111
3.4 Bundesbehörden im Regierungssystem	119
III. Entwicklung, Organisation und Vollzug administrativer Aufgaben	126
4. Von der Problemwahrnehmung zur Verwaltungsaufgabe	126
4.1 Versicherungsaufsicht	127
4.2 Wettbewerbsrecht	131
4.3 Umweltschutz	135
4.4 Arzneimittelsicherheit	137
5. Struktur und Arbeitsweise von Bundesoberbehörden	142
5.1 Programmstruktur	142
5.1.1 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen	142
5.1.2 Bundeskartellamt	145
5.1.3 Umweltbundesamt	149
5.1.4 Bundesgesundheitsamt/Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	152
5.2 Organisation, Arbeitsweise und Amtsverständnis	160
5.2.1 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen	162
5.2.2 Bundeskartellamt	167
5.2.3 Umweltbundesamt	172
5.2.4 Bundesgesundheitsamt/Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	175
5.3 Umweltbeziehungen und Regulierungsstile	180
6. Restriktionen und Wandlungsprozesse hierarchischer Steuerung	184
6.1 Die Steuerung „verwalteter“ Wissenschaft	185
6.1.1 Politische vs. wissenschaftliche Rationalität	187
6.1.2 Ressortforschung und Wissenschaftsfreiheit	188
6.2 New Public Management und regulativer Staat als „Diskurse des Hierarchieverzichts“	191
6.2.1 New Public Management – German Style	192
6.2.2 Der europäische Regulierungsstaat	198
a) Die Europäisierungsproblematik	200
b) Die Regulierungsbehörde als „Sendbote“ des Regulierungsstaates	205
6.3 Die Zukunft des hierarchischen Steuerungsmodells	212

---

IV. Praxis der Verwaltungssteuerung	214
7. Normative und faktische Referenzpunkte des ministeriellen Steuerungsverhaltens	214
7.1 Merkmale der Ministerialaufsicht	215
7.1.1 Die drei Grundformen der Aufsicht	217
7.1.2 Ministerialaufsicht und das Problem der „policy credibility“	220
7.2 Steuerungsinstrumente und -verfahren	226
7.2.1 Rechts- und Fachaufsicht	226
7.2.2 Gegenstände der Aufsicht	230
7.2.3 Instrumente	235
7.3 Die Ministerialverwaltung als Steuerungsakteur: Ambitionen und Restriktionen	238
7.3.1 Die organisatorische Dimension	240
7.3.2 Steuerungsambitionen und Steuerungsphasen	245
8. Administrative Interaktion: Verwaltungssteuerung durch Fachaufsicht	248
8.1 Bundesministerium der Finanzen und Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen	249
8.1.1 Fachaufsicht in der Praxis	250
8.1.2 Materielle Staatsaufsicht und die Gefahr des „capture“	255
8.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Bundeskartellamt	258
8.2.1 Eine Behörde mit quasikonstitutionellem Mandat	260
8.2.2 Administrative Autonomie und politische Steuerung	263
8.3 Bundesministerium für Gesundheit und Bundesgesundheitsamt/Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	273
8.3.1 Etablierung und Expansion (1976–1980)	274
8.3.2 Politisierung und Vollzugskrisen (1981–1993)	278
8.3.3 Reorganisation und Konsolidierung (1993–2002)	286
8.4 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Umweltbundesamt	292
8.4.1 Organisatorische und formale Aspekte der Aufsicht	293
8.4.2 Steuerungsbedarf und Rollenverständnis	296
8.4.3 Charakteristika der Fachaufsicht	298
8.4.4 Interorganisatorische Reibungsflächen und Konflikte	301
8.4.4 Vom Vorreiter zum „Wasserträger“?	306
8.5 Administrative Interaktion im Vergleich	308
8.5.1 Ministerielle Steuerungsmuster	309
8.5.2 Handlungsmotive in der politischen Steuerung und ihre Hintergründe	313

---

9. Resümee	318
9.1 Steuerungsphasen im deutschen Verwaltungsmodell	320
9.2 Steuerungsmuster und Akteursinteressen	323
9.3 Veränderungsdruck und Adaptionfähigkeit	326
 Literaturverzeichnis	 329
 Anhang: Übersicht Bundesoberbehörden	 375