

Bauer, Michael W.

Working Paper

Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in den liberalisierten Netzwerkindustrien

Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2002/8

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for Research on Collective Goods

Suggested Citation: Bauer, Michael W. (2002) : Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in den liberalisierten Netzwerkindustrien, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2002/8, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/85081>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie

Preprints
aus der Max-Planck-Projektgruppe
Recht der Gemeinschaftsgüter
Bonn
2002/8

**Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in
den liberalisierten Netzwerkindustrien**

von
Michael W. Bauer

Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in den liberalisierten Netzwerkindustrien*¹

Einführung

Die 80er und frühen 90er Jahre waren wirtschaftspolitisch von Debatten über den ‚Rückzug des Staates‘ geprägt. Die vielbeschworenen Marktkräfte, entfesselt durch die Privatisierung von Staatsmonopolen und die Deregulierung von Wirtschaftssektoren, sollten sowohl zum Wohle des *Verbrauchers* für niedrigere Preise für Güter und Dienstleistungen sorgen, als auch den *Bürger* als Steuerzahler durch eine Senkung der Staatsquote indirekt von Abgaben entlasten. Verwaltungspolitisch wurde der neoliberale Diskurs vor allem unter den Schlagwörtern ‚lean administration‘ und ‚Neues Steuerungsmodell‘ erörtert und (teilweise auch) umgesetzt.

Ganz abgesehen vom empirischen Tiefgang solcher auf eine ‚Modernisierung des Staates‘² abzielenden Veränderungen im einzelnen, stand während der 90er Jahre konsequenterweise das sich wandelnde *Außenverhältnis* der Administration zur Gesellschaft im Mittelpunkt verwaltungswissenschaftlicher Forschung. Auf diese Weise schienen die diagnostizierten Entwicklungen vom ‚produzierenden zum gewährleistenden Staat‘³, der weniger Güter selbst produziert, dafür aber seine Gewährleistungsverantwortung in der Interaktion mit unabhängig(er) gewordenen Marktteilnehmern auszufüllen hat, perspektivisch als ‚kooperative Verwaltung‘⁴ bzw. als Übergang ‚vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat‘⁵ abbild- und analysierbar. Dabei wurde selten die Warnung vergessen und später in empirischen Untersuchungen tatsächlich auch in Einzelfällen nachgewiesen, dass die Wandlung zum Regulierungsstaat eben – entgegen der ideologischen Stoßrichtung der geführten Debatten – nicht automatisch zu einem Rückzug des Staates, sondern vielmehr zur ‚Veränderung von Staatlichkeit‘⁶ insgesamt führen würde.⁷ Aller-

* Erscheint April 2003 in: DIE VERWALTUNG.

¹ Dieser Artikel ist im Kontext des Forschungsprojekts ‚Reform der europäischen Netzwerkindustrien‘ der Max-Planck Projektgruppe ‚Recht der Gemeinschaftsgüter‘, Bonn, entstanden. Adrienne Héritier, Dominik Böllhoff und André Suck, die den Diskussions- sowie Arbeitszusammenhang optimal gestaltet haben, gilt mein besonderer Dank. Für Ihre Kommentare, Hinweise und Anregungen danke ich darüber hinaus Christoph Engel und Melanie Bitter sowie Christian Sommerhage für seine Hilfe bei der editorischen Überarbeitung des Texts.

² Vgl. *Grande / Praetorius*, Staatslehre und Politische Verwaltung. Modernisierung des Staates?, 1997; *Naschold / Bogumil*, Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform, 1998.

³ *Schuppert*, in: König / Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, 1997, S. 539 – 575.

⁴ *Benz*, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen, 1994; *Hesse*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, 1990.

⁵ *Heinelt*, in: Bandemer / Blanke / Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 1998, S. 18 – 25.

⁶ *Héritier / Mingers / Knill / Becka*, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, 1994.

⁷ Vgl. *Majone* (Hrsg.), Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States, 1990, S. 1 – 6; *Grande / Praetorius*, Staatslehre und Politische Verwaltung. Modernisierung des Staates?, 1997; *Grande / Schneider*, Reformstrategien und Staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa, MPIFG Discussion Paper 3/91, 1991; *Trotman*, in: Bennett (Hrsg.), How Does Privatization Work? Essays on Privatization in Honour of Professor V.V. Ramanadham, 1997, S. 267 – 95. Siehe auch *Engel*, in: Henneke (Hrsg.) Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, 1998, 145-222.

dings schwang selbst da noch die Erwartung mit, dass die Triade ‚Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung‘ auch wenn diese nicht einen eigentlichen Rückzug des Staates nach sich zöge, dennoch als Suche nach neuen Wegen ‚of achieving the relevant regulatory objectives by less burdensome methods of government intervention‘⁸ zu verstehen sei.

Die Untersuchung des Verhältniswandels Verwaltung-Gesellschaft ist bisher allerdings noch nicht hinreichend durch Analysen interner Aufgabenveränderungen der politischen Verwaltung komplementiert worden. Es scheint mir daher eine faire Einschätzung, dass bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung der zu beobachtenden Administrationstransformation bisher noch das, was man die *inside-out* Perspektive nennen könnte, dominiert, und daher durch eine *outside-in* komplementiert werden sollte.⁹

Die Frage ist, ob und inwiefern sich im Zuge der Transformation zum Regulierungsstaat die Verwaltungstätigkeiten tatsächlich verändern. Kommt es zu einer Bestärkung bzw. Beschleunigung bereits seit längerem beobachtbarer Tendenzen, oder sind es völlig neue Managementanforderungen, welche die administrative (Teil- oder Ko-) Steuerungsfähigkeit innerhalb staatsnaher Sektoren¹⁰ ausmachen? Die empirische Grundlage für die vorliegende Studie bilden die jüngsten Reformen der sogenannten Netzwerkindustrien (Telekommunikation, Elektrizität und Bahn) im Vereinigten Königreich und in Deutschland.¹¹ Es sollen insbesondere zwei Fragekomplexe anvisiert werden. Zum einen wird nach der Gültigkeit der oben angesprochenen These gefragt, nach der die Sektorreformen zu einer Verschlinkung des Staatsapparates bzw. zum Abbau von Verwaltungstätigkeit führen. Zum zweiten soll untersucht werden, ob sich das Verwaltungshandeln selbst – nämlich in Richtung erhöhter Transparenznachfrage bei gleichzeitiger Abnahme der Überschaubarkeit der Bedingungskonstellation aus Sicht der administrativen Entscheider, Bedeutungsverlust von Erfahrungswissen und Standardprozeduren, vermehrte Einbindung der Öffentlichkeit sowie hinsichtlich staatlicher Kontrolle privatisierter Gemeinwohlaufgaben – substantiell verändert.

Um eine differenzierende Analyse zu erlauben, soll der Umfang wie die Qualität des Verwaltungshandelns in den zu untersuchenden Bereichen entlang dreier Dimensionen verfolgt werden: ökonomische Regulierung, soziale Regulierung und administrative Eigenkoordination – letzteres im Sinne des Koordinationsaufwands der funktionalen Rollenträger innerhalb der staatlichen Administration.¹² Bei der folgenden Darstellung der empirischen Sachverhalte muss der Schwerpunkt erst einmal auf dem quantitativen Aspekt liegen, weil von der These ausgegangen wird, dass sich qualitativer Wandel – sofern ein solcher stattfindet – den quantitativen Veränderungen folgt und durch sie determiniert wird.

8 *Majone* (FN 7).

9 *König*, Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und öffentlicher Dienst, 1999; *König / Füchtner*, 'Schlanker Staat' – Eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, 2000.

10 *Mayntz / Scharpf*, Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995.

11 Vgl. *Héritier / Coen*, in: dies. (Hrsg.), *Regulating Utilities in Europe: The Creation and Correction of Markets*, 2002; *Héritier*, ebd.; *Bauer*, ebd.

12 Vgl. *UNICE*, *The UNICE Regulatory Report, Releasing Europe's Potential through targeted regulatory Reform*, 1995; *Schuppert* (FN 3).

Telekommunikation im Vereinigten Königreich

Die Privatisierung des Staatsmonopolisten British Telecom sowie eine behutsam einsetzende Marktregulierungspolitik wurde im Vereinigten Königreich bereits Anfang der 80er Jahre eingeleitet. Mittlerweile hat die britische Regierung alle ihre Anteile verkauft und mit dem Hinzukommen neuer Wettbewerber ist einer der am härtesten umkämpften, aber auch innovativsten Märkte entstanden.¹³

Ökonomische Regulierung. Gleichzeitig hat aber die Regulierungsintensität im ökonomischen Bereich auch nach bald 20 Jahren Reform nicht spürbar abgenommen. Zwar hat die Wettbewerbsintensität die RPI-X Formel nahezu bedeutungslos werden lassen.¹⁴ Aber das hat nicht dazu geführt, dass die administrativen Regulierungsaufgaben zurückgegangen wären. Im Gegenteil “economic regulation has become more complex.”¹⁵

“If you have a monopolist with 100% and you have anybody coming in, then there is no dispute really about different market positions. However, as for example in the case of internet call termination where BT has had less than 20% of the market and the market is changing, here it is much more difficult to decide who is the dominant player or whether things are changing so rapidly anyway so that we do not have to do anything about it.”¹⁶

Aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung wird die Regulierung des Telekommunikationsmarktes immer komplexer und die Bedarfs- und Informationsintensität steigt. Das hat auch offensichtlich damit zu tun, dass Transparenz- sowie Rechtfertigungsdruck staatlicher Aktivität ebenfalls ansteigt. “It might not mean more regulation, but more regulatory activity in order to come to a decision.”¹⁷ Ansteigende Verwaltungspersonalzahlen untermauern eine solche Sichtweise.

Soziale Regulierung. Hinzu kommt verstärkter Druck, neben rein wettbewerbs- und effizienztechnischen Gesichtspunkten auch soziale Ziele wieder in den Mittelpunkt zu rücken.¹⁸ Mit dem sogenannten „consumerist turn“ hat sich die Labour Regierung der Stärkung sozial-umverteilender Schemata verschrieben, die wiederum durch die Verwaltung konzipiert und deren Anwendung durch die Marktteilnehmer überwacht werden muss.¹⁹ Um hier nur ein Beispiel solcher sozialer Regulierung anzuführen: Die britische Regulierungsbehörde, Oftel, wurde angewiesen, wirksame Anreize dafür zu setzen, dass Schulen sowie auch mittelständige Betriebe

13 Armstrong, Oxford Review of Economic Policy 13, no. 1, 1997, S. 64 – 82; Ferner / Terry, in: Katz (Hrsg.), Telecommunications. Restructuring Work and Employment Relations Worldwide, 1997, S. 89 – 121.

14 Thatcher, The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence and Change in Britain and France, 1999.

15 Interview Oftel, November 2001b; ähnlich Interviews BT und DTI November 2001.

16 Interview Oftel November 2001.

17 Interview Oftel November 2001.

18 Héritier, Public-Interest Services Revisited, Unpublished Manuscript, 2002.

19 Regulation-Initiative, The Regulation Initiative and Global Communications Consortium. Haskins' Report Discussion Forum Wednesday 25 July 2001. Better Regulation Taskforce Economic Regulators 12 July 2001.

vergünstigte Internetzugänge erhalten. Derartige Redistribusionelemente sind dann natürlich mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden.²⁰

Koordination. Aber auch im Bereich der Selbstkoordinierung der öffentlichen Verwaltung haben Privatisierung und Deregulierung zu neuen Herausforderungen geführt. Im britischen Telekommunikationssektor wurde mit Oftel eine neue Behörde geschaffen. Ursprünglich sollte von dort insbesondere die ökonomische Regulierung ausgehen. Mit der Privatisierung fiel die Telekommunikation aber auch unter die Kompetenz des Wettbewerbskontrolleurs OFT. Der sich entspinnde Machtkampf scheint letztlich zugunsten von Oftel ausgegangen zu sein, das sich auch in Wettbewerbsfragen innerhalb des Telekommunikationsmarktes ein Vorrecht erkämpft hat.²¹ Bedenkt man zudem, dass soziale und redistributive Initiativen noch immer hauptsächlich über Abgeordnete und Regierung vermittelt werden, erkennt man schnell, dass auch hier der Verwaltung im Zuge der Reformen ein höherer Koordinierungsaufwand abverlangt wird.

Dieser zwangsläufig kursorische Überblick verdeutlicht zumindest einen Umstand, nämlich, dass im britischen Telekommunikationssektor nicht wirklich von einem Rückgang von Verwaltungsaufgaben gesprochen werden kann, obwohl hier die relativ längste ‚Maturationszeit‘ des Regulierungsregimes konstatiert werden muss, denn die Reformen waren im wesentlichen bereits Anfang der neunziger Jahre abgeschlossen.

Administrative Koordinationsaufgaben, soziale Regulierung, aber auch klassische ökonomische Regulierung haben sich auf einem hohem Niveau eingependelt. Obwohl der Sektor sicherlich immer „closer to effective competition“ heran kommt, war und ist das nicht gleichbedeutend mit einer Verringerung des Verwaltungsaufwands. Im Gegenteil „[...] regulation is becoming more information intense and decision-making more complex.“²² Mit anderen Worten es gibt kein Zeichen für „any retreat of the state.“²³

Telekommunikation in Deutschland

Im Gegensatz zur Entwicklung in den Bereichen Elektrizität und Bahn ist die Reform des deutschen Telekommunikationssektors dem britischen Beispiel sehr ähnlich.²⁴ Die einzelnen Reformschritte von der Bundespost zur Deutschen Telekom AG sind hinreichend bearbeitet und müssen daher hier nicht mehr rekapituliert werden.²⁵ Von Interesse ist allerdings, dass sich die

20 Interview Oftel November 2001b; Interview DTI November 2001; vgl. *Cooper; Brooke ?*.

21 *Coen / Héritier*, Business Strategy Review 11 (2000), S. 29 – 37; *Thatcher*, in: West European Politics 21, (1998), S. 120 – 147; vgl. *Woods*, in: Utility Law Review 11 (2000), S. 33 – 35; *Graham*, Utility Law Review 11 (2000), S. 71 – 72.

22 Interview Oftel November 2001a; ähnlich Interview Oftel November 2001b und Interview BT November 2001.

23 Siehe *Thatcher* (FN 14).

24 *Böllhoff*, in: Héritier / Coen (Hrsg.) (FN 11).

25 *Grande*, Vom Monopol Zum Wettbewerb? Die Neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, 1989; *Grande / Schneider* (FN 7); *Humphreys*, in: Dyson (Hrsg.), The Politics of German Regulation, 1992, S. 105 – 136; *Darbishire*, in: Katz (Hrsg.), Telecommunications. Restructuring Work and Employment Relations Worldwide, 1997, S. 189 – 226;

Bundesregierung mittlerweile tatsächlich von der Mehrheit der Deutsche Telekom Aktien getrennt hat. Allerdings hält sie immer noch etwa 42% und damit signifikanten Einfluss auf das Management.²⁶

Ökonomische Regulierung. Die Wettbewerbsentwicklung im Sektor darf positiv beurteilt werden, insbesondere da veranschlagt werden muss, dass eine tatsächliche Liberalisierung erst im Jahr 1998 stattfand. Das mag auch erklären, warum die Deutsche Telekom im Vergleich zur BT noch einen sehr viel größeren Marktanteil hält. Diese Dominanz konnte bisher allein auf dem Mobilmarkt beendet werden.²⁷

Interessanterweise heißt es sinngemäß im Telekommunikationsgesetz, dass die ökonomische oder Marktregulierung aufhören wird, sobald die Marktdominanz gebrochen sei.²⁸ Das scheint allerdings nicht die Realität zu beschreiben, von der man in der Regulierungsbehörde ausgeht²⁹: “Sooner or later, we must vanish. [...] But it will take at least 20 years.”³⁰ Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Preisregulierung und die hierfür notwendige Informationsbeschaffung sehr viel komplizierter und arbeitsintensiver ist, als zuerst angenommen. Entscheidungsverzögernd wirkt insbesondere, dass 75-80% des Regulierungsausgangs der RegTP vor Gericht angefochten wird. Je nach dem, ob sich die Deutsche Telekom oder einer ihrer Wettbewerber davon Vorteile versprechen. „That has become more important than the regulatory decisions themselves. The court is brought in as a referee.”³¹ Es ist allerdings nicht nur die Verzögerungszeit bis zu einer tatsächlichen Implementierung, die der RegTP hier Kopfzerbrechen und Arbeitsmehraufwand (Stellungnahmen vor Gericht etc.) bringt, sondern allein schon die Gefahr, nach einer Entscheidung in juristische Grabenkämpfe verwickelt zu werden, führt bereits bei der internen Entscheidungsvorbereitung und -begründung zu einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand. Die Beamten müssen vermehrt darauf achten, ihre ökonomischen Bewertungen auch in juristisch wasserfeste Begründungen zu kleiden. Erschwerend kommt hinzu, dass informelles Material (beispielsweise wie es zur Abschätzung von „Marktmacht“ oftmals vertraulich von Konkurrenten zur Verfügung gestellt wird) vor Gericht keinen Bestand hat und daher auch nicht zur Verteidigung von RegTP Entscheidungen dort verwendet werden darf. In diesem Zusammenhang beklagen sich die Beamten auch, dass die Deutsche Telekom – als der nach wie vor dominierende ‚incumbent‘ – wichtige Informationen zurückhält oder unter einem Wust von Informationen versteckt, was, so die Klage, bei der Preisregulierung oftmals zu zeitraubenden Ratespielen Anlass gibt:

cations. Restructuring Work and Employment Relations Worldwide, 1997, S. 189 – 226; Schmidt, in: Benz / Goetz (Hrsg.), A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability, 1996, S. 45 – 70.

26 Bundesregierung, Beteiligungsbericht 2001.

27 Im Ferngesprächsbereich hält die Deutsche Telekom noch einen Marktanteil von 60-70% und im Ortsgesprächsbereich sogar noch 98%.

28 Immenga / Kirchner / Knieps / Kruse, Telekommunikation im Wettbewerb: Eine Ordnungspolitische Konzeption Nach Erfolgreicher Marktöffnung, 2001, S. 1.

29 Da das Forschungsprojekt in Kooperation mit dem University College London ausgeführt wurde, sind alle Interviews auf Englisch gehalten und transkribiert worden. der Einfachheit halber verzichte ich hier und im folgenden auf eine Rückübersetzung ins Deutsche.

30 Interview RegTP Februar 2000.

31 Interview Netcologne März 2000; ähnlich Interview RegTP März 2001.

“They give us huge amounts of paper with nothing in it. [...] And if you ask can you explain me this figure, an explanation comes and you have even more questions than before. So, it is quite a difficult process until you get the information you need, and sometimes you even do not get the information and then you have to make some estimations yourself. [...] The idea was that I just compare their figures [...] and then say, ok, it is fine, and just sign it. But it is the other way around. I have to calculate the theoretical costs and then I have to prove that I am right and not that they are wrong. And that is something which is of course a very hard business.”³²

Soziale Regulierung. Während also trotz des sich verringernden Entscheidungsoutputs der RegTP nicht von einem Rückgang der Verwaltungsaufgaben im Bereich der ökonomischen Regulation gesprochen werden kann, sieht die Situation bei der sozialen Regulierung sehr viel günstiger aus. Durch den anziehenden Wettbewerb sind die Preise stark gesunken. Darüber hinaus zwingt die RegTP allerdings die Telekommunikationsanbieter zu speziellen Preisreduzierungen für schwächere Teile der Gesellschaft (chronisch Kranke, Studenten, Rentner etc.). Ferner gab es auch hier politischen Druck, um Programme aufzulegen, die – ganz ähnlich wie im Vereinigten Königreich – Ausbildungsstätten sowie klein und mittelständischen Unternehmen den Anschluss an die „Informationsgesellschaft“ erleichtern sollen. Abschließend ist auch zu erwähnen, dass die RegTP eine Zertifizierung für Telekomfirmen anbietet, die das Vorhandensein gewisser Grundausstattungen an Dienstleistungen sowie deren Qualität nachweist. Außerdem bietet sich die RegTP als Mediator im Streitfall zwischen Kunde und Dienstleister an, sofern dies beiderseitig von den Konfliktparteien gewünscht wird. Alles in allem kann daher gesagt werden, dass im Bereich der deutschen wie auch der britischen Telekommunikation die Sozialregulierung durch die öffentliche Verwaltung eine relativ geringe Rolle spielt – allerdings ist auch hier das Verwaltungsgeschäft nicht einfacher geworden. Die politisch induzierten Sozialstandards sind von den Marktteilnehmern, potentiell entgegen deren ökonomischer Anreizstruktur (letztendlich bedeuten Sozialpolitiken für den Dienstleister ja mehr Aufwand kombiniert mit Einnahmeverlusten) umzusetzen, was durch die Verwaltung vorgegeben sowie in der Umsetzung kontrolliert werden muss.

Koordination. Die administrativen Eigenkoordinationsaufgaben haben auch an Komplexität zugenommen. Zwar wurde das Ministerium für Post und Telekommunikation aufgelöst, die leitenden Experten für letzteres allerdings im Wirtschaftsministerium neu angesiedelt. Der größere Teil des Personalbestandes des Postministeriums wurde in die neugegründete Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, RegTP, überführt, wo auch die Alltagssteuerung des Sektors stattfindet. In die RegTP ging auch das Bundesamt für Telekommunikation und Post auf, das auch schon vor der Reform das notwendige technische Wissen in diesem Bereich für den Staat bündelte. Während die Zahl der Telekommunikationsbeamten im Wirtschaftsministerium sich anfangs relativ stabil um die 50 gehalten hat, ist auch dort mittlerweile ein leichter Anstieg auf 66 zu verzeichnen. Der Personalstand der RegTP ist dagegen von 2710 im Jahr 1998 auf mittlerweile 2430 zurückgegangen. Hier wurden allerdings insbesondere auf den unteren Chargen sowie im administrativen Bereich (vom Bund jährlich vorgeschriebene) Einsparungen realisiert. Tatsächlich sind die Personalzahlen im viel relevanteren Bereich der ökonomischen wie sozialen

32 Interview RegTP Februar 2000.

Telekomregulierung im Ansteigen begriffen: von rd. 250 im Jahr 1998 auf an die 300 im vergangenen Jahr.

Die RegTP ist als 'Bundesoberbehörde' nicht ganz so unabhängig wie Oftel.³³ Darüber hinaus ist das ganze Oftel-Konzept, das ja im Vereinigten Königreich in vielen anderen Bereichen der Versorgungs- und Transportwirtschaftsreformen kopiert worden ist, in Deutschland noch relativ unbekannt. RegTP fällt also in den Kompetenz- und Aufsichtsbereich des Bundeswirtschaftsministers und ist damit auch sehr direkt politischem Druck ausgesetzt. Das jedenfalls war das Ergebnis der Experteninterviews: "[...] of course there is always political pressure [...]. They have very subtle methods to do so;"³⁴ "If Müller calls, Scheuerle [früherer Chef der RegTP], does what he wants;"³⁵ "We see politicians who would like to influence telecommunications into their direction."³⁶

Gleichzeitig tritt RegTP auch in Konkurrenz zum Bundeskartellamt. Das Bundeskartellamt ist mit ungleich mehr Kompetenzen ausgestattet als das britische Office of Fair Trading und ist eine feste Größe im bundesdeutschen marktregulierenden Institutionengeflecht geworden, das eine exzellente Reputation hat. Dort wird die Meinung vertreten, dass sektorelle Regulierung letztendlich ‚regulatory capture‘ befördert und damit tendenziell viel ineffizienter ist als eine konsequente reine Wettbewerbskontrolle ex-post durch das eigene Haus. Die ungewöhnlich ausgeprägte Rolle der Gerichte wurde ja bereits erwähnt. Damit wird sehr deutlich, dass der Koordinationsaufwand zwischen den einzelnen – neuen wie alten – Funktionsträgern der öffentlichen Verwaltung gestiegen ist, nicht zuletzt weil die Privatisierung/Liberalisierung eine deutliche Neugewichtung der Kompetenzen und teilweise sogar ganz neuartigen Aufgaben für die Administration gebracht hat.³⁷

Elektrizität im Vereinigten Königreich

Die Restrukturierung der britischen Elektrizitätswirtschaft gegen Ende der 80er Jahre ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, dass die Industrie überhaupt erst in der Folge des zweiten Weltkriegs verstaatlicht worden ist. Der britische Electricity Act von 1989 bedeutet daher einen weitaus radikaleren Einschnitt als die vergleichbare Reform in Deutschland.

Ökonomische Regulierung. Die britische Reform brachte in erster Linie eine „Re“-Privatisierung von Stromerzeugung und Distribution, während das natürliche Monopol des Verteilungsnetzes in die Verantwortung einer nicht profit-orientierten National Grid Company gegeben wurde.³⁸ Außerdem wurden die Stromerzeugungseinrichtungen, bis dato Sache des Central Electricity Gene-

33 Böllhoff, in: Héritier / Coen (Hrsg.) (FN 11).

34 Interview RegTP Februar 2000.

35 Interview Netcologne März 2000.

36 Interview Deutsche Telekom Februar 2000.

37 Coen, in: Héritier / Coen (Hrsg.) (FN 11); Böllhoff, ebd.

38 Thomas, in: Midttun (Hrsg.), *European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*, 1997, S. 41 – 87; Newbery / Green, in: Gilbert / Kahn (Hrsg.), *International Comparisons of Electricity Regulation*, 1996, S. 25 – 81.

rating Board (CEGB), in drei unabhängige Unternehmen aufgeteilt. Ferner wurden die zwölf regionalen Untergliederungen des CEGB ebenfalls privatisiert, diese figurieren seither als Distributoren unter dem Namen Regional Electricity Companies (RECs). Letztere bewirtschaften auf Zeit ein regionales Stromverteilungsmonopol. Neuerdings können allerdings nicht nur Groß-, sondern auch Privatkunden ihren Verteiler selbst wählen, auch und gerade wenn dieser nicht das offiziell bewirtschaftende Unternehmen in ihrem Gebiet ist.

Die RECs erringen ihr Gebietsmonopol über ein komplexes Bewerbungsverfahren, wobei die ergatterten Lizenzen sie zur Erfüllung vieler Regeln und Standards verpflichten. Im übrigen benötigen auch die Generatoren sowie die überregionalen Stromdistributoren ähnliche Lizenzen, die allesamt von der sektoralen Regulierungsbehörde Ofgem (früher Offer) vergeben werden. Die Betreuung der Lizenzen sowie die Überwachung des „transmission grid“ bedeutet bereits einen nicht unerheblichen und nach unseren Daten sicherlich nicht abnehmenden Arbeitsaufwand der Verwaltung im Sinne der ökonomischen Regulierung. Als besonderes britisches Merkmal der Preisregulierung kommt allerdings noch hinzu, dass der Strommarkt (insbesondere von „wholesale“ zu „retail“) an einen speziellen marktimitierenden Mechanismus gebunden ist. Das war bis vor kurzem der sogenannte ‚Pool‘ und ist seit Jahreswechsel das ‚New Electricity Trading Arrangement‘, kurz NETA.³⁹ Die Details dieser komplexen Mechanismen sind hier nicht weiter von Interesse.⁴⁰ Wichtig ist aber, dass dieses System dadurch gekennzeichnet ist, dass der Staat einen künstlichen Markt erzeugt, der für Produzenten wie Distributoren die richtigen Anreize für effizienten Austausch gemäss Angebot und Nachfrage zu setzen sucht. Eine solche „Punktlandung“⁴¹ scheint der britischen Administration bisher allerdings noch nicht wirklich gelungen und so deutet die radikale Transformation des Pools zum NETA auf ungebrochen hohen Regulierungsbedarf hin.

Soziale Regulierung. War die britische Energiepolitik zu anfangs völlig von der neoliberalen Deregulierungsideologie geleitet “[...] focussing very much the promotion of competition”⁴², erhielten spätestens seit dem Regierungswechsel zu Labour soziale Gesichtspunkte und Belange der Umwelt immer stärkeres Gewicht. Als ‚Wasserscheide‘ gilt hier der Utilities Act des Jahres 2000. War beispielsweise bis dato die Erneuerbare Energiepolitik im Grunde eine Frage, wie man diese Energieart schnell auf den Markt bringen könnte, “without having to put into place specific legislation”⁴³, wurde seither die Anreizstruktur ausgebaut und auch die Forschungsförderung in diesem Bereich stark ausgeweitet. Seit Januar 2002 gibt es auch eine Renewable Obligation, die die Stromdistributoren verpflichtet (allerdings können diese sich durch eine entsprechende finanzielle Abgabe auch „freikaufen“); eine bestimmte Menge an „green electricity“ einzukaufen.⁴⁴ Ferner kommt vom zuständigen Ministerium wieder mehr „environmental and social

39 Suck, in: Héritier / Coen (Hrsg.) (FN 11).

40 Vgl. Eising, Liberalisierung und Europäisierung. Die Regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, 2000.

41 Engel, in: Immenga / Möschel / Reuter, Festschrift Ernst-Joachim Mestmäcker, 1996, S. 119 – 138.

42 Interviews DTI-II November 2001; Ofgem-II November 2001.

43 Interview DTI November 2001b.

44 Vgl. Interview Ofgem November 2001a.

guidance and Ofgem has translated that in Environmental and Social Action Plans.”⁴⁵ Das wiederum hat Ofgem mehr Kompetenzen, aber auch Pflichten beschert.⁴⁶ Alles in allem wurden die sozial- und umweltpolitischen Politikansätze ausgebaut und konsolidiert: “now the principal objective is to protect interests of customers where appropriate by promoting competition.”⁴⁷ Dies alles hat die Regulierungsarbeit von Ofgem verkompliziert:

“How to regulate the industry in a world of growing demand? [...] You want to put the right incentives and to do that efficiently, I mean this is quite a regulatory challenge. [...] It is not so obvious as stripping out the initial inefficiencies and bringing down prices. [...] We are in less obvious territory now.”⁴⁸

Und diese Komplexitätserhöhung auf dem Gebiet der sozial- und umweltpolitischen Regulierung hat auch einen Zuwachs von Personal mit sich gebracht. “The higher profile of our secondary duties” hat zum Effekt, dass die Beamten “are buried in work.”⁴⁹ Diese Mehrbelastung ist wohl kaum ein temporäres Phänomen, da Tony Blair bereits angekündigt hat, über die nächsten Jahre weitere 100 Millionen Pfund für die Erforschung von Erneuerbarer Energie bereitzustellen.⁵⁰

Koordination. Den steigenden Regulierungskosten hat die britische Regierung unlängst damit beizukommen versucht, die sektoralen Regulierungsbehörden für Strom und Gas zu fusionieren (ähnliches ist übrigens auch für den Telekommunikationssektor geplant). Das hat natürlich erst einmal zu Mehrkosten geführt. Die Strategie dürfte sich mittelfristig aber auszahlen.⁵¹ Die ‚Triade‘ der involvierten Regulierungsautoritäten wird somit – wie im Bereich der Telekommunikation – durch die klassische Wettbewerbsaufsicht, OFT, den sektorspezifischen Regulator, Ofgem, und dem zuständigen Ministerium, DTI, beschrieben. Wobei allerdings erschwerend hinzukommt, dass bei der Auflösung des Energieministeriums 1992 verschiedene Kompetenzen, die erneuerbaren Energien betreffend, dem britischen Umweltministerium zugefallen sind, was derzeit durchaus zu Koordinationsschwierigkeiten auf Regierungsebene führt.⁵² Auf der anderen Seite wird die Beziehung zwischen OFT und Regulierer – die ja im Bereich der Telekommunikation zu Spannungen hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung geführt hat – im Energiebereich als unproblematisch geschildert.⁵³

Auch die Betriebskosten sowie die Personalzahlen deuten auf eine Ausweitung der Regulierungstätigkeit und in keinem Fall auf einen Rückgang hin. Ohne die auftretenden Mehrkosten im Übergang vom Pool zu NETA zu berücksichtigen, errechnete die Beratungsfirma WS Atkins im Auftrag der Regierung einen jährlichen Anstieg der Betriebskosten in den 1990ern von 10.5%. Der jährliche Personalzuwachs im gleichen Zeitraum betrug denn auch 9.3%.⁵⁴ Das etwas mehr-

45 Interview DTI November 2001a.

46 Interview Ofgem November 2001a.

47 Interview Ofgem November 2001b.

48 Interview Ofgem April 2001.

49 Interview Ofgem November 2001b.

50 Interview DTI November 2001b.

51 Vgl. *WS Atkins*, External Efficiency Review of Utility Regulators. Final Report, 2001.

52 Interview DTI November 2001a.

53 Vgl. Interview Ofgem November 2001a.

54 *WS Atkins* (FN 51).

deutige Bild dieser Analyse, nämlich Anstieg der Wettbewerbsintensität, niedrigere Preise, aber höhere Betriebskosten, könnte durch den grundlegenden Konflikt, der den britischen Energiesektor durchzieht, erklärt werden:

“I suppose, the situation we are in is that we have conflicting wants. One is markets which run on their own, where you don’t have government interventions. [...] They set their own prices and are almost self-regulated. And then you have a requirement that you do have to have green power. So the government sort of has to intervene into this market to change the playing field slightly.”⁵⁵

Personalbestand Ofgem (Ofgas + Offer)

84	85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001
-	19	21	28	28	188	228	249	269	287	301	343	360	386	439	521	555

Quelle: WS Atkins (FN 50); N.B. Offer wurde erst 1989 eingerichtet.

Personalbestand Offer

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
214	N	222	214	217	231	233	252	merger

Quelle: Derek Herbert, DTI.

Ofgem Verwaltungskosten⁵⁶

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
10.1	9.9	10.5	12.8	13.5	19.2	24.2	29.7	38.0	48.5	62.8

Quelle: WS Atkins (FN 50). (£ Millionen)

55 Interview DTI November 2001a.

56 Die Zahlen beziehen sich auf ‘operating costs’, also Betriebskosten von Offer und Ofgas zwischen 1990 – 1998.

Elektrizität in Deutschland

Die Liberalisierung europäischer Strommärkte war (und ist noch immer) dank der Beharrungskräfte nationaler Regelungen ein langwieriger Prozess. In diesem Zusammenhang hat die Geschwindigkeit und der Umfang der Liberalisierung des deutschen Strommarktes viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen.⁵⁷ Im deutsch-britischen Vergleich ist dazu zunächst einmal anzumerken, dass die hiesige Stromindustrie niemals auch nur annähernd so zentralisiert gewesen ist wie die britische, auch wenn es rechtlich geschützte Monopole gab.

Ökonomische Regulierung. Zwei zentrale Besonderheiten der deutschen Regulierungslösung können auch allein im Kontext der korporatistisch geprägten politischen Kultur der Bundesrepublik in Kombination mit einem starken lokal-kommunalen Element erklärt werden. Dementsprechend wurde in Deutschland erstens auf die Einrichtung einer zentralen sektoralen Regulierungsbehörde (bisher) verzichtet. Und zweitens wird, um dennoch ein Minimum an gemeingültigen Markt- und insbesondere Durchleitungsregeln garantieren zu können, auf die Selbstregulierung durch die Interessenverbände in Form einer ‚Verbändevereinbarung‘ gesetzt.⁵⁸ Demnach sollen die Verbände die Konditionen für den Third Party Access (TPA) selbständig festlegen. Sollten sie scheitern, kann der Bundeswirtschaftsminister allerdings die entsprechenden Gebühren etc. in eigener Kompetenz festlegen. Damit kann in Ausnahmefällen der Bundeswirtschaftsminister die Rolle eines „regulatory official body“ einnehmen. „[...] What in other countries is done by the regulator is in Germany done by companies.”⁵⁹ Bisher hat die Bundesregierung trotz steigenden Drucks von Seiten der europäischen Partner (die ausnahmslos einen Sektorregulierer installiert haben) und der EU Kommission (die gerne eine koordinierende Regulierungsautorität der nationalen Regulierer auf EU Level einführen würde) sowie angesichts der Klagen vieler neuer Wettbewerber, die die korporatistische Lösung für Newcomer als strukturell benachteiligend darstellen, an ihrer singulären Regulierungsversion festgehalten.

Soziale Regulierung. Im Bereich der sozialen Regulierung, die hier wie auch im Vereinigten Königreich insbesondere die umweltpolitischen Belange beinhaltet, sind in Deutschland eine Vielzahl von Steuerungselementen in Gebrauch. Durch entsprechende Gesetze genießt beispielsweise die Erzeugung von Strom durch erneuerbare Energien eine 100% Abnahmegarantie in Form einer unbedingten Einspeisungserlaubnis zu im voraus festgesetzten Preisen. Anders als im Vereinigten Königreich herrscht damit zwischen den verschiedenen erneuerbaren Energieträgern kein direkter Konkurrenzkampf. Die Planung, Implementierung sowie Kontrolle solcher Programme – zu denen sich die Bundesregierung nicht zuletzt im Rahmen von internationalen Vereinbarungen verpflichtet hat⁶⁰ – benötigt entsprechende administrative Kapazitäten. Hinzu kommen traditionelle energiepolitische Verteilungspolitiken wie das Relikt des ‚Kohlepfennigs‘ zur Förderung der heimischen Stromerzeugung aus Braunkohle und ferner die Implementation des

57 Eising (FN 40); Eberlein, in: Current Politics and Economics of Europe 9 (2000), S. 407 – 425; Mez, in: Midttun (Hrsg.) (FN 38), S. 231 – 252.

58 Seeliger, in: Wirtschaftsdienst 80 (2000), S. 661 – 665; Vereinigung der Deutschen Energiewirtschaft (Hrsg.), Neue Verbändevereinbarung – Was Bringt Sie?, 1999; Engel (FN 41), S. 125.

59 Interview RWE April 2000.

60 „Handelsblatt“ v. 9.1.2002, S. 5.

sogenannten ‚Atomausstieg‘, die auch im Zusammenspiel der Wirtschafts- und Umweltministerien gehandhabt werden müssen. Diese zum Teil durchaus gegensätzlichen Politikansätze addieren sich mittelfristig – wie der neueste Energiebericht der Bundesregierung offen zugibt – nicht zu einer kohärenten Strategie.⁶¹

Koordination. Was nun den Verwaltungsaufwand in Hinsicht auf ökonomische Regulierung betrifft, schneidet dieses Modell sicherlich sehr positiv ab. Allerdings hat das Fehlen einer zentralen Regulierungsautorität und somit von verbindlichen ex-ante Entscheidungen auch dazu geführt, dass die in den untersuchten Bereichen in Deutschland ohnehin bereits sehr stark beanspruchten Verwaltungsgerichte sowie die Kartellbehörden auf Bundes- wie auf Länderebene in noch stärkerem Maße befasst werden.

Auch im Bereich der Eigenkoordination der Verwaltung hat die Entscheidung, auf einen sektoralen Regulator zu verzichten, wenigstens vier Konsequenzen gezeitigt. Zum einen ist das Bundeswirtschaftsministerium zum unbestrittenen Mittelpunkt energiepolitischer Konzeption und Koordination geworden. Zum zweiten muss das Kartellamt mit erhöhter wettbewerbsrechtlicher ex-post Regulierung fehlende ex-ante Richtlinien tendenziell ausgleichen. Zum dritten hat dieser eher inkrementelle Ansatz dazu geführt, dass die Konfliktparteien verlässliche Entscheidungen verstärkt über die Gerichte zu etablieren suchen. Und schließlich wurde die einflussreiche Position der „Landesfürsten“ trotz der nachhaltigen Restrukturierung des Elektrizitätssektors konserviert.

Die erreichte Balance ist aber möglicherweise nicht von Dauer. Dabei ist es nicht nur die im Raum stehende ‚europäische Lösung‘ einer Konzentration technischem und transnationalem Koordinationswissens in eine EU Behörde auf supranationaler Ebene, sondern auch die offensichtliche Konsolidierung der Energiewirtschaft selbst, wie sie momentan durch eine Fusionswelle angedeutet wird. Folgerichtig wird auf der Bundesebene die Regulierungskompetenz weiter ausgebaut. So wurde kürzlich der Personalbestand der Energieabteilung im Bundeswirtschaftsministerium aufgestockt sowie eine spezielle ‚Task Force‘ eingerichtet. Ferner hat auch das Bundeskartellamt Personal in diesem Bereich ausgebaut und sogar eine eigene Beschlusskammer für die Elektrizitätswirtschaft angelegt. Im gleichen Zeitraum hat sich aber der energiepolitische Personalbestand der Bundesländer praktisch nicht verändert.⁶²

Der Bahnsektor im Vereinigten Königreich

Peter Hain, der britische Europaminister, hat die heimische Eisenbahn kürzlich als „the worst railways of Europe“⁶³ bezeichnet, und von den Sektoren, die hier untersucht werden, ist der britische Eisenbahnkomplex sicherlich der unübersichtlichste. Von wirklichem Wettbewerb ist man

61 *Bundesregierung*, Energiebericht: Nachhaltige Energiepolitik Für Ein Zukunftsfähige Energieversorgung, 2001.

62 Vgl. *Bauer* (FN 11).

63 „NZZ“ v. 14. 1.2002, S. 14.

noch sehr weit entfernt, obwohl die Maxime der Reform gerade war, einen solchen schnellstmöglich zu etablieren. In der Zwischenzeit scheint es aber, dass die dabei entstandene Regulierungsstruktur selbst immer mehr zum Bestandteil des Problems anstatt zu dessen Lösung geworden ist. Hinzu kamen „Kommunikationsstörungen“ zwischen einigen wichtigen Verwaltungsspitzen im Sektor sowie eine Reihe tragischer Unfälle, die zu einer Erodierung des Vertrauens in der Bevölkerung beitrugen. Im Herbst 2001 hat der Verkehrsminister zusätzliche Mittel für die Schienenwegagentur, Railtrack, zurückgehalten und damit deren Zahlungsunfähigkeit provoziert – was zu einer de facto Renationalisierung des Unternehmens geführt hat. Das hat eine neue Runde der Restrukturierung eingeleitet, deren Resultat derzeit kaum abzusehen ist. „All is up in the air“, umschrieb ein hoher Beamter die vorherrschende Unsicherheit für Regulierer und Regulierte im Sektor. Die Details der Genese des Sektors über das 1992 Whitepaper, den 1993 Railways Act bis hin zum 2000 Transport Act sind bereits andernorts Objekt ausführlicher Forschung und brauchen daher hier nicht weiter ausgeführt zu werden.⁶⁴

Ökonomische Regulierung. Im Rahmen der hier verfolgten Fragestellung ist allerdings nicht unerheblich, dass es im britischen Bahnsektor einen unregulierten Wettbewerb eigentlich nicht gibt. Ökonomische Regulierung insbesondere über die detaillierte Festlegung der Konditionen, wie sie in den Lizenzen für Eisenbahnunternehmen oder die Fahrparkleaser enthalten sind, setzen große Planungs- und Überwachungskapazitäten bei den involvierten staatlichen Stellen voraus bzw. nehmen dort ihren Ausgang. Das heißt, da die Zahl möglicher bahnbewirtschaftender Unternehmer auf einer bestimmten Strecke begrenzt ist, beschränkt sich der eigentliche Wettbewerb auf die Lizenzvergabe bzw. -auswahl. Und bei Bahnunternehmen, welche die gleiche Strecke bewirtschaften, sind – bei relativ homogener Preisstruktur – es oft allein ‚sekundäre‘ Elemente – wie etwa die Qualität des Caterings oder die Einrichtung von Nichtraucherzonen – über die sich im Tagesgeschehen so etwas wie rudimentärer Wettbewerb entwickeln kann.⁶⁵

Man war allerdings Anfang der 90er Jahre durchaus mit der Erwartung angetreten, dass die ökonomische Regulierung bald Routinetätigkeit der sektoralen Regulierungsbehörde sein würde und damit “the civil servants within the department of transport would sort of whither away to nothing more than 4 or 5 people.”⁶⁶ Diese Hoffnung hat sich allerdings nicht erfüllt und bisher hat das gesetzgeberische Nachbessern Personaleinsparungen verhindert und die derzeitige Krise von Railtrack wird voraussichtlich sogar einer Personalausweitung auf Ministerialebene Vorschub leisten (geplant ist eine vorerst allerdings nur temporäre Verdopplung des dortigen Personalbestandes). Der erhöhte Ressourcenbedarf wird dabei insbesondere dadurch erklärt, dass es nunmehr “after the event“, d.h. nach der Implementation erster Reformschritte, sehr viel schwieriger geworden sei, auf den Sektor legislativ steuernd einzuwirken.⁶⁷

64 *Héritier* (FN 11); vgl. auch *Böllhoff*, ebd.

65 Interview SRA November 2001.

66 Interview DTLR November 2001.

67 Interview ORR November 2001.

Schwerer wiegt allerdings der erhöhte Bedarf innerhalb der Verwaltung betreffend industriebezogener Daten. Dieser scheint mit der Regulierungserfahrung durchaus größer anstatt geringer zu werden:

“Your understanding of issues increases so you are now asking for different kinds of information than before. Before, when we got information, we thought that is fine. Now we are saying, yes o.k. but what is about this and that. We are keeping learning.”⁶⁸

Außerdem wurden im Bereich der ökonomischen Regulierung neue Instrumente entwickelt. Ein Beispiel hierfür ist der sogenannte “asset register”, in dem Qualitätsdaten zu u.a. Streckenabschnitten systematisch gesammelt werden, um im Bedarfsfall als Grundlage von Regulierungsentscheidungen dienen zu können.⁶⁹ Wie dieses Beispiel unterstreicht, ist die Informationsnachfrage im britischen Bahnsektor nach seiner Reform stark angestiegen:

“There is a great desire for information. [...] When you start fragmenting the industry, then you need transparency of information. The more fragmentation you have, the more information you need.”⁷⁰

Soziale Regulierung. In Hinsicht auf die soziale Dimension der Regulierung lässt sich aufzeigen, dass seitdem Labour die Regierungsverantwortung übernommen hat, die offizielle Sprachregelung ein größeres Gewicht auf Allgemeinwohl und Sicherheit im Zusammenhang mit der Bahnreform legt. Die Konservativen werden dabei bezichtigt, nur “proceeds of privatisation” auf Kosten des „public interest“ verfolgt zu haben.⁷¹ Dabei ist allerdings zu sagen, dass bereits seit Beginn der Reform die staatlichen Geldtransfers in die privatisierte Bahnwirtschaft, immer schon an die Erfüllung detaillierter hauptsächlich eben sozialpolitischer Konditionen – wie Pendler- und Familienpreinsnachlässe, Lizenzkombination von wirtschaftlichen mit unwirtschaftlichen Streckenabschnitten in „remote areas“ – geknüpft war. Die Aufrechterhaltung sowie Überwachung dieses Anreizsystems, welches vor dem Hintergrund eines forcierten „Wettbewerbs“ zwischen den Teileinheiten Railtrack, TOCs and ROSCOS stattfindet, ist eine außergewöhnlich komplexe und arbeitsintensive öffentliche Aufgabe, die in diesem Fall von SRA in Form der Lizenzvertragskonzeption und -vergabe sowie durch die Vertragserfüllungsüberwachung wahrgenommen wird.⁷² Dabei besteht die schwierige Verwaltungsaufgabe gerade nicht (nur) im Sammeln der einschlägigen Daten, sondern in deren verlässlicher und angemessener Auswertung:

68 ebd.

69 Hintergrund hierfür war, dass nach den dramatischen Unfällen eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung ausgesprochen werden musste, weil man im Grunde nicht wusste, welche Streckenabschnitte ähnliche Sicherheitsrisiken aufwiesen, wie jene, auf der sich der Unfall ereignete. Ein “asset register” hätte eine zielgenauere Geschwindigkeitspolitik erlaubt und viele Verspätungen verhindern können.

70 Interview ORR November 2001.

71 Winsor, *The Regulatory Framework – Speech by the Rail Regulator to Institution of Electrical Engineers* 12 June 2001, 2001, S. 1.

72 Héritier (FN 18).

“There is more information available [after privatisation, MB] but each organisation produces its own information in the way it wants it and it may not be easily reconciled with somebody else’s information. [...] There is more information, which is good, but it has not been getting easier to understand and interpret that information.”⁷³

Koordination. Was ich hier kurz halten will, ist die vertrackte Situation der Eigenkoordination der einzelnen involvierten Verwaltungseinheiten. Man hat hier auf eine doppelt triadische Regulierungsstruktur gesetzt, die aber in der Zwischenzeit schon mehrfach verändert wurde und über deren ‚Optimierung‘ auch gegenwärtig im Zeichen der Railtrackkrise wieder diskutiert wird. Vereinfacht gesagt, gibt es drei sektorale Regulatoren, ORR, der Railtrack betreut, SRA, die die Lizenzen an die Bahnunternehmen vergibt bzw. überwacht, und HSE, der für die Sicherheit der Schienenwege und des Fuhrparks verantwortlich ist. Diese drei Sektorregulierer bilden dann zusammen mit der Transportabteilung im Wirtschaftsministerium sowie mit dem allgemeinen Wettbewerbshüter OFT die zweite Dimension der britischen Regulierungsstruktur. Obwohl konzeptionell insbesondere für die Aufspaltung der Regulierungskompetenzen in subventionsverteilende Verwaltung (SRA) – die ja Unternehmen unterstützt, welche wiederum für die Streckennutzung an Railtrack Gebühren bezahlen müssen – und dem für die Kontrolle von Railtrack zuständigen Regulators (ORR) durchaus gute Gründe sprechen, kann nicht gesagt werden, dass dieses System in der Praxis gut funktioniert hätte. Insbesondere anfangs war zudem die Koordination zwischen den einzelnen staatlichen Einheiten nicht immer reibungslos, nicht zuletzt auch deswegen, weil eine Reihe von Doppelfunktionsbildungen nicht vermieden worden waren. Darüber hinaus muss natürlich gesagt werden, dass gerade weil der Sektor nach wie vor auf öffentliche Gelder angewiesen ist, es immer auch eine starke Tendenz in der Politik gegeben hat, entsprechend Einfluss zu üben.⁷⁴ Sicherlich trug auch eine unglückliche Besetzung der Spitzenämter der beiden wichtigsten Regulierer, ORR und SRA, zur Verschärfung des Koordinationsdefizits bei:

“Under the first Labour government there was a huge split between ORR and SRA. Morton went around telling everybody that this is now ‘his’ railway and [...] Winsor was some sort of economic legal technician with no cloud whatsoever. And Winsor went around telling everybody that he was now ‘Mr UK Railway’ and it was him to make railway policy. They hated the sight of each other and it was just a straight disaster.”

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass einerseits die “turf wars between the ORR, the SRA and the HSE” und andererseits die Tendenz zur Formalisierung der Interaktion innerhalb eines stark fragmentierten Sektors die Beziehungen zwischen Regulierern und Regulierten, aber auch zwischen den Regulierern selbst, “antagonistic and contractual” gemacht haben und die Verantwortung dafür tragen, dass der Koordinationsaufwand stark angestiegen ist. Diese Spannungen werden zusätzlich dadurch verstärkt, dass die Regulierungskosten i.e.S. keinesfalls geringer geworden sind. Nash rechnet vor, dass zwischen 1993 und 1996 die Regierungssubventionen „for pas-

73 Interview DTLR November 2001.

74 Interview SRA November 2001.

senger services from £458m to £1960m”⁷⁵ gestiegen sind. Bei den oben angesprochenen Koordinierungsschwierigkeiten ist es auch wenig erstaunlich, dass im Vergleich zu den britischen Telekommunikation- und Elektrizitätssektoren die staatlichen Regulierungskosten für die Bahn am höchsten ausfallen.⁷⁶ Das schlägt sich auch in den folgenden Personalbestandszahlen nieder.

Personalbestand ORR

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
-	32	75	87	130	142	160	165	

Quelle: ORR Jahresberichte

Operating Costs ORR

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
			7.3	7.8	8.2	12.6	13.8	

Quelle: WS Atkins, 2001. £ Millionen

Personalbestand DTLR

	90s-01	2002
Staff	ca. 55	55+44

Quelle: ORR Interview November 2001.

Personalbestand OpraF-sSRA-SRA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁷⁷	2001
Staff	13	41	69	102		129	140	250	284 (341) ⁷⁸

Quelle: OpraF und SRA Jahresberichte.

75 Nash, in: European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.), Round Table 103. The Separation of Operations from Infrastructure in the Provision of Railway Services, 1996, S. 55 – 89.

76 WS Atkins (FN 51).

77 BRB und OpraF haben in dieser Zeit bereits die „shadow“ SRA gebildet.

78 Zu diesen 284 muss man 108 Mitarbeiter von BRB Residuary Ltd hinzurechnen. Darüber hinaus addieren sich weiter 49 vom Rail Passenger Council (SRA Annual Report 2001, S. 95ff.)

Der Bahnsektor in Deutschland

Nach mehr als einem Dutzend Reformversuchen und „Reförmchen“ seit den 50er Jahren kam eine ernsthafte Restrukturierung erst im Kontext der Finanz- und Funktionalzwänge im Gefolge der Deutschen Vereinigung in Gang.⁷⁹ Ähnlich wie im Vereinigten Königreich ist auch der deutsche Bahnsektor von Regierungssubventionen vollkommen abhängig. Allerdings hat man hier Schienennetz, Fuhrpark, Güter- und Personentransport bisher nur formal getrennt und unter dem Dach der Deutsche Bahn AG, die zu 100% Staatseigentum ist, belassen. Wettbewerb entwickelt sich nur langsam. Die ca. 150 zugelassenen Eisenbahnunternehmen kommen nur auf einen Marktanteil von 3% – die Deutsche Bahn AG muss daher als “de facto monopolist”⁸⁰ begriffen werden. Allerdings halten deren Konkurrenten bereits 1/3 des regionalen und lokalen Verkehrsegments.

Ökonomische Regulierung. Die Bahnreform hat – nicht zuletzt durch die sogenannte ‚Regionalisierung‘, wobei die Verantwortung zur Bestellung von regionalem und lokalen Bahnleistungen den Ländern und Kommunen übertragen worden ist – zu reger Verwaltungstätigkeit geführt, denn insbesondere die Länder mussten ihre neu gewonnenen Rechte mit entsprechenden Gesetzen ausfüllen.⁸¹ Mit dem Erwachen eines rudimentären Wettbewerbs hat sich denn auch immer öfter das Bundeskartellamt eingeschaltet. Darüber hinaus konnte das neu eingerichtete Eisenbahn Bundesamt seinen Output an technischer Regulierung immer weiter steigern. Diese beiden Institutionen prägen seit 1994 durch ansteigende Zahl von Entscheidungen und Direktiven die Regulierungspraxis im Bahnsektor.⁸² Darüber hinaus – ähnlich wie bei den anderen untersuchten deutschen Sektoren – haben die Verwaltungsgerichte eine wichtige entscheidungsproduzierende Stellung inne.

Der für die Regulierung des Bahnsektors benötigte Personalbestand ist schwierig abzuschätzen. Zum einen wurde die Deutsche Bundesbahn ja mit ihrem ostdeutschen Pendant fusioniert, was erst einmal zu einem großen Überhang geführt hat, der nur langsam abgeschmolzen werden konnte. Nach der Privatisierung wurden dann die Beamten an die neue Deutsche Bahn AG ‚ausgeliehen‘. Sie behielten/behaltten allerdings alle ihre Ansprüche, die von einer neugegründeten Institution, dem Bundeseisenbahnvermögen, verwaltet werden.⁸³ Ferner musste sich der technische Regulierer, das mit der Reform installierte Eisenbahn Bundesamt, einen Personalbestand erst einmal schaffen. Es hat seit 1994 mehr als 1000 Personen eingestellt – derzeit arbeiten dort 1233 Beamte. 90% des derzeitigen Personals kam von den beiden deutschen Eisenbahnen und ca. 10% wechselte vom Bundesverkehrsministerium in die neue Behörde. In letzterem hat sich der Personalbestand in der zuständigen Behörde im Verlauf der 1990er Jahre um ca. 20% von 43 auf 51

79 Interview BMVBW August 2000; *Lehmkuhl*, in: Benz / Goetz (FN 25), S. 71 – 92; *Herr / Lehmkuhl*, Die Verwaltung 30 (1997), S. 396 – 419.

80 *Coen / Héritier* (FN 21), S. 31.

81 *Ewers / Ilgmann*, Zwischenbilanz der Bahnreform. Schriftliche Stellungnahme Zu Den Fragen Des Ausschusses Für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Des Deutschen Bundestages Am 11. Oktober 2000 in Berlin, 2000, S. 34.

82 Interview EBA August 2000; Interview BKartA September 2000.

83 *Bundesregierung* (FN 61).

erhöht (wobei er 1992 allerdings kurzfristig einmal auf 64 Beamte angeschwollen war). Unstrittig ist auch der Fakt, dass auf regionaler und lokaler Ebene die Reform des Bahnsektors zu einem Mehrbedarf an Personal geführt hat. Genaue Zahlen liegen allerdings nicht vor.

Soziale Regulierung. Dass der Bund Mehrheitseigner des Schienennetzes auch einer künftig privatisierten Eisenbahn bleiben muß, hat in Deutschland Verfassungsrang. Darüber hinaus ist dem Bund aufgetragen, den Verkehrsbedürfnissen „zum Wohl der Allgemeinheit“ (Artikel 87e GG) Rechnung zu tragen. Diese soziale Verantwortung kommt den Bund buchstäblich teuer zu stehen. Ewers und Ilgmann⁸⁴ rechnen vor, dass in einem rasant wachsenden Transportmarkt der Anteil der Schienenwirtschaft nur leicht gestiegen ist bzw. in einigen Segmenten stagniert. Gleichzeitig bedient der Bund mit jährlich 10 Milliarden alte Verbindlichkeiten der Bahn aus der Zeit vor der Reform. Weitere 6 Milliarden gehen jährlich an die Länder, damit diese ihren regionalen Personennahverkehr finanzieren können – dabei gibt es weitere 4 Milliarden im Jahr für sozial besonders erwünschte Transportdienste. Ferner hat sich der Bund verpflichtet, jährlich 3,5 Milliarden in den Ausbau und die Instandsetzung des Schienennetzes zu investieren.⁸⁵ Das ergibt einen jährlichen Betrag von ca. 23 Milliarden, die direkt oder indirekt in die Förderung des Schienenverkehrs fließen – dabei sind zusätzliche Ländersubventionen noch gar nicht einberechnet. Bei diesem Finanzvolumen ist es wenig überraschend, dass der Bund durchaus auch politischen Druck dahingehend ausübt, unter welchen sozial- bzw. regionalentwicklungspolitischen Gesichtspunkten, d.h. in welche Streckenabschnitte oder neue Projekte, diese Mittel investiert werden.

Koordination. Der durch die arbeitsteilige Ausdifferenzierung der Regulierung des Sektors anfallende Koordinationsaufwand lastet schwer auf der öffentlichen Verwaltung. Zum einen treten Spannungen auf zwischen dem technischen Sektorregulierer, EBA, der sich gerne zu einer umfassend kompetenten Regulierungsbehörde aufschwingen würde, und dem Bundeskartellamt, das dadurch im Sektor (weiter) an Einfluss verlieren könnte. Das EBA wird dabei vom Bundesverkehrsminister unterstützt, der die nominale Oberaufsicht über diese Behörde inne hat, und das Bundeskartellamt erhält andererseits vom Bundeswirtschaftsminister Schützenhilfe. Hinzu kommt, dass der de facto Monopolist Deutsche Bahn AG – dessen Einfluss in Schach zu halten, sich sowohl das EBA als auch das BKartA berufen fühlen – vom Bundesfinanzministerium Beistand erhält, weil man sich dadurch erhofft, bei einem späteren Börsengang den Erlös für den Bundeshaushalt zu optimieren bzw. einen solchen nicht gefährden möchte.⁸⁶ In diesem Spannungsgewebe ist die jüngste Initiative des Bundesverkehrsministers, die DB Netz AG aus der Holding der DB herauszulösen und in eine unabhängige „Trassenagentur“ zu überführen, hängen geblieben. Dass die Deutsche Bahn AG größerer Kontrolle durch die zuständigen Behörden bedarf, ist bei Fachleuten allerdings relativ unstrittig, und so ist es wahrscheinlich nur eine Frage der Zeit, bis entweder das EBA oder das Bundeskartellamt hier mehr Kompetenzen bekommen

84 Ewers / Ilgmann (FN 81), S. 4.

85 Vgl. Ott, „Süddeutsche Zeitung“ v. 26.10.2001, S. 26.

86 Interview EBA August 2000; „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 28.11.2001, S. 15; Schwenn, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 23.6.2001, S. 13.

wird. „Wer mehr Regulierungskompetenzen erhält, wird dann auch mehr Personal brauchen.“⁸⁷
Mit anderen Worten: der Koordinationsaufwand der öffentlichen Verwaltung im Bereich Bahn ist also im Fluss, aber eine Rückführung bzw. Verringerung ist keineswegs in Sicht.

87 *Schmidt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 17.9.2001, S. 17; vgl. auch „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 15.3.2001 und „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 27. u. 28.11.2001.

Aufgabenanpassung im öffentlichen Sektor

a) Quantitativer Wandel der Verwaltungsfunktionen

Der vorangegangene empirische Überblick birgt folgende grundlegende Schlussfolgerung: es ist praktisch in keinem der untersuchten Sektoren zu einem nennenswerten Abbau staatlicher Verwaltung gekommen. Die Umstrukturierungen haben lediglich zu einer Umverteilung der administrativen Aufgaben geführt, gewöhnlich als Auslagerung aus den nationalen Ministerien in sektorale Regulierungsbehörden. Vergleicht man nun anhand des zusammengetragenen empirischen Materials die einzelnen Sektoren miteinander, scheint der Verwaltungsaufwand tendenziell und länderübergreifend im Telekommunikationssektor noch am niedrigsten und im Bahnsektor am höchsten, wobei der Elektrizitätssektor einen mittleren Rang einnimmt.

Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen ‚ökonomische Regulierung‘, ‚soziale Regulierung‘ und ‚Eigenkoordination‘, erlauben nun aber ein differenzierteres Urteil. Denn beispielsweise scheint im Telekommunikationssektor die Verwaltungsleistung betreffend die ökonomische Regulierung nicht systematisch geringer als im Elektrizitätssektor, obwohl die Wettbewerbs- und Innovativkräfte im ersteren sicherlich sehr viel größer zu veranschlagen sind als im letzteren. Wir sehen nun aber, dass im Telekommunikationssektor der Wettbewerbsdruck zwar dazu führt, dass sozialpolitische Ziele – im Grunde sind das flächendeckende Versorgung und erschwingliche Preise – relativ aufwandseffizient von der Verwaltung gesteuert bzw. begleitet werden können. Aber gleichzeitig muss dort ein sehr viel höherer Aufwand betrieben werden, damit staatliche Stellen Marktveränderungsprozesse verfolgen, bewerten und gegebenenfalls zu deren Korrektur intervenieren können. Hinzu kommt, dass gerade weil dieser Markt ständige und schnelle Transformationen durchmacht, auch die Eigenkoordination des Verwaltungskomplexes besonders belastet wird.

Man sieht im Ländervergleich allerdings auch die differenzierende Wirkung der unterschiedlichen Regulierungslösungen, denn im Elektrizitäts- und Bahnsektor haben sich in sehr viel stärkerem Maße als im Telekommunikationsbereich – insbesondere in Deutschland – länderspezifische Eigenheiten bewahrt. Denn in Deutschland kann die Sektortransformation als inkrementell und pfadabhängig beschrieben werden. Im Vereinigten Königreich kann man dagegen umfassende Restrukturierungen und Reformen beobachten, die zwar alle einem ähnlichen, marktimitierenden Grundmuster und Strukturaufbau folgen, die aber den jeweiligen regulativen Status-quo-ante gänzlich erneuert haben. Dabei kommt es zu dem Paradox, dass das Vereinigte Königreich zur Aufrechterhaltung der eingeführten – und insbesondere im Bahnsektor eher artifiziellen – ‚Marktmechanismen‘ einen erheblichen Verwaltungsaufwand betreiben muss, der die Verwaltungskosten entgegen den eigentlichen Intentionen in die Höhe schnellen lässt.⁸⁸

Der Befund betreffend den quantitativen Umfang von Verwaltungstätigkeit in den untersuchten Bereichen ist schematisch im nachfolgenden Schaubild dargestellt. Die Skizze deutet an, dass in der Transition zu einem tatsächlichen kompetitiven Markt die bisherige Aufgabe der Verwaltung

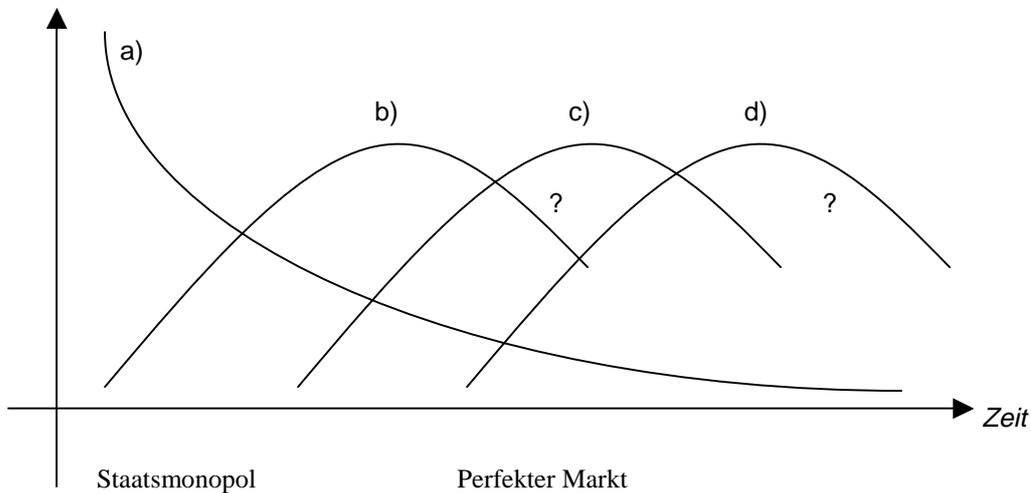
88 Bauer (FN 11).

– nämlich die direkte Bewirtschaftung des Sektormonopols *a* – schnell an Bedeutung verliert. Die ansteigenden Kurven *b*, *c*, und *d* machen aber deutlich, dass die öffentliche Verwaltung in den Bereichen ökonomische Regulierung, soziale Regulierung sowie bei der Eigenkoordination (also den gestiegenen Erfordernissen der Abstimmung bzw. Kompetenzverteidigung angesichts sich ausdifferenzierenden Funktionsrollen in der öffentlichen Verwaltung selbst – wie es zum Beispiel oftmals in gespannten Verhältnissen zwischen Mutterministerium und neu gegründeter sektoraler Regulierungsbehörde Ausdruck findet – einen Aufgabenzuwachs erfährt. Dabei ist die durch den Kurvenabfall angedeutete mittelfristige Verwaltungsentlastung tatsächlich mit einem Fragezeichen zu versehen, denn hierüber gibt auch die vorliegende Untersuchung nur unzureichende Hinweise. Fest steht, dass in den untersuchten Fällen derzeit alle drei Kurven ansteigen. Dabei ist es denkbar, dass im weiteren Zeitverlauf die quantitative Beanspruchung für *b*) und *d*) wieder zurückgehen könnte, wenn das Innovationspotential schrumpft bzw. sich die administrative Interaktion ‚eingespielt‘ hat. Für *b*) scheint mir allerdings bis auf den Telekommunikationsbereich eine solche Erwartung unbegründet, denn es wird immer von den politischen Vorgaben abhängen, wie die sozialpolitische Redistribuktionstiefe im jeweiligen Sektor aussieht. Es ist hier aber nicht damit zu rechnen, dass an einer Wiederwahl interessierte Politiker, die eingeübten Erwartungshaltungen bzw. Besitzstände ihrer Klientel zeitnah grundlegend verändern wollen oder können.

Wie in der empirischen Analyse deutlich wurde, tritt entsprechend der in den Ländern unterschiedlich gewählten institutionellen Optionen eine gewisse Varianz zutage. Dafür die verantwortlichen Mechanismen aufzufindig zu machen, ist die mittelfristige Aufgabe weiterer Forschungsanstrengungen. Der vorliegende Aufsatz hat aber die Brauchbarkeit eines zwischen ökonomischer, sozialer und selbstkoordinierender Verwaltungshandels unterscheidenden Ansatzes deutlich gemacht, worauf künftig aufgebaut werden kann.

Schaubild 1: Schematische Darstellung der Verwaltungsaufgaben im Umbruch

Verwaltungsaufwand



Legende:

- a) Bewirtschaftung und Steuerung des Staatsmonopols;
- b) neue ökonomische Regulierungsaufgaben der Verwaltung;
- c) sozialpolitische Regulierungsaufgaben;
- d) steigender Koordinationsaufwand der öffentlichen Verwaltung durch Ausdifferenzierung des eigenen Verwaltungssystems.

b) Qualitativer Wandel der Verwaltungsfunktionen

Was lässt sich nun aus der empirischen Analyse zur Aufhellung der Frage nach dem qualitativen Wandel von Verwaltungsaufgaben im Bereich der Netzwerkindustrien sagen? Hier muss zunächst eingeräumt werden, dass der angewandte explorative Ansatz es nicht zulässt, ohne weiteres weitreichende systematische Schlussfolgerungen zu ziehen. Immerhin aber geben insbesondere die geführten Experteninterviews einen ersten Eindruck darüber, wo sich Veränderungstendenzen Bahn brechen. Ich möchte hier im folgenden exemplarisch zwischen einer inhaltlichen und einer prozeduralen Veränderungsdimension unterscheiden.

Inhaltlich muss zum ersten festgehalten werden, dass die Aufgaben der Verwaltung nach der Reform der Netzwerkindustrien ihrer Art nach im Grunde die gleichen geblieben sind wie vor den Reformen, bis eben auf die Tatsache, dass die direkte Bewirtschaftung der Monopole in den privaten Sektor abgegeben bzw. übergeleitet worden ist. Allerdings hat zwischen den einzelnen Aufgabengebieten eine rigorose Umgewichtung stattgefunden. Es sind insbesondere zwei Bereiche, die nun eine ungleich stärkere Ausprägung finden als vor den Reformen: Einmal ist der Bedarf an marktanalytischem Sachverstand immens gestiegen. Die prospektive Bestimmung der Marktentwicklung, Güterabwägungen im Vorfeld von Interventionsentscheidungen, Preis- und insbesondere Wettbewerbsregulierung sind zwar nicht gänzlich neue Aufgaben, aber der neue

Umfang im Zusammenhang mit der Umgewichtung ist potentiell in der Lage, den Tätigkeitsbereich der politischen Verwaltung zu transformieren. Die Interviews haben beispielsweise gezeigt, dass in Hinsicht auf Informationsakkumulation und Informationsverarbeitung immer weitreichendere Fragestellungen und Eventualitäten abgedeckt werden müssen und somit eine Anpassung an betriebswirtschaftliches Management stattfindet.

Mag man über die Bedeutung der inhaltlichen Veränderungen noch geteilter Meinung sein, steht die Signifikanz des prozeduralen Wandels außer Zweifel. Das Schwergewicht liegt hier auf der Kommunikationstätigkeit der beteiligten Verwaltungseinheiten. Das gilt insbesondere für diejenigen Sektoren, in denen eine zentrale Sektorregulierungsbehörde etabliert worden ist. Die Einbindung gesellschaftlicher Interessen, der Austausch von Expertise mit den aktiven Unternehmen, die Erarbeitung von Gestaltungsstrategien als ‚Angebote‘ für die Politik, die Koordination mit anderen funktionalen Rollenträgern innerhalb des (traditionellen) öffentlichen Sektors sowie, nicht zuletzt, die Beachtung der Transparenzpflicht gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit setzen völlig neue Maßstäbe für die Kommunikationsfähigkeit sowie für die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung.

In diesen Bereichen manifestieren sich selbstredend immer auch länderspezifische Unterschiede. So ist im Vereinigten Königreich die inhaltliche Dimension weniger ‚verrechtlicht‘ als in Deutschland, wo die Gerichte noch eine wesentlich größere Rolle spielen. Dagegen ist die Arbeitsweise innerhalb der neu installierten Verwaltungsagenturen in Deutschland noch im eher vertrauten traditionellen Maße hierarchisch-segmentativ geordnet, während im Vereinigten Königreich bei den ‚Agencies‘ eher der am Bedarf orientierte Projektstil präferiert wird.⁸⁹

Dabei fällt auf, dass die analytisch-kommunikativen Fertigkeiten viel ausgeprägter im Vereinigten Königreich vorhanden sind, wo sie dem britischen, technokratisch-pragmatischen Verwaltungsverständnis doch sehr entgegenkommen. Wohingegen diese Transformation im deutschen Fall noch vom hierarchisch-juristisch geprägten Verwaltungsverständnis gebremst wird. Die jeweiligen idiosynkratischen Lösungsansätze werden mittelfristig sicher nicht einfach verschwinden, wahrscheinlich aber kontinuierlich immer weiter abgeschliffen.

Das in Umrissen gezeichnete Bild von den sich wandelnden Aufgabenprioritäten der öffentlichen Verwaltung im Regulierungsstaat soll hier abschließend noch einmal idealtypisierend zusammengefasst werden. Benötigt werden also administrative Analyse- und Kommunikationskapazitäten auf höchstem Niveau. Das ist nicht mehr bzw. immer weniger allein durch Akkumulation ‚technischer Expertise‘ zu bewerkstelligen und auch klassische Rechtskonformitätsfeststellung wird immer unerheblicher. Die öffentliche Verwaltung benötigt dagegen Ressourcen für eine kontinuierliche Informationsakkumulation wie für deren Verarbeitung. Es kommt zusehends auf einen stetigen internen wie externen Informationsaustausch an. Dabei werden informelle Entscheidungsspielräume der Verwaltung sehr wahrscheinlich angesichts internationalem Wettbewerbsdrucks an Bedeutung gewinnen. Die Fähigkeiten, schnell Problemanalysen zu erstellen,

89 Böllhoff (FN 24).

geeignete Lösungswege aufzuzeigen sowie nach außen zu rechtfertigen, werden zu immer wichtigeren strategischen Ressourcen. Vollzugskontrollmechanismen, die dem administrativen System erlauben, mit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Diversifizierungsgeschwindigkeit Schritt zu halten, runden das Bild ab. Es geht immer weniger um Entscheidungsvorbereitung für die Politik, dafür in immer stärkerem Maße um die Entscheidungsfindung bzw. -aushandlung in direktem Kontakt mit den wirtschaftlichen wie sozialen Interessen im jeweiligen zu regulierenden Sektor. Wichtig hierbei ist, dass die Verwaltung nur noch bedingt über die Möglichkeit verfügt, unilateral von der Politik vorgegebene Strategien zu verfolgen, denn spätestens der Entscheidungsvollzug muss letztlich an (relativ) autonome gesellschaftliche Akteure abgegeben werden. Prozessuale Transparenz, sachrationale Begründungen und egalitäres Aushandeln von Rechten wie Pflichten der einzelnen Rollenträger sind die Charakteristika einer künftigen staatlichen Steuerungstätigkeit, die man vielleicht als „analytisch-kommunikative Verwaltung“ bezeichnen könnte.