

*Jørgen Grønnegaard Christensen*

### Regulierung im Interesse des Gemeinwohls Eine kritische Bilanz\*

#### **Zusammenfassung**

Die Regulierungstheorie kreist um zwei Fragen: Welche Rolle spielen die betroffenen Interessengruppen in der regulativen Politik und der Regulierungsverwaltung und inwieweit wägt die Regulierungsverwaltung zwischen dem Interesse des Gemeinwohls und den regulierten Interessen innerhalb des privaten Sektors ab? Dieser Artikel vergleicht drei Theorien – die klassische Public Interest-Theorie, die Capture-Theorie und die moderne Credible Commitment-Theorie. Die ihnen zugrundeliegende Logik und Annahmen werden herausgearbeitet und die empirische Reichweite jeder Theorie aufgezeigt. Zu guter Letzt wird noch auf der Grundlage bestehender Untersuchungen herausgearbeitet, ob es Belege für diese Theorien gibt. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass alle höchstrelevante Themen angehen, allerdings in einem stark politisierten Umfeld. Interessant ist die Beobachtung, dass diese Politisierung Veränderungen und Reformen zwar nicht im Wege gestanden ist. Das Veränderungsmuster ist jedoch nicht den Mustern gefolgt, die von der Capture- und Credible Commitment-Theorie vorgeschlagen wurden. Dieser Artikel trägt daher zur Rehabilitation der klassischen Public Interest-Theorie bei, wenn auch in einer moderaten und verbesserten Form.

*Schlagworte:* Capture, Credible Commitment, unabhängige Regulierungsbehörden, Agenturen

#### **Abstract**

*Public Interest Regulation  
A critical reappraisal*

Two questions remain central in the study of regulation. First, what is the role of affected interests in regulatory policy and administration? Second, to what extent does regulatory administration balance the public interest against the regulated interests within the private sector? The paper here compares three different theories and the research based on them. These theories are classical public interest theory, capture theory, and the modern theory of credible commitment. Their underlying logic and assumptions are identified and the empirical scope of each of the theories is set out. Finally, it is discussed, on the basis of existing research whether there is supporting evidence for them. The conclusion is that they all cope with highly relevant issues but also points to the persistence of a highly politicized environment. The interesting observation is that this politicization has not excluded change and reform but the pattern of change has not followed the patterns proposed by capture and credible commitment theory. To the contrary the paper contributes to the rehabilitation of classical public interest theory, although in a modest and refined form.

*Key words:* capture, credible commitment, independent regulators, agencies

#### Regulierung und Staat

Regulierung ist eine der klassischen Kernfunktionen des Staates. Regulierung definiert die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Regierung und Markt. Daher stellt die Regulierung den Versuch der Regierung dar, das Ausmaß privater Aktivitäten zu begrenzen. Dieser Begriff ist zwar weitgefasst, dennoch gilt: Wenn die Regierung eine Wa-

re oder eine Dienstleistung unter ihrer Schirmherrschaft erbringt, beispielsweise durch ein staatseigenes Unternehmen oder ein öffentlich-rechtliches Krankenhaus ist es nicht angemessen, von Regulierung zu sprechen. Wenn jedoch ein privates Unternehmen dieselbe Dienstleistung innerhalb gesetzlich definierter Grenzen erbringt, beispielsweise im Bereich Schienenverkehr oder Krankenhausbehandlung, dann sprechen wir von Regulierung. Die Bedeutung der Regulierung als ein Instrument der Rechtsordnung ist demnach äußerst variabel. Sie hängt vom jeweiligen Staat ab, was die überaus verschiedenen Auffassungen in der amerikanischen und kontinentaleuropäischen Gesellschaft belegen. Sie ist auch Veränderungen unterworfen, wenn die Rolle der Regierung neu überdacht wird, wie es bei Privatisierungen und marktfreundlichen Reformen einerseits und entschlossenen Bemühungen um den Umweltschutz andererseits der Fall war. Derartige Paradigmenwechsel sind eine historische Tatsache. Die gleichzeitige Inkraftsetzung dieser Veränderungen illustriert heutzutage die epochale Veränderung in der Konzeption des Staates (Moran 2000).

Eine der ergiebigsten Definitionen von Regulierung stammt von *Barry Mitnick*: „Regulation is the public administrative policing of a private activity with respect to a rule prescribed in the public interest“ (Mitnick 1980, S.7). Diese Begriffsbildung hat auch in europäischen Politikwissenschaften an Akzeptanz gewonnen (beispielsweise *Bogumil/Jann* 2005, S. 53). Sie stellt drei zentrale Ideen heraus: Regulierung ist restriktiv und auf private Aktivitäten ausgerichtet; sie beruht auf administrativen Kontrollen, die auf der Grundlage allgemeiner Regeln vorgenommen werden; diese Regeln und deren Umsetzung gelten stillschweigend als dem Gemeinwohl förderlich. Die Definition wirft auch zwei Fragen auf, um die sich seit den frühen 1980er Jahren im Wesentlichen die politikwissenschaftlichen Untersuchungen über staatliche Regulierung drehen:

1. Welche Rolle spielen die betroffenen Interessengruppen in der regulativen Politik und der Regulierungsverwaltung?
2. Inwieweit wägt die Regulierungsverwaltung zwischen dem Interesse des Gemeinwohls und den regulierten Interessen innerhalb des privaten Sektors ab?

Diese Fragen sind von zentraler Bedeutung, da sie sich auf die Beziehung zwischen den betroffenen Interessengruppen und der regulativen Politik konzentrieren. Die staatliche Regulierung geht davon aus, dass öffentliche Interessen vor privaten Interessen – insbesondere Unternehmensinteressen – geschützt werden können. Es besteht jedoch das Risiko, dass diese Beziehung sich wendet, wenn private Interessengruppen die staatliche Regulierung zum Zwecke des „Rent Seeking“ einsetzen, um beispielsweise ihr Unternehmen vor Wettbewerb zu schützen. Dies ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, da zwischen Regulierungsgesetzen und der für deren Umsetzung verantwortlichen Behörden unterschieden wird. Entweder gibt es Regulierung, um das Gemeinwohl in Form von Drittinteressen vor den negativen Folgen privater Aktivitäten wirkungsvoll zu schützen; oder der Gesetzgeber gibt privaten Interessen nach und setzt die regulative Politik als Schutzschild ein, um diese damit vor Wettbewerb und Verbrauchern zu schirmen. In beiden Fällen kann die Verwaltung unter Umständen neutral in ihren Bemühungen sein, die offizielle Politik auszuführen, da jedwede Verzerrung das Ergebnis von Entscheidungen ist, die während der Gesetzgebungsphase getroffen wurden.

Geht man dann davon aus, dass die Neutralität der Verwaltung nicht gegeben ist, ergeben sich zwei andere Möglichkeiten. Die erste ist, dass die Regulierungsverwaltung durch die regulierten Interessen gefangen ist. Folglich operiert die Verwaltung auf eine

Weise, die ganz systematisch zugunsten der regulierten Vorteile ausgerichtet ist. Die zweite Möglichkeit ist, dass die Regulierungsverwaltung zu einem Wächter des öffentlichen Interesses wird. Bei dieser Annahme hat der Gesetzgeber die Verwaltung angewiesen, dass private Interessen nicht das öffentliche Interesse verdrängen dürfen, beispielsweise in Form von Drittinteressen, die negativen externen Effekten ausgesetzt sind.

Die oben umrissenen Ideen sind relativ einfach. Dennoch hat sich hierzu eine umfangreiche Forschungsagenda entwickelt, die sich im Laufe der Zeit verändert hat (*Moran* 2002; *Döhler* 2007a; *Döhler* 2007b; *Döhler/Wegrich* 2010). Frühe Forschungen und Theorien umfassen sowohl die Gesetzgebung als auch die Regulierungsverwaltung. Jüngere Forschungen stellen die Regulierungsverwaltung in den Mittelpunkt und hinterfragen deren Rolle, wenn es um die Bereitschaft und Fähigkeit der Regierung geht, Partikularinteressen gegenüber dem abzuwägen, was als langfristige, gesellschaftliche Belange betrachtet wird. Dieser Artikel legt die wichtigsten Theorien dar, die in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden und betrachtet dann die empirische Unterstützung für jede. Die Untersuchung konzentriert sich auf drei Kerntheorien: das klassische Public Interest-Modell, das regulative Capture-Modell und das Credible Commitment-Modell. Der gemeinsame Schwerpunkt ist die Rolle der Bürokratie in der regulativen Politik und deren Umsetzung. Alle haben überdies absolut glaubwürdige Argumente zur Unterstützung ihrer Positionen entwickelt, „but what is plausible in the abstract may prove false in fact“ (*Croley* 2008, S. 160).

## Der administrative Fokus

In einer Demokratie definiert der Gesetzgeber das Gemeinwohl. Wenn er eine Entscheidung trifft, meistens in Form von allgemeinen Vorschriften, so sollte er das aufgrund seines Wählermandats tun. Aus der Sicht des Volksvertreters sind diese Entscheidungen die beste Annäherung an das Gemeinwohl, da der Gesetzgeber dem Wähler Rechenschaft schuldig ist.

Selbst in diesem idealisierten Bild arbeitet der Gesetzgeber nicht in seiner eigentlichen Eigenschaft. Er ist von einer Bürokratie abhängig. Der Beamtenapparat kommt ins Spiel, wenn neue ordnungsrechtliche Maßnahmen ausgearbeitet werden und erneut, wenn diese ausgeführt und umgesetzt werden. Da die Fähigkeit des Gesetzgebers im Bereich Information wie Organisation stark eingeschränkt ist, kann die Bedeutung der Regulierungsverwaltung kaum überbewertet werden. Es darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass die Regulierungsverwaltung die vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen weder ergänzt noch reduziert. Dem Gemeinwohl dürfte damit gedient sein, aber nur exakt im Sinne des Gesetzgebers. Die Bürokratie bemächtigt sich weder des Gemeinwohls noch schützt sie dieses vor Übergriffen durch Partikularinteressen, die in der Regulierung ein Instrument für ihre eigenen Anliegen sehen.

Die Ansicht erscheint naiv. Der regulativen Capture-Theorie ist eine derartige Naivität fremd. Die Capture-Theorie, die von der Gefangennahme des Regulierers spricht, kann als kritische Reaktion darauf gesehen werden. Sie folgt neoklassischen Wirtschaftslehren und hat ihren Weg in die Politikwissenschaft über die Rational Choice-Theorie gefunden. Die Capture-Theorie beruht auf der Behauptung, dass Partikularinteressen die staatliche Regulierung als Schutzschild sehen, und dass der Staat im Großen und Ganzen deren Forderungen erfüllt. Doch damit nicht genug. Sie hat auch eine Reihe von Be-

hauptungen aufgestellt, die die Neutralität der Regulierungsverwaltung in Frage stellt. Für die Capture-Theorie arbeitet die Regulierungsverwaltung bereitwillig als der verlängerte Arm von Unternehmen, deren Interesse dem so genannten Rent Seeking gilt. Zentraler Punkt ist hier, dass auf eigenes Interesse bedachte Bürokraten hohe Gegenleistungen in Aussicht gestellt werden, wenn sie nicht nur Interessengruppen nachgeben, sondern auch die Regulierung ausweiten. Folge ist die Ablehnung jedweder Form von Regulierung im Sinne des Gemeinwohls. Selbst die Regulierung, die zur Korrektur negativer externer Effekte – wie die Regulierung von Umwelt- und Verbraucherschutz oder Lebensmittelsicherheit – erdacht wurde, wird schnell vereitelt, um Partikularinteressen zu dienen (Stigler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976). Daher ist die Vorstellung von einer guten Regulierung sinnlos oder um William Niskanen zu zitieren: „Good regulation is no regulation.“<sup>1</sup> Wenn also Politiker nicht durch private Interessen aufgehalten werden, dann werden eigennützige Bürokraten von ihnen gefangen genommen.

Die Credible Commitment-Theorie, bei der die glaubwürdige Selbstverpflichtung im Vordergrund steht, sieht die klassische Public Interest-Theorie gleichermaßen kritisch. Allerdings geht diese in eine andere Richtung als die regulative Capture-Theorie. Sie differenziert nämlich zwischen dem Verhalten der Politiker, wenn diese über ordnungsrechtliche Maßnahmen entscheiden, und dem Verhalten berufsmäßiger Regulierer innerhalb der Bürokratie (Levy/Spiller 1996; Jordana/Levi-Faur 2004). Sie geht davon aus, dass Politiker versucht sein werden, kurzfristigen Anliegen nachzugeben, wenn eine vernünftige regulative Politik ihren wahlpolitischen Interessen zuwiderläuft. Die Theorie besagt, dass dies insbesondere relevant ist, wenn Privatunternehmer in langfristige Projekte investieren; wenn sie nicht darauf vertrauen können, dass die Politiker das ordnungspolitische System zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung aufrechterhalten, laufen sie Gefahr, dass der Wert ihrer Investitionen von Politikern untergraben wird, die opportunistisch handeln. Die Credible Commitment-Theorie sieht jedoch die Lösung für eine derartige Zeitinkonsistenz in der richtigen Organisation der Regulierungsverwaltung. Politiker sollen ihre eigenen Schwächen erkennen und sich daher für institutionelle Strukturen entscheiden, die es unmöglich oder zumindest schwierig machen, ihre anfänglichen politischen Versprechen zu brechen. Die Lösung besteht darin, die Entscheidungsfindung an unabhängige Regulierer oder autonome Behörden zu delegieren. Diese dürfen dann auch über Einzelfälle entscheiden und Richtlinien erlassen, die in ihren Kompetenzbereich fallen. Diese Denkart ist von Ökonomen übernommen (vgl. di Mauro 2009), auch wenn einige Ökonomen nach der Finanzkrise die Komplexität dieses Problems anerkennen (Hüther u.a. 2009).

Die Credible Commitment-Theorie steht zwischen der klassischen Public Interest-Theorie und der Capture-Theorie. Mit der Capture-Theorie hat sie gemeinsam, dass sie äußerste Vorbehalte gegenüber der Anfälligkeit von Politikern hat; ebenso wie die Public Interest-Theorie hat sie ein großes Vertrauen in das Beamtentum. Es gibt jedoch feine, aber wichtige Unterschiede zwischen der Credible Commitment-Theorie und den beiden etablierten Theorien der staatlichen Regulierung. Die Capture-Theorie, bei der die Kontrollierten die Kontrollierenden gefangen nehmen, misstraut den Politikern als regulative Entscheidungsträger. Diese werden schnell von privaten Interessengruppen eingefangen, die sich geballte Vorteile von der Regulierung erwarten oder verstärkte Kosten durch ihnen auferlegte Restriktionen befürchten. Daher haben sie ein großes Interesse bei Gesetzgebern Lobbyarbeit zu leisten, verglichen mit den Gruppen, bei denen es nur um vereinzelte Kosten oder geringe Vorteile aus der Regulierung geht.

Doch gemäß der Credible Commitment-Theorie ist die Regulierung des Gemeinwohls eher durch die Wähler als durch betroffene Interessengruppen gefährdet. Es ist die Schwäche der um Stimmenmaximierung bemühten Politiker vor kurzfristigen politischen Verlusten, die sie dazu bewegt, ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ändern, die langfristig das Gemeinwohl fördern. Ebenso subtil ist die Beziehung zu der klassischen Public Interest-Theorie. Der regulierende Bürokrat dieser gutgläubigen Theorie ist ein typischer Jurist, der Einzelfälle in allgemeine und exakt formulierte Gesetzesvorschriften einordnet. Von sich aus hat er mit dem Erstellen von Vorschriften nichts zu tun. Der regulierende Bürokrat der Credible Commitment-Theorie hingegen ist ein Technokrat, idealerweise ein Ökonom, der seine analytischen Erkenntnisse auf einen Lösungsapparat anwendet, der das Gemeinwohl im Sinne wirtschaftlicher Effizienz fördert. Die Idee ist, dass diese analytischen Fähigkeiten sowohl bei der Entscheidung über Einzelfälle als auch bei der Erstellung allgemeiner Vorschriften anwendbar sind. Die Credible Commitment-Theorie sieht offensichtlich nicht die Motivation des Bürokraten als mögliches Problem für die Regulierung im Interesse des Gemeinwohls an. Sie ist in diesem Sinne völlig in Einklang mit der klassischen Public Interest-Theorie.

Die Theorien decken einen langen Zeitraum ab. Die Public Interest-Theorie herrschte bis in die 1960er Jahre vor, bis die Public Choice-Theorie einen kritischen Angriff auf die etablierte Theorie startete. Der offensichtliche Realismus und die kritische Haltung der Capture-Theorie ebneten den Weg für ihren Einfluss bis in das späte 20. Jahrhundert. Am Ende steht die Credible Commitment-Theorie, die eng mit den ordnungspolitischen Reformen verbunden ist, die der Marktöffnung und der Privatisierung der öffentlichen Versorgungsbetriebe folgten, die in den 1990er Jahren begann. Alle drei Theorien haben gemeinsam, dass sie sich auf die Regulierungsverwaltung konzentrieren – sei es nun auf deren Aufgaben, deren Organisation oder Leistung. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Theorien mit dem Begriff des Gemeinwohls operieren. Dennoch bleibt für jede der drei Theorien dieser Begriff schwer zu erfassen, zwar leicht in den politischen Diskurs einzubringen, aber organisatorisch schwer aufrechtzuerhalten (*Levine/Forrence* 1990; *Mitnick* 1980, S. 242-282; *Scharpf* 1997, S. 163-165). Eine Lösung für diese Herausforderung ist die Unterscheidung zwischen den Interessen regulierter Unternehmen und Bürgern und denjenigen Dritten, die ein Interesse an regulativer Politik und Regulierungsverwaltung haben, weil die regulierte Aktivität deren Interessen negativ beeinflusst.

## Konkurrierende Modelle

Die Theorien stellen konkurrierende Modelle dar. Ihre Ansprüche unterscheiden sich deutlich voneinander, wie bereits weiter oben beschrieben. Tabelle 1 vergleicht die grundlegenden Züge der Modelle.

Tabelle 1: Konkurrierende Modelle der Regulierungsverwaltung

|                   | Public Interest-Theorie                                                      | Regulative Capture-Theorie                  | Credible Commitment-Theorie                                       |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Grundforderung    | Beamte handeln nach allgemeinen Gesetzen, die das Gemeinwohl fördern sollen. | Beamte favorisieren regulierte Unternehmen. | Beamte wenden Fachwissen an, um eine gute Regulierung zu fördern. |
| Verhaltensannahme | Beamte als Amtsträger                                                        | Beamte aus Eigeninteresse motiviert         | Beamte als professionelle Normbefolger                            |
| Geltungsbereich   | Ökonomische und soziale Regulierung                                          | Ökonomische und soziale Regulierung         | Ökonomische Regulierung                                           |

Dieser Unterschied ergibt sich hauptsächlich aus deren abweichenden Verhaltensannahmen. Die Public Interest-Theorie beruht auf denselben Annahmen wie die klassische Bürokratietheorie. Gemäß *Max Weber* sind Beamte Amtsträger, die die Pflichten ausführen sollen, die ihre betreffende Rolle oder Aufgabe innerhalb einer streng geordneten und spezialisierten Hierarchie ausmachen (*Weber* 1921, S. 124-130, 552-553). Die Kombination aus Verdienst und Amt mit den eindeutigen Regeln der Unvoreingenommenheit unterstützt den rationalen Entscheidungsprozess, der auf administrativen Entscheidungsprozessen basiert, bei der individuelle Entscheidungen „entweder: Subsumtion unter Normen, oder: Abwägung von Zwecken und Mitteln“ (*Weber* 1921, S. 565) zuzuordnen sind. Absolute Standards für die richtige Politik sind hier unvorstellbar. Eher unterliegen die Beamten einer Verantwortungsethik, wo man „für die (voraussehbaren) Folgen seines Handelns aufzukommen hat“ (*Weber* 1919, S. 551-552).

Die regulative Capture-Theorie hat eine andere Betrachtungsweise, die entweder als zynisch oder einfach nur als hinreichend realistisch zu betrachten ist. Die wesentliche Annahme ist, dass Beamte aus Eigeninteresse motiviert sind. Die negative Auswirkung ist, dass sie nicht durch Normen und offizielle Aufgaben gebunden sind. Die positive Auswirkung ist, dass sie Strategien verfolgen, die entsprechend der individuellen Kosten-Nutzen-Analyse in erster Linie ihnen selbst zu Gute kommen. Diese Verhaltensannahme entstammt einer allgemeineren Theorie, wie sie von *William Niskanen* in seiner ökonomischen Theorie der Bürokratie (Niskanen-Modell) dargestellt wird (*Niskanen* 1971). Wenn diese auf die Regulierungsverwaltung angewendet wird, gibt es eine weitere Annahme, nämlich die, dass die Vorteile regulierter Unternehmenskontrollen für die Bürokratie und deren Bedienstete so wertvoll sind, dass sie systematisch Unternehmensanfragen nachkommen. Im Falle der regulativen Bürokraten liegt der Vorteil in der Aussicht, dass lukrativere Karrieren außerhalb der Regierung oder eine Anstellung in der regulierten Branche nach ihrer Amtszeit in Aussicht stehen (*Levine/Forrence* 1990; *Mitnick* 1980, S. 206-214).

Bei der Public Interest-Theorie und der Capture-Theorie entstammen deren zugrundeliegenden Annahmen und die daraus folgenden empirischen Vorhersagen allgemeinen politikwissenschaftlichen Theorien. Dies ist bei der modernen Credible Commitment-Theorie weniger der Fall. Hier werden die Verhaltensannahmen selten offengelegt und müssen daher anhand der Fachliteratur abgeleitet werden. Angesichts der Idee, die Regulierungsgewalt einer Regulierungsagentur zu übertragen, die nicht in der Regierungshierarchie steht, muss implizit angenommen werden, dass die Agentur von Fachleuten geführt und besetzt wird, die sich an professionelle Normen halten, wenn sie ihre speziellen

Kenntnisse bei der Behandlung von Regulierungsproblemen einsetzen (vgl. auch *Majone* 2001). Vergleicht man sie zuerst mit der Public Interest-Theorie, dann ist es auffällig, dass diese Regulierungsexperten ebenso von sozialen Interessen geleitet werden, auch wenn die Grundlage für deren Entscheidungen nicht die Anwendung von Regeln oder deren striktes Durchsetzen ist. Zum anderen werden im Gegensatz zur Capture-Theorie die Regulierungsexperten als gütige Ausführer ihres Berufs dargestellt, die optimale Lösungen verfolgen, auch wenn es dafür keine klare gesetzliche Linie gibt.

Es gibt einige Unsicherheit hinsichtlich ihrer empirischen Reichweite. Sie richten die Aufmerksamkeit meistens auf ökonomische Regulierungen, beispielsweise Zugangsregulierung und Wettbewerbsrecht. Ein Grund dafür könnte gänzlich historischer Natur sein, da sowohl die Public Interest- als auch die Capture-Theorie zu einer Zeit entwickelt wurden als soziale Regulierung, beispielsweise Umwelt- und Verbraucherschutz oder Lebensmittelsicherheit, auf der politischen Tagesordnung noch kaum eine Rolle spielte. Allerdings gibt es hier drei wichtige Einsprüche.

1. Als die Unterscheidung zwischen der ökonomischen und der sozialen Regulierung eingeführt wurde, führte die Anwendung der Rational Choice-Theorie zu der Voraussage, dass die soziale Regulierung von geringerer Bedeutung als die ökonomische Regulierung wäre, da sich der Gesetzgeber dort konzentrierten Unternehmensinteressen ausgesetzt sah. Die Befürworter der ordnungspolitischen Einmischung ihrerseits hatten es äußerst schwer, Unterstützer in einer Öffentlichkeit zu mobilisieren, deren Mitglieder nur begrenzte und weit gestreute Vorteile erwarten konnten (*Wilson* 1980).
2. Als insbesondere die Anhänger der Capture-Theorie einen neuen Regulierungstrend ausmachten, dachten sie zuerst, es handelte sich dabei um eine verbesserte Form zur Schaffung von Zugangsbeschränkungen (*Peltzman* 1998, S. 334-336).
3. Arbeiten, die durch die Credible Commitment-Theorie inspiriert wurden, haben im großen Stil die Regulierung der öffentlichen Versorgungsunternehmen analysiert, und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem der Marktwettbewerb eingeführt und frühere staats-eigene Betriebe privatisiert wurden. Viele dieser theoretischen Schlussfolgerungen konzentrieren sich stark auf Infrastrukturregulierungen (*Levi-Faur* 2003).

## Plausible Logik, fragwürdige Gültigkeit

Das Grundprinzip jedes dieser konkurrierenden Modelle beruht auf altehrwürdigen politikwissenschaftlichen Theorien. Jedes legt plausible politische und institutionelle Mechanismen offen. Sie weisen sogar auf Phänomene hin, wie sie in der realen Welt der Politik und Verwaltung vorkommen. Aber in welchem Maße finden Vorschläge aus diesen rivalisierenden Theorien empirische Unterstützung? Tabelle 2 fasst die Argumente zusammen, die für und gegen ihre empirischen Behauptungen angeführt werden können.

Tabelle 2: Pro und Kontra für Modelle der Regulierungsverwaltung

|                        | Public Interest-Theorie                                                                | Regulative Capture-Theorie                           | Credible Commitment- Theorie                                                    |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Unterstützende Evidenz | Leistungsbürokratie                                                                    | Enge Zusammenarbeit mit regulierten Unternehmen      | Delegierung an unabhängige Regulierer                                           |
|                        | Strikte Regulierung der Verfahrensvorschriften durch öffentliches Recht                | Ausschluss dritter Interessengruppen                 | Besetzung mit entsprechenden Fachleuten                                         |
|                        | Integration in Ministerialhierarchie durch strikte Trennung von Politik und Verwaltung | Karrieren mit „Drehtür“-Effekt                       | Ausschluss betroffener Interessengruppen<br>Beweisgeführte Entscheidungsfindung |
| Zurückweisende Evidenz | Einmischung durch politische Exekutive                                                 | Seltene Beförderungsmöglichkeiten                    | Regulierungsbehörden sind in die Hierarchie der Exekutive eingebunden.          |
|                        | Verhandlung mit externen Interessengruppen                                             | Breite Einbindung betroffener Interessengruppen      | Institutionelle Integration von betroffenen Interessengruppen                   |
|                        | Institutionelle Integration externer Interessengruppen                                 | Strikte Regulierung entscheidungsfindender Verfahren | Politische Einmischung in die Entscheidungsfindung                              |
|                        |                                                                                        | Entscheidungen gegen regulierte Unternehmen          | De-facto-Verhandlungen mit betroffenen Interessengruppen                        |

Die Public Interest-Theorie geht von der Existenz einer Leistungsbürokratie aus, die innerhalb der geringen Spielräume des öffentlichen Rechts operiert. Ihre Prinzipien und Verfahren beruhen auf der Nichtakzeptanz von Diskriminierung unter Regulierten und anderer betroffenen Interessengruppen. Sie geht auch von einem Respekt vor den Verfahren aus, die Regulierten und anderen Betroffenen erlauben gehört zu werden und ihren Fall letztendlich vor Gericht zu bringen. Selbst wenn das Modell die Integration der Regulierungsgewalt in die Regierungshierarchie für gegeben ansieht, geht es davon aus, dass der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung ein Verhaltensmuster beschreibt.

Die Theorie scheint einfach zu widerlegen. Einfache Indikatoren wie Störungen seitens der politischen Exekutive, des Parlaments oder legislativer Ausschüsse lassen nicht nur Zweifel an deren Glaubwürdigkeit aufkommen. Es besteht auch Zweifel an deren Bedeutung als anderes als ein normatives Ideal. Ebenso ist zu erwähnen, dass es verfassungsmäßig anerkannt ist, dass ein Großteil der administrativen Entscheidungsfindung und -umsetzung Fragen beinhaltet, die im politischen Ermessen eines Fachministers oder dessen Beamten durchgeführt wird. Gleichmaßen sind viele ordnungspolitische Probleme zwar kompliziert, aber dennoch politisch sensibel, weil der Gesetzgeber die Regeln weder so detailliert festlegen will noch kann, wie es notwendig wäre, um sie auf Einzelentscheidungen zu reduzieren und damit Einzelfälle unter einer Gesetzesvorschrift zu subsumieren. Dies lässt Raum für eine Kombination aus politischem Ermessen und Handeln oder einem Dialog mit Regulierten und anderen Interessengruppen.

Die Folge ist, dass nur wenige die Public Interest-Theorie als eine Darstellung sehen, die mit Hilfe empirischer Beweise aufrecht erhalten werden kann. Daher ist die Theorie seit Jahrzehnten offen für eine Alternative. Die Capture-Theorie präsentiert eine Logik, die aus den Indikatoren der zurückweisenden Evidenz positive Thesen macht. Aus diesen Gründen hat sich die Theorie auf drei unterstützende Beweisargumente konzentriert: en-



ge, ja sogar institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden und regulierten Unternehmen, gleichzeitiger Ausschluss von Drittinteressen von Beratung und Verhandlung und schließlich die Möglichkeit von Karrieren mit so genanntem Drehtür-Effekt. Hier führt eine anfängliche Beschäftigung bei einer Regulierungsbehörde später zu einer lukrativeren Karriere im Privatsektor.

Für die Theorie spricht, dass die Indikatoren für die unterstützende Evidenz relativ einfach in organisatorische Maßnahmen umgewandelt werden können, insbesondere wenn der Schwerpunkt auf institutionellen und strukturellen Phänomenen liegt. Ebenso wie bei der Public Interest-Theorie ist es jedoch sehr viel schwieriger, Verhaltensindikatoren aufzustellen, die uns genauer über das Vorherrschen eines effektiven Rent-Seeking durch regulierte Unternehmen informieren können. In der Literatur über Neokorporatismus, Sektorisierung, QUANGOs, Netzwerke und kooperative Regulierung im europäischen Kontext sowie in parallelen Studien über „eiserne Dreiecke“ und Lobbyismus in den USA gibt es ausreichende Hinweise, um zu schlussfolgern, dass regulierte Interessengruppen schon immer und häufig ihren Einfluss bei der Regulierungsverwaltung geltend gemacht haben. Es gibt auch einen deutlichen Beleg dafür, dass die Strukturwahl häufig organisatorische Gestaltungsmaßnahmen und institutionelle Bestimmungen beinhaltet, die die Regulierungsbehörden in ein weiteres Umfeld einbetten, das ihnen somit Vorrang gegenüber einigen Interessengruppen auf Kosten anderer geben (vgl. auch *Schuppert 1981; Hood/Schuppert 1988*).

Dieser Beweis genügt kaum als Bestätigung der Capture-Hypothese (*Sabatier 1975*). In ihrer striktesten Form geht sie davon aus, dass die Tatsache, dass die Verwaltung auf Rent Seeking bedachte Unternehmen unter ihre Fittiche nimmt, das Ergebnis einer Strategie selbstsüchtiger Bürokraten ist, um ihre eigenen Karrieren voranzutreiben. Logischerweise wurde die Frage aufgeworfen, ob dies zu einem Drehtür-Effekt führt (*Mitnick 1980, S. 8*). Der Beweis dafür ist eher zweifelhaft (*Mitnick 1980, S. 214-241*). Eine Parallelstudie kam zu einer ähnlichen Schlussfolgerung für eine Reihe von amerikanischen Regulierungsagenturen (*Quirk 1981*). Eine jüngere Studie ist ähnlich skeptisch, doch ohne neue Daten zu präsentieren, um die Hypothese zu widerlegen (*Croley 2008, S. 48-50*). Wenn dies das amerikanische Bild widerspiegelt, dann ist es sogar noch weniger wahrscheinlich für das geschlossene europäische Beamtenlaufbahnsystem. Die Personalpolitik in der amerikanischen Verwaltung beruht teilweise auf einem nachfolgenden Karrierewechsel von der Verwaltung in den privaten Sektor. Dies entspricht ganz und gar nicht dem europäischen Muster (z.B. *Christensen 2004; Christensen/Pallesen 2001*). In Frankreich hat jedoch der Wechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor noch immer einen – recht häufigen – Drehtüreffekt. Allerdings wird dies weitgehend als Einmischung der Regierung in die Unternehmen gedeutet (*Peters 2010, S. 94-102*). Im deutschen Verwaltungssystem findet man endlich die Koexistenz von einer Verwaltungshierarchie, die ministeriellen Weisungen und parlamentarischer Verantwortung unterliegt sowie eine kooperative Tradition für brancheninterne Selbstregulierung (*Schuppert 1981*). Die Vermutung ist jedoch, dass der Staat sich heute verhältnismäßig stärker behauptet (*Döhler 2001; Töller 2007; 2008*).

Andere Indikatoren, die die Hypothese der Capture-Theorie untergraben, schließen die Einbindung weitschichtiger Interessenvertreter bei Anhörungen und Verhandlungen sowie bei formellen Verfahren ein, die die administrative Entscheidungsfindung derart regulieren, dass der Zugang zu Informationen sowohl bei materiellen als auch bei formellen Verfahren garantiert ist (*Sabatier 1975*). Solche Verfahren sind beispielsweise be-

reits in der US-Regierung aufgrund des Verwaltungsverfahrensgesetzes gut entwickelt (Crolely 2008). Rechtsvorschriften, die die Offenlegung von Akten garantieren, sowie Normen, die eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz zusichern und von einem Gericht durchgesetzt werden können, sind in Europa Bestandteil des öffentlichen Rechts.

Die Forschung, die auf der Credible Commitment-Theorie basiert, wird stark von den umfangreichen Arbeiten über unabhängige Zentralbanken beeinflusst. Die hierfür verwendeten Indikatoren, um das Ausmaß der Kompetenzübertragung an unabhängige Regulierer aufzudecken, sind mit denen vergleichbar, die bei den Zentralbankstudien entwickelt wurden (Cukierman 1992; Gilardi 2008). Aufgrund fehlender brauchbarer Definitionen gilt als Unterscheidungsmerkmal eines unabhängigen Regulierers die Schaffung von Behörden mit ordnungspolitischen Aufgaben. Im amerikanischen System der „Checks and Balances“ sind diese aus der Präsidentialhierarchie herausgenommen. In den parlamentarischen Systemen Europas sind sie von den Ministerien getrennt (Döhler/Jann 2007). Betrachtet man es stärker von der organisatorischen Seite her, dann führen Indikatoren wie Berufungsverfahren, Amtsdauer oder Finanzstatus zur Schaffung von Indizes, die systematische länder- und zeitübergreifende Vergleiche ermöglichen. Andere Indikatoren sind indirekt die personelle Ausstattung unabhängiger Regulierern mit Fachleuten sowie der Ausschluss betroffener Interessengruppen von Entscheidungsgremien und von Verhandlungen über Vorschriften und Einzelentscheidungen.

Mehrere Arbeiten unterstützen die Theorie. Demzufolge stellt das Delegieren an unabhängige Regulierer eine stetige Entwicklung dar, die sich mit bemerkenswerter Geschwindigkeit verbreitet. Dies hat, so die Behauptung, den Weg für eine allgemeine Bewegung bereitet, bei der der Gesetzgeber die administrative Umsetzung an Fachagenturen anstatt an Ministerialabteilungen delegiert hat. Gelegentlich spricht man sogar von einer Agenturrevolution.<sup>2</sup> Bei diesen Untersuchungen, ebenso wie bei der Public Interest- oder Capture-Theorie, sind nur wenige Studien über eine Strukturanalyse hinausgegangen, um das Entscheidungsverhalten der angeblich unabhängigen Regulierer aufzudecken.

Einige Belege widerlegen jedoch die Schlussfolgerungen der Studien zur Delegation an unabhängige Regulierer und Agenturen. Einige beinhalten tiefer gehende Verhaltensanalysen, während andere wiederum andere Strukturindikatoren betrachten. Wenn wir hier bürokratische Autonomie als die formelle Freistellung eines Agenturleiters von der vollständigen politischen Überwachung durch die politische Exekutive definieren (Christensen 2001, S. 120), beispielsweise in Europa durch die Fachminister oder in den USA durch das Weiße Haus, dann sind die nächsten logischen Schritte in der Operationalisierung, dass nach der Einbindung einer alternativen oder konkurrierenden Ebene in der politischen Aufsicht gesucht wird. Die Frage ist, ob die betroffenen und andere Interessengruppen in die Aufsicht und Kontrolle der Agentur integriert sind, vielleicht sogar auf eine Art, die das Delegieren von Entscheidungsgewalt an sie impliziert. Ein weiterer, wichtiger Indikator ist, ob die Agenturleitung dennoch der politischen Exekutive berichten muss, oder ob in den ordnungsrechtlichen Regulierungsgesetzen die Kompetenzen einer eigenständigen Agenturleitung festgelegt sind und damit einen Kompetenzbereich abstecken, der den zuständigen Minister ausschließt. Beispielhaft sei hier die Stellung der Kartellbehörden in Ländern wie Dänemark und Deutschland angeführt, die in vielerlei Hinsicht in die Verwaltungshierarchie integriert sind, bei denen aber ministerielle Weisungen in Einzelfällen nicht erlaubt sind (Hüther u.a. 2009).

Bestehende empirische Studien sind alles andere als eindeutig. Es gibt einige Hinweise auf eine Welt der Regulierungsverwaltung, die viel stärker politisch beeinflusst ist als

angenommen. Politiker in Regierung und Parlament haben sich aus der Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht zurückgezogen und damit eine unpolitische Atmosphäre geschaffen (vgl. *Lohmann 2006; Döhler 2007a;b*). Drei Fakten sollen hier in Erinnerung gebracht werden, die die Gültigkeit eines allgemeinen Trends in Frage stellen. Erstens sind die amerikanischen unabhängigen Regulierungskommissionen oft als ein Beispiel dafür angeführt, wie stark die amerikanische Gesetzgebung lange Zeit anerkannt hat, dass die Delegation an unabhängige Regulierer die Glaubwürdigkeit steigert (*Majone 1994*). Es wird jedoch ignoriert, wie stark sowohl unabhängige Regulierungskommissionen als auch andere nicht zur Exekutive zählende Agenturen politischen Belangen unterworfen sind, was sich sogar in der Zusammensetzung der Kommissionen und deren politischer Empfänglichkeit widerspiegelt (*Cushman 1941; Weingast/Moran 1983; Shapiro 1997; Ingraham 2006*). Zweitens sind die genaue Organisation und die gesetzlichen Befugnisse dieser Büros und anderen Agenturen nur selten Gegenstand genauer Untersuchungen gewesen, auch wenn Großbritannien zu Recht seit den 1980er Jahren als Pionier für marktöffnende Reformen angesehen wird, so auch die Reform, die zur Gründung spezieller Regulierungsbüros führte.<sup>3</sup> Drittens ist das Delegieren administrativer Gewalt an Agenturen außerhalb des Ministeriums tief mit der institutionellen Tradition Kontinentaleuropas und in gewissem Ausmaß auch mit Großbritannien verwurzelt (*Hood/Schuppert 1988*). Derartiges Delegieren gründet sich seitdem auf eine Mischung aus dem Credible Commitment-Prinzip (was durch die Tradition der schwedischen Agenturen belegt ist, die bis in das 17. Jahrhundert zurückgeht) und den leistungsorientierten Versuchen Ministerien von routinemäßigen Ausführungen zu befreien, und diese äußerst flexibel an Agenturen zu delegieren. Somit können Sonderfälle durch den Minister und dessen Ministerium beurteilt werden, wie die dänischen (*Binderkrantz/Christensen 2009*), deutschen (*Brecht/Glaser 1940, S. 10; Schuppert 1981; Döhler 2007a;b*) und norwegischen (*Lægreid/Ronness/Rubecksen 2006*) Agenturtraditionen des 19. und insbesondere des 20. Jahrhunderts belegen.

## Eine erste Bilanz

Die regulative Capture- und die Credible Commitment-Theorie liefern glaubhafte Belege dafür, wie die Regulierungsverwaltung organisiert ist und wie deren Einbindung in das politische oder wirtschaftliche Umfeld deren Betrieb beeinflussen könnte. Studien, die deren theoretische Behauptungen genauer unter die Lupe nehmen, haben es kaum zu bedeutender Beachtung gebracht. Ebenso haben es Befürworter der jeweiligen Theorien versäumt, ihre Vorschläge kritischeren Tests mit Indikatoren zu unterwerfen, die Zweifel an der Gültigkeit dieser Behauptungen hätten aufkommen lassen. Für die Public Interest-Theorie scheinen die Dinge viel einfacher zu liegen, da ihre Behauptungen auf naiven Annahmen beruhen. Dennoch betrachten einige jüngere Studien diese aus einer anderen Perspektive (*Croley 2008; Huber 2007*). Im Gegensatz zu der ursprünglichen Theorie haben sie jedwede Bestrebungen aufgegeben, ein abstraktes Interesse am Gemeinwohl zu definieren, das als Richtschnur oder ultimativer Standard für eine gute Regulierung dienen könnte. Ihr Ansatz sieht eher die Aufnahme von Indikatoren und Maßnahmen in ihre empirische Analyse vor. Diese könnten Beweise dafür liefern, die die Gültigkeit der Capture- und Credible Commitment-Theorie in ihren mutigeren Ansätzen in Frage stellen könnte. Daher konzentrieren sie sich auf die Einbindung von Interessengruppen anstelle

von betroffenen Unternehmen in regulative Entscheidungsprozesse, beispielsweise Umwelt- oder Verbraucherschutzgruppen. Sie betrachten ebenso die Anwendung formeller Verfahren, die den ordnungsgemäßen Verwaltungsprozess in der amerikanischen Regierungsverwaltung regulieren. Diese Verfahren können Verzerrungen bei Agenturenentscheidungen zugunsten des Regulierten begrenzen.

Dieser Ansatz lässt zwei Folgerungen zu. Eine bietet die breitere Basis für eine kritische Beurteilung der etablierten Theorie und der empirischen Forschung. Dies wird am besten im Falle der Capture-Theorie sichtbar. In dem Maße, in dem andere Interessen als diejenigen, die direkt private Unternehmen treffen, von Regulierungsbehörden gehört werden und tatsächlich aktiv deren Entscheidungen beeinflussen, wird die Gültigkeit der Theorie in Zweifel gezogen. Ein so wichtiger Beleg untergräbt jedoch auch die Behauptungen der Credible Commitment-Theorie, die ja in erster Linie besagen, dass der Gesetzgeber die Regulierungsgewalt an Agenturen delegieren sollte, die ihre Entscheidungen auf wissenschaftliche und fachliche Analysen stützen. Die andere Schlussfolgerung ist, dass im Gegensatz zu der ursprünglichen, normativen Public Interest-Theorie der neue Ansatz keine inhaltlichen Kriterien für die Umsetzung dieser Theorie formuliert. Weder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit noch Kriterien zu Umweltverträglichkeit, Nachhaltigkeit oder Verteilungsgerechtigkeit werden berücksichtigt. Die Kriterien fördern eher die Konzentration auf politische Beteiligung und Aktivitäten. Das ultimative Kriterium für die Durchsetzung der Public Interest-Theorie wird daher sein, ob die Regulierungsverwaltung Entscheidungen trifft, die ein breites Spektrum an Insidern und Interessengruppen einbeziehen, und ob sie an Verfahren festhält, die Offenheit und eine zweite Überprüfung zulassen. Dies sind die politischen Kriterien, bei denen es nicht darum geht, eine gerechte oder optimale Entscheidung zu finden, sondern politische Nachhaltigkeit und Rechtmäßigkeit auch in der administrativen Entscheidungsfindung zu erhalten.

Diese jüngsten Arbeiten zur Regulierungsverwaltung haben eine Einschränkung. Es ist schwierig, die dort gewonnenen Einblicke zu verallgemeinern, da sie auf wenigen amerikanischen Fallstudien beruhen. In der Studie von *Steven Croley* (2008) sind es die EPA, die FDA und der United States Forest Service, in *Gregory Hubers* Studie (2007) ist es die OSHA. Diese Arbeiten liefern Anhaltspunkte, um deren Schlussfolgerungen zum weiteren Vergleich heranziehen zu können. Im Raum steht insbesondere die Frage, ob außer den Regulierten andere von einer Beteiligung ausgenommen werden (Capture-Theorie) sowie die Frage, ob eine steigende Tendenz zum Delegieren an unabhängige Regulierer zu verzeichnen ist, die in einem Abstand zur Regierungshierarchie stehen und ohne Beteiligung betroffener Interessengruppen operieren (Credible Commitment-Theorie). In beiden Fällen lässt die Behauptung der Theorien, dass es eine besondere Bedeutung für ökonomische Regulierung gibt, Raum für Diskussionen.

## Die europäische Erfahrung

In den parlamentarischen Demokratien Westeuropas finden sich drei Arten von zentralen Regierungsorganisationen. Ministerien, die in Abteilungen unterteilt sind, sind von Staatssekretären geleitet, die die Minister beraten. In dieser Eigenschaft erledigen sie politische Aufgaben und setzen diese um. Je nach Land werden einige Aufgaben an Agenturen und Kollegialorgane delegiert. Eine Agentur ist eine Behörde, die für die Umsetzung von politischen Maßnahmen innerhalb eines mehr oder weniger engen Aufgabenspek-

trums des Ministeriums verantwortlich ist. Sie hat eine eigenständige Leitung, eigenes Personal und ein eigenes Budget. Sie kann mal mehr, mal weniger in das politische Geschehen innerhalb ihres zugewiesenen Rahmens eingreifen. Allerdings ist es sehr stark von dem jeweiligen Land abhängig, in welchem Maß sie eingesetzt werden. Bis zu der Next Steps-Reform waren sie in Großbritannien praktisch unbekannt, während sie in Nordwesteuropa seit langem ein wesentlicher Bestandteil sind. Kollegialorgane sind eine Einheit der Zentralregierung, bei der eine Mischung aus Beratungs- und Entscheidungsverantwortlichkeit an ein Gremium delegiert wird, das mehrheitlich nicht aus Ministerialvertretern besteht. Auch hier variiert der Einsatz von Kollegialorganen, aber sie werden häufig in der regulativen Politik zu Rate gezogen. Sie sind ein gesamteuropäisches Phänomen.

Diese grundlegenden Formen des administrativen Aufbaus beleuchten vor allem Probleme hinsichtlich der Capture- und Credible Commitment-Theorie. Zum einen stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die Regulierungsagenturen in die Ministerialhierarchie integriert sind. Wenn die Agentur dem Minister über die jeweilige Fachabteilung berichtet, dann zeugt dies von einem hohen Maß an Integration. Eine Schlussfolgerung ist, dass der Minister (oder die Regierung) die Agenturleitung ernennt und entlässt, deren Budget festlegt und über deren interne Organisation bestimmt. Eine weitere ist, dass der Minister und sein Ministerium in administrative Entscheidungsprozesse eingreifen können. Der Grad der Integration ist hingegen niedrig, wenn ein Verwaltungsrat eingesetzt wird, so dass die Agenturleitung diesem anstelle des Ministers über die Fachabteilung berichtet und der Verwaltungsrat die exekutiven Aufgaben des Fachministers/Abteilungsleiters unternimmt. Tabelle 3 zeigt die abweichende Praxis in den vier Ländern. In Dänemark und Norwegen ist die Agentur in der Regel in die Ministerialhierarchie eingebunden. Bestehende Unterschiede zwischen Agenturen, die für die ökonomische oder soziale Regulierung verantwortlich sind, haben sich verflacht. In den Niederlanden und Schweden ist hier die Integration sehr viel geringer. In Schweden besteht eine jahrhundertealte Verfassungsordnung, die den Agenturen Eigenständigkeit einräumte, um die Interessen des Adels vor Enteignungen seitens des Königs zu schützen. In den Niederlanden ist diese ebenso stark in der dortigen Konkordanzregierung vertreten. In keinem der Länder hat jedoch der Grad der Integration abgenommen und der Unterschied zwischen Agenturen mit ökonomischer und denen mit sozialer Regulierung ist nicht mehr existent.

Zum anderen stellt sich die Frage, wie die Kollegialorgane organisiert sind. Allen vier Ländern ist sowohl aus historischer als auch aus heutiger Sicht gemeinsam, dass die Entscheidungsgewalt an diese delegiert wird. Sie erlauben somit den Gesetzgebern, die exekutive Hierarchie auf eine Weise einzuschränken, die nicht so verschwommen ist wie das Delegieren an Agenturen. Tabelle 3 liefert nochmals wichtige Informationen. Die Abweichungen bei den Ländern sind frappierend. Wieder ähneln sich Dänemark und Norwegen in der starken Einbindung von Interessenverbänden und der nur geringen und abnehmenden Beteiligung von Ausschussmitgliedern, die von den Parteien berufen werden. Die Niederlande haben die Interessenvertretung bei der ökonomischen Regulierung reduziert, aber bei der sozialen Regulierung verstärkt. Eine ähnliche Entwicklung hat in Norwegen stattgefunden, während in Schweden alles im stabilen und moderaten Rahmen geblieben ist. Allerdings haben in Schweden die parlamentarischen Parteien zu einem Großteil die Ausschussmitglieder ernannt. Diese Praxis ist im Bereich der sozialen Regulierung sogar verstärkt worden. Es gibt wiederum keinen klaren Unterschied zwischen ökonomischer und sozialer Regulierung. Ferner ist es offensichtlich, dass die Ausschussmitglieder insbesondere in den skandinavischen Ländern, häufig Richter als Vorsitzende haben.

*Tabelle 3:* Grundlegende Struktur der Regulierungsverwaltungen in vier europäischen Ländern 1980-2000 (in Prozent; N in Klammern)

|                                                                   | Dänemark     |                                   |              |                                   | Niederlande  |                                   |              |                                   | Norwegen     |                                   |              |                                   | Schweden                |                                   |              |                                   |
|-------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|
|                                                                   | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980                    | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 | 1980         | Veränd. <sup>1</sup><br>1980-2000 |
|                                                                   | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg.            | Soz.<br>Reg.                      | Öko.<br>Reg. | Soz.<br>Reg.                      |
| Agenturlei-<br>tung berich-<br>tet Minis-<br>terialab-<br>teilung | 88<br>(33)   | 94<br>(17)                        | +1<br>(18)   | -1<br>(13)                        | 19<br>(72)   | 85<br>(26)                        | -11<br>(63)  | -57<br>(39)                       | 42<br>(24)   | 59<br>(17)                        | +26<br>(24)  | +9<br>(13)                        | 15 <sup>2</sup><br>(27) | 9 <sup>2</sup><br>(11)            | -1<br>(28)   | +18<br>(22)                       |
| Vertretung in Regulierungsausschüssen                             |              |                                   |              |                                   |              |                                   |              |                                   |              |                                   |              |                                   |                         |                                   |              |                                   |
| Interessen<br>verbände                                            | 82           | 85                                | -6           | +6                                | 56           | 35                                | -12          | +25                               | 50           | 82                                | -12          | +13                               | 26                      | 58                                | +1           | -5                                |
| Parlamen-<br>tarische<br>Beauftragte                              | 9            | 7                                 | -6           | -2                                | 0            | 0                                 | 0            | 0                                 | 14           | 6                                 | -14          | -6                                | 19                      | 13                                | -6           | +20                               |
| Richter                                                           | 33           | 44                                | -6           | +4                                | 11           | 6                                 | 0            | +14                               | 25           | 35                                | +6           | +5                                | 30                      | 33                                | +50          | 0                                 |
| N                                                                 | 55           | 27                                | 62           | 44                                | 18           | 17                                | 9            | 5                                 | 28           | 17                                | 16           | 20                                | 27                      | 40                                | 15           | 15                                |

Anm.: Die Daten wurden gemeinsam mit *Kutsal Yesilkagit* zusammengestellt, vgl. *Christensen/Yesilkagit* (2006) und *Yesilkagit/Christensen* (2010).

1 Veränderung in Prozent. 2 Agenturleitung berichtet der Regierung, da in Schweden Fachminister keine direkten exekutiven Aufgaben haben.

Sicherlich lässt dies keinen definitiven Schluss über die relative Stärke der Capture- gegenüber der Credible Commitment-Theorie zu. Dennoch zeigt selbst diese einfache Analyse keine Anzeichen einer Verschiebung von einer Vorherrschaft der politischen Exekutive hin zu einer Entpolitisierung. Ebenso ist kein Unterschied bei der administrativen Organisation der ökonomischen oder sozialen Regulierung feststellbar. Allenfalls zeichnet sich über die Jahre eine allmähliche Anpassung der sozialen Regulierung an die Muster an, die die ökonomische Regulierung ausmachen. Dies ist ein relativ neues Phänomen. Und letztendlich stellt die starke Präsenz von Interessenverbänden die zentralen Elemente der Credible Commitment-Theorie in Frage. Dies wird darüber hinaus durch die Berufung der Ausschussmitglieder durch das schwedische Parlament deutlich.

Es gibt also keine bedingungslose Unterstützung für die regulative Capture-Theorie, allerdings kann sie auch nicht verworfen werden. Zumindest in diesen Ländern gibt es einen eindeutigen Beweis dafür, dass organisierte Interessengruppen stark an der Regulierungsverwaltung beteiligt sind. Aber es gibt kein universelles Muster. Es gibt keine Daten, womit man diese übersichtliche Analyse auf andere europäische Länder erweitern kann. Jedoch gibt es eine verstärkte Annahme für ein ähnliches Muster in der Entwicklung der deutschen Verwaltung seit 1980 (*Schuppert* 1981 im Vergleich mit *Döhler* 2001, 2007a und 2007b sowie *Töller* 2008). Es ist jedoch zu betonen, dass in keinem dieser Länder eine ausgeprägte Prinzipientreue gilt. Die „Anything-Goes“-Hypothese (*Döhler* 2007a, S. 18-22) kann nicht nur für die Bundesverwaltung, sondern auch für diese Länder in Anspruch genommen werden.

Das Heranziehen von Daten aus vergleichsweise ähnlichen parlamentarischen Demokratien in Nordwesteuropa wirft natürlich die Frage auf, ob diese Erkenntnisse sich auf andere europäische Länder übertragen lassen. Aufgrund fehlender Studien mit vergleichbaren Daten kann diese Frage nicht klar beantwortet werden. Doch andere Studien zeigen, dass dort seit längerem unterschiedliche nationale Modelle bestehen. Sie zeigen auch

die institutionelle Verwicklung von Interessenverbänden selbst in der heutigen regulativen Politik und Regulierungsverwaltung. Eine weiterführende Verallgemeinerung ist nicht zulässig, da sie auf einer Reihe vergleichender Fallstudien basiert (vgl. z.B. *Black/Lodge/Thatcher* 2005; *Coen/Héritier* 2005; *Pedersen* 2006; *Thatcher* 2007; *Busch* 2009).

### Ist die Public Interest-Theorie rehabilitiert?

Die Argumentation führt bis jetzt zu einer beträchtlichen Skepsis hinsichtlich der Gültigkeit der Credible Commitment-Theorie und zu Bedenken gegenüber der vollständigen Gültigkeit der Capture-Theorie. Dies führt zurück zur klassischen Public Interest-Theorie. Sie ist verworfen als eine Manifestation eines normativen Ideals, obwohl das Grundprinzip der Credible Commitment-Theorie ihr klar zu Dank verpflichtet ist. Das Hauptproblem ist die Operationalisierung des Gemeinwohls. Dies ist ein Problem, wenn es beispielsweise sowohl unter dem Aspekt wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, umweltpolitischer Nachhaltigkeit als auch der Verteilungsgerechtigkeit erfasst wird. Aus der Perspektive der Politikwissenschaft ist eine weitere Option im Bereich der Prozesse und Verfahren denkbar (*Croley* 2008; *Huber* 2007). Dann konzentriert man sich auf die Vielfalt der Interessengruppen, die in die Entscheidungen involviert sind, die Verfahren, die zur Entscheidungsfindung eingesetzt werden, und auf die Offenheit, womit Entscheidungen getroffen werden.

Die Analysen zeigen, dass die Public Interest-Theorie, die eher als Verfahren denn als etwas wirklich Greifbares wahrgenommen wird, nicht so schlecht abschneidet. Ein Hinweis dafür ist die weite und im Laufe der Zeit immer stärker werdende Einbindung organisierter Interessenverbände; ein weiterer der in einigen Ländern recht häufige Einsatz von Richtern als Obmänner oder als Verfahrenswächter (vgl. Tabelle 3). Ein anderer Hinweis ist die mutmaßliche Stärkung von Verfahren, die Informationen von betroffenen Interessengruppen, Zugang zu Informationen sowie offizielle Beschwerdeverfahren fordern. Dieser verfahrensbasierte Ansatz ist das Herzstück der empirischen Politikwissenschaft. In erster Linie ist er eine Erweiterung der von *McCubbins*, *Noll* und *Weingast* (1987) angeführten Argumentation, wonach die Verwaltungsverfahren eine flexible und effektive Strategie für Entscheidungsträger darstellen, die Ex-ante-Kontrollen bei der Politikdurchführung installieren wollen. Zudem finden langfristige Veränderungen statt, die die Regulierungsverwaltung der effektiven Betrachtung anderen als der betroffenen Gruppen zugänglich macht. Sie zeigen die Empfänglichkeit der gewählten Politiker für Veränderungen im Meinungs- und Stimmungsbild der Wirtschaft und des Wählervolkes (*Peltzman* 1998). Die oben angeführten Zahlen belegen ebenso das Ausmaß, mit dem Entscheidungsträger die ordnungspolitische Governance so verändern, dass sie ein breites Spektrum an Interessenvertretern einschließen kann. Schließlich wiederholt sich damit die klassische Verwaltungslehre, die die relative Überlegenheit der prozeduralen Rationalität gegenüber einer materiellen Optimalität befürwortet. Für *Herbert Simon* war dies eine Sache praktischen Denkens, angesichts des engen kognitiven Rahmens der Entscheidungsträger (*Simon* 1955). Für *Max Weber* war es eher eine Frage der Moral, angesichts der Manipulierbarkeit allgemeiner Standards für angemessene Vorschriften (*Weber* 1919, S. 549-553). Die heutige Forschung innerhalb der Governance-Tradition hat diese Denkweise weiterentwickelt. Regeln, die Verhandlungssysteme zusammenfügen, können verantwortungsethisches Handeln fördern, denn „[s]ie definieren nicht, was das Gemeinwohl

ist oder was getan werden sollte. Sie sind dazu da anzuleiten, *wie* die Akteure entscheiden sollten etwas zu tun, nämlich unter Respektierung der Interessen der anderen“ (*Braun* 2000, S. 136).

## Von Struktur zum Verhalten

Die konkurrierenden Theorien beruhen ausschließlich auf strukturellen und organisatorischen Merkmalen, weil davon ausgegangen wird, dass die äußere Struktur das Verhalten bestimmt. Folglich leidet die empirische Forschung ebenfalls unter diesen Beschränkungen. Es ist also möglich, dass formal unabhängige Behörden politischen Interventionen unterliegen und dafür empfänglich sind, wenn es um die Durchführung regulativer Politik geht. Ebenso können Behörden, die formal in die exekutive Hierarchie eingebunden sind, über eine beträchtliche De facto-Autonomie verfügen.

Studien, die sich mit diesen Problemen beschäftigen, zeigen, dass die folgenden Abweichungen von offiziellen Vorschriften bestehen. Es ist zum einen bekannt, dass die schwedischen Agenturen, die verfassungsrechtlich von den Ministerien getrennt sind, eng mit den Fachministern zusammenarbeiten (*Jacobsson* 1984). Durch eine Kombination aus politisch gewollten Ernennungen und dem Einsetzen von Ausschussmitgliedern, in dem die Parteien vertreten sind, verbindet die offizielle Agenturstruktur immer stärker die unabhängigen Agenturen mit der Regierung und der parlamentarischen Delegierungskette (*Christensen/Yesilkagit* 2006). Eine ähnliche Beobachtung trifft auf das Komitee für monetäre Politik der Bank of England zu (*Hix/Høyland/Vivyan*, im Erscheinen). Zum anderen zeigen zwei vergleichende Studien, dass formal unabhängige Agenturen sowohl als Entscheidungsträger in den Ministerien involviert sind als auch politischen Interventionen unterliegen (*Maggetti* 2007; 2009). Zu dieser Schlussfolgerung sind Studien über die Finanzaufsicht auch gekommen (*Barth* 2003; *Busch* 2009). Eine deutsche Analyse bestätigt wie formaler und organisatorischer Abstand zum Minister die Antizipation von politischen Ansichten innerhalb der Beamtenschaft reduziert; die Analyse zeigt aber zugleich, dass politische Salienz diese funktionale Politisierung einer Behörde steigert (*Ebinger/Schmitt* 2010). Ferner hat eine vergleichende Studie der nationalen Finanzregulierungen die Wichtigkeit bürokratischer Qualität für die Entwicklung der Finanzmärkte erwiesen (*Nee/Opper* 2009). Zu guter Letzt hat *Gregory Huber* eindrucksvoll argumentiert, dass amerikanische Beamte – egal ob politisch ernannte Mitarbeiter oder Karrierebeamten – häufig relativ unabhängig von ihren politischen Vorgesetzten die regulative Politik verwalten (*Huber* 2007). Hier ergeben sich Parallelen zu *Buschs* Beobachtung, dass die Finanzaufsicht eine erhebliche De-facto-Autonomie aufweist, solange ein Thema von geringer politischer Salienz ist, und dass eine derartige Autonomie neben relativ engmaschigen Branchennetzen existieren kann (*Busch* 2009, S. 214-223; vgl. auch *Quaglia* 2008). Eine so genannte „No-Surprises-Rule“ dürfte auch außerhalb Whitehall gelten (*Flinders* 2008, S. 54 und 147-165). Dies ist zum Beispiel der Fall bei der Interaktion zwischen deutschen Ministerien und nicht-ministeriellen Bundesbehörden, wo ein „Hintertürchen“ für hierarchisches Eingreifen offen gehalten wird (*Döhler* 2007a, S. 38-39). Wenn dem so ist, dann hat dies zwei Auswirkungen: Die eine ist, dass unabhängig von der offiziellen Vereinbarung, die Fachminister und deren Abteilungen zu organisatorischen Fragen Stellung nehmen müssten, sei es, weil sie dafür politisch verantwortlich gemacht werden können oder weil sie in einem bestimmten Fall der politischen Kritik zu-



vorkommen möchten. Die andere Auswirkung ist, dass die politische Salienz eine wichtige Variable sein könnte.

## Regulierung im Interesse des Gemeinwohls

Dieser Artikel hat konkurrierende Theorien der staatlichen Regulierung als Ausgangspunkt genommen. Jede hat seine Zeit gehabt und jede hat Probleme aufgeworfen, die noch immer im Mittelpunkt unseres Verständnisses von regulativer Politik und Regulierungsverwaltung stehen. Der Vergleich zeigt, dass sie in hohem Maße mit demselben Problem kämpfen, nämlich inwieweit die Regulierungsverwaltung die Interessen der Regulierten übertreffen kann.

Niemand ist in der Lage, die klassische Public Interest-Theorie mit fundierten empirischen Daten zu verteidigen. Zum einen bleibt das Public Interest-Modell als ein inhaltlicher Standard schwer erfassbar. Zum anderen haben derartige Konzeptualisierungen sich intensiv mit der Tatsache auseinandergesetzt, dass die Politik in erster Linie damit beschäftigt ist, konkurrierende und widersprüchliche Behauptungen gegeneinander abzuwägen, und dass sich dieses Abwägen bis zur administrativen Umsetzung erstreckt. Letztendlich bleibt die Anrufung des Gemeinwohls in den ordnungspolitischen Diskursen ein Dauerthema und zwar unabhängig von der Kosten-Nutzen-Verteilung.

Beide Nachfolgemodelle haben klare empirische Ziele, und beide haben auf sehr überzeugende Probleme hingewiesen. Die Capture-Theorie fragt: Kann ein reguliertes Unternehmen die staatliche Regulierung effektiv als Rent Seeking- und Schutzstrategie verwenden? In jüngster Zeit hat die Credible Commitment-Theorie die Frage aufgeworfen: Schafft die Zeitinkonsistenz ein Selbstverpflichtungsproblem für Entscheidungsträger und kann dieses Problem durch das glaubwürdige Delegieren der Entscheidungsgewalt seitens der Entscheidungsträger an unabhängige Regulierer gelöst werden? Dieser Artikel belegt, dass die Public Interest-Theorie innerhalb der Credible Commitment-Theorie überlebt hat.

Die Capture-Theorie sowie die Credible Commitment-Theorie haben Probleme, wenn deren Behauptungen mit empirischen Daten konfrontiert werden. Keine findet in ihren ausgeprägten Formen viel Unterstützung. Dies gilt heute unumstritten für die Capture-Theorie. Die Credible Commitment-Theorie ist noch immer auf ihrem Höhepunkt. Dennoch gibt es gute Gründe, die Tagesordnung neu zu schreiben angesichts des Wissens, das sich in jahrzehntelanger Forschungsarbeit bei konkurrierenden Theorien angesammelt hat und sie mit anderen politischen und administrativen Forschungen kombiniert. Dies muss sicherlich auch eine dynamischere Forschungsarbeit involvieren, da sich hartnäckig der Verdacht hält, dass alle zu einem früheren Zeitpunkt zutreffender waren als zu einem späteren.

Betrachten wir zuerst die regulative Capture-Theorie. Selbst wenn die Gefangennahme des Regulierers in der oben beschriebenen Form erfolgt, ist es sehr schwer schlüssig zu beweisen, dass es eine starke, wenn auch wechselnde Verflechtung sowohl von regulierten als auch anderen Interessengruppen in der Regulierungsverwaltung gibt. Die Frage bleibt, ob das eine jüngere Entwicklung ist und, wenn ja, wie sie entstanden ist. Durch die Einbindung regulierter Interessengruppen in administrative Entscheidungen gibt es auch Möglichkeiten zur Korrektur der repräsentativen Demokratie, die eine variable Intensität oder Betroffenheit der Interessengruppen berücksichtigt (Lewin 1992; vgl. Bell/Hindmoor 2009, S.162-185).

Als Nächstes macht die Credible Commitment-Theorie vollkommen korrekt auf ein Problem aufmerksam, dem Gesetzgeber und die politische Exekutive ausgesetzt sind. Dies ist nicht nur das Ergebnis eines kurzfristigen Opportunismus, sondern spiegelt die Tatsache wider, dass es ihre Aufgabe ist, ein breites Spektrum an stark variierenden Anliegen gegeneinander abzuwägen.

Dies führt uns wieder zurück zur Public Interest-Theorie, allerdings nun in einer bescheideneren und verfeinerten Form. Nun wird der Schwerpunkt auf Verfahren gelegt, die die breite Einbindung sowohl regulierter als auch dritter Interessengruppen erleichtern. Solche Verfahren legen Informationen über unterstützende Informationen und definitive Entscheidungen offen, und sie bieten Möglichkeiten diese Entscheidungen letztendlich vor Gericht zu bringen. Es gibt Anzeichen für eine Veränderung in dieser Richtung. Dies impliziert, dass künftige Studien sich auf Faktoren wie eine sich verändernde politische Salienz und Pfadabhängigkeiten konzentrieren sollten (*Schuppert* 1981; *Döhler* 2001, 2007a, 2007b; *Christensen/Yesilkagit* 2006; *Ebinger/Schmitter* 2010). Sie schließen weder Veränderungen noch Reformen aus, sondern bereiten sogar den Weg für Veränderungen, die auf gleichartige Druckmittel reagieren, bei denen jedoch die Entscheidungsträger andere Richtungen wählen, um lokalen Interessen entgegenzukommen (*Levi-Faur* 1999; *Jordana/Levi-Faur/Puig* 2006; *Lütz* 2006; *Busch* 2009). Ebenso mag es Gründe für die Neudefinition der Credible Commitment-Theorie geben. Wie bereits angeführt, wird sie häufig als technokratisch wahrgenommen, da der ideale Regulierer ein Ökonom ist. Der alternative Ansatz ist die Neuerfindung des klassischen Beamten (*Derlien* 1988; *Miller* 2000; *Frey/Osterloh* 2005; *Ingraham* 2006; *Nee/Opper* 2009). Dieser Bürokrat kombiniert eine entsprechende Ausbildung mit einer klaren Vorstellung seiner Rolle als neutraler Übermittler eines Amtes, das politischer Führung und Kontrolle ausgesetzt ist, aber durch eine Mischung aus juristischen und ordnungspolitischen Verfahren eingeschränkt ist.

## Anmerkungen

- \* Ich bin sehr dankbar für Kommentare von Bernhard Blanke und Viola Burau sowie meinen Kollegen. Martina Hesse-Hujber hat einen grossen Einsatz bei der deutschen Fassung geleistet.
- 1 Zitat aus einem Interview auf C-SPAN während der Präsidentschaftskampagne 1996 (ohne Beleg)
- 2 Repräsentative Studien sind die von *Christensen/Lægreid* (2006); *Gilardi* (2008); *Jordana/Levin-Faur* (2004); *Levi-Faur/Jordana* (2005); *Thatcher/Stone Sweet* (2002).
- 3 Vgl. beispielsweise *James* (2003) mit *Hogwood/Judge/McVicar* (2001), *Spiller/Vogelsang* (1996) und *Flinders* (2008)

## Literatur

- Barth, James R. et al.*, 2003: 'A Cross-country analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance', *Financial Markets, Institutions, and Instruments*, 12, S. 67-120.
- Bell, Stephen/Hindmoor, Andrew*, 2009: *Rethinking Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær/Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2009: 'Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts, in: *Danish Central Government*', *Governance*, 22, S. 263-293.
- Black, Julia/Lodge, Martin/Thatcher, Mark* (Hrsg.), 2005: *Regulatory Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Braun, Dietmar*, 2000: ‚Gemeinwohlorientierung im modernen Staat‘, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.), 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt, Campus Verlag, S. 125-153.
- Brecht, Arnold/Glaser, Comstock*, 1940 (1971): *The Art and Technique of Administration in German Ministries*, Westport Greenwood Press.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Busch, Andreas*, 2009: *Banking Regulation and Globalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2001: Bureaucratic autonomy as a political asset, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, S. 119-131.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2004: Political responsiveness in a merit bureaucracy, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge, S. 14-40.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard/Pallesen, Thomas*, 2001: The Political Benefits of Corporatization and Privatization, in: *Journal of Public Policy*, 21, S. 283-309.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard/Yesilkagit, Kutsal*, 2006: Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands, in: *Christensen, Tom/Lægveid, Per* (Hrsg.), *Autonomy and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 203-234.
- Christensen, Tom/Lægveid, Per* (Hrsg.), 2006: *Autonomy and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Coen, David/Héritier, Adrienne* (Hrsg.), 2005: *Refining Regulatory Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Croley, Steven P.*, 2008: *Regulation and Public Interests*, Princeton: Princeton University Press.
- Cukierman, Alex*, 1992: *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Cushman, Robert E.*, 1941: *The Independent Regulatory Commissions*, New York: Oxford University Press.
- di Mauro, Beatrice Weder*, 2009: The dog that didn't bark, in: *The Economist*, 3 Oktober 2009.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1988: Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in der Organisations- und Verwaltungslehre, in: *Verwaltungsarchiv*, 79, 4, S. 319-329.
- Döhler, Marian*, 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems, in: *Die Verwaltung*, 34, 1, S. 159-191.
- Döhler, Marian*, 2007a: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und Institutionelle Wandlungsprozess im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Döhler, Marian/Jann, Werner* (Hrsg.), *Agencies in Western Europe*, Wiesbaden, VS Verlag, S. 12-47.
- Döhler, Marian*, 2007b: *Die politische Steuerung der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian/Jann, Werner* (Hrsg.), 2007: *Agencies in Western Europe*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne Staat*, 3, 1, S. 31-52.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrative Führungspotentials beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51, 1, S. 69-93.
- Flinders, Matthew*, 2008: *Delegated Governance and the British State*, Oxford: Oxford University Press.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit*, 2005: Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats, in: *Journal of Management Inquiry*, 14, S. 96-111.
- Gilardi, Fabrizio*, 2008: *Delegation in the Regulatory State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn/Vivyan, Nick* (im Erscheinen): From Doves to Hawks: A Spatial Analysis of Voting in the Monetary Policy Committee of the Bank of England, in: *British Journal of Political Science*.
- Hogwood, Brian W./Judge, David/McVicar, Murray*, 2001: Agencies, ministers and civil servants in Britain, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform*, London: Routledge, S. 35-44.
- Hood, Christopher/Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 1988: *Delivering Public Services in Western Europe*, London: SAGE Publications.

- Huber, Gregory A., 2007: *The Craft of Bureaucratic Neutrality*, New York: Cambridge University Press.
- Hüther, Michael u.a., 2009: *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzkrise*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Ingraham, Patricia W., 2006, Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide, in: *Public Administration Review*, 66, (4), S. 486-495.
- Jacobsson, Bengt, 1984: *Hur styrs förvaltningen?*, Lund: Studentlitteratur.
- James, Oliver, 2003: *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Houndsmills: Palgrave.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David/Puig, Imma, 2006: The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors, in: *Governance*, 19, S. 437-464.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.), 2004: *The Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Levi-Faur, David, 1999: The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics, and Politics, in: *Journal of Public Policy*, 19, S. 175-207.
- Levi-Faur, David, 2003: The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation- for-Competition in Europe's and Latin-America's Telecoms and Electricity Industries, in: *European Journal of Political Research*, 42, S. 705-740.
- Levi-Faur, David/Jordana, Jacint, 2005: The rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, S. 598.
- Levine, Michael E./Forrence, Jennifer L., 1990: Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: toward a Synthesis, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, S. 167-198.
- Lewin, Leif, 1992: *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts.
- Levy, Brian/Spiller, Pablo T. (Hrsg.), 1996: *Regulations, Institutions, and Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lohmann, Susanne, 2006: The Non-Politics of Monetary Policy', in: *Weingast, Barry R./Wittman, Donald A.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, S. 523-544.
- Lütz, Susanne, 2006: Einleitung: Governance in der politischen Ökonomie, in: *Lütz, Susanne* (Hrsg.), *Governance in der politischen Ökonomie*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-55.
- Lægreid, Per/Roness, Paul G/Rubecksen, Kristin, 2006: Autonomy and control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?, in: *Christensen, Tom/Lægreid, Per* (Hrsg.), *Autonomy and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 235-267.
- Maggetti, Martino, 2007: De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis, in: *Regulation & Governance*, 1, S. 271-294.
- Maggetti, Martino, 2009: The role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis, in: *Journal of European Public Policy*, 16, S. 450-470.
- Majone, Giandomenico, 1994: The rise of the regulatory state in Europe, in: *Müller, W.C./Wright, V.* (Hrsg.), *The State in Western Europe Retreat or Redefinition?*, Ilford: Frank Cass, S. 77-101.
- Majone, Giandomenico, 2001: Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, *European Union Politics*, 1, S. 103-122.
- McCubbins, Matthew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R, 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control, in: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3, S. 243-277.
- Miller, Gary J., 2000: Above Politics: Credible commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, S. 289-327.
- Mitnick, Barry M., 1980: *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Moran, Michael, 2000: The Frank Stacey Memorial Lecture. From Command State to Regulatory State?, in: *Public Policy and Administration*, 15, S. 1-13.
- Moran, Michael, 2002: Understanding the Regulatory State, in: *British Journal of Political Science*, 32, S. 391-413.
- Nee, Victor/Opper, Sonja, 2009: Bureaucracy and Financial Markets, in: *Kyklos* 62, (2), S. 293-315.
- Niskanen, William A., 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Pedersen, Lene Holm, 2006: Transfer and transformation in processes of Europeanization, in: *Journal of European Political Research*, 45, S. 985-1021.
- Peltzman, Sam, 1976: Toward a More General Theory of Regulation, in: *Journal of Law and Economics*, 19, S. 211-240.

- Peltzman, Sam*, 1998: Political Participation and Government Regulation, Chicago: The University of Chicago Press.
- Peters, B. Guy*, 2010: Politics and Bureaucracy, London: Routledge, 6th Ed.
- Posner, Richard A.*, 1974: Theories of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, 5 (2), S. 335-358.
- Quaglia, Lucia*, 2008: Explaining the Reform of Banking Supervision in Europe: An Integrative Approach, in: Governance, 21, S. 439-463.
- Quirk, Paul J.*, 1981: Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, Princeton: Princeton University Press.
- Sabatier, Paul*, 1975: Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate – and Less Pessimistic – Theory of Clientele Capture, in: Policy Sciences, 6, 3, S. 301-342.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: Games Real Actors Play, Boulder: Westview Press.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1981: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co.
- Simon, Herbert*, 1955: A Behavioral Model of Rational Choice, in: The Quarterly Journal of Economics, 69, S. 99-118.
- Shapiro, Martin*, 1997: The problems of independent agencies in the United States and the European Union, in: Journal of European Public Policy, 4, S. 276-291.
- Spiller, Pablo T./Vogelsang, Ingo*, 1996: The United Kingdom: A pacesetter in regulatory incentives, in: *Levy, Brian/Spiller, Pablo T.* (Hrsg.), Regulations, Institutions, and Commitment, Cambridge: Cambridge University Press, S. 79-120.
- Stigler, George T.*, 1971: The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), S. 3-21.
- Thatcher, Mark*, 2007: Internationalization and Economic Institutions, Oxford: Oxford University Press.
- Thatcher, Mark/Stone Sweet, Alec*, 2002: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Western Europe, in: West European Politics, 25 (1).
- Töller, Annette Elisabeth*, 2007: Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 48, 1, S. 66-96.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2008: Kooperation im Schatten der Hierarchie. Dilemmata des Handelns zwischen Staat und Wirtschaft, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, S. 282-312.
- Weber, Max*, 1919 (1988): Politik als Beruf, in: Gesammelte Politische Schriften, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, Max*, 1921 (1976): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weingast, Barry R./Moran, Mark J.*, 1983: Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 765-800.
- Wilson, Jame Q.* (Hrsg.), 1980: The Politics of Regulation, New York: Basic Books.
- Yesilkagit, Kutsal/Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2010: Institutional Design and formal Autonomy: Politics versus Historical and cultural Explanations, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 20 (1), S. 53-74.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab,  
Bygning 1331, DK – 8000 Aarhus C  
E-Mail: jgc@ps.au.dk

