

Inhaltsverzeichnis

Editorial	171
Themenschwerpunkt: Internationale Bürokratien	
<i>Christoph Knill, Steffen Eckhard, Michael W. Bauer</i>	International Public Administration: Ein neuer Bürokratietyt 173
<i>Michael W. Bauer, Jörn Ege, Nora Wagner</i>	Konzeptualisierung und Vergleich der Autonomie internationaler Verwaltungen 191
<i>Arthur Benz</i>	Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen – Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates 211
<i>Steffen Eckhard, Jens Mattmüller</i>	Verwaltungseinfluss und Verhandlungsergebnisse in internationalen Organisationen: Ein ressourcenbasiertes Modell 229
<i>Jan Enkler, Stephan Grohs</i>	An den Grenzen der Lernfähigkeit? Lernkurven internationaler Verwaltungen nach der Finanzmarktkrise 251
Abhandlungen	
<i>Detlef Sack</i>	Institutioneller Wandel der europäischen Industrie- und Handelskammern im Vergleich 271

<i>Sandra Stötzner</i>	Problemfelder kontraktbasierter Rechenschaftspflichten aus Sicht von NPO und ihren öffentlichen Kontraktpartnern	291
<i>Kathrin Diekmann, Malte Steinbach, Stefan Süß</i>	Innovative Entscheidungsprozesse in Universitäten: Eine qualitative Analyse der Anwendung von Online-Partizipationsverfahren	317
<i>Christina Lichtmannegger</i>	Bundesministerien unter Europäisierungsdruck: Die Triebkräfte von intra-organisationalem Wandel ..	341

Schwerpunkt: Internationale Bürokratien

Christoph Knill, Steffen Eckhard, Michael W. Bauer

International Public Administration: Ein neuer Bürokratietyp

Zusammenfassung

Der Beitrag präsentiert zentrale Ergebnisse der DFG Forschergruppe „International Public Administration“ (IPA). Zentrale These ist, dass es sich bei internationalen Verwaltungen um einen eigenen Verwaltungstypus handelt. Dies gilt weniger im Hinblick auf Besonderheiten formeller Strukturen, sondern vielmehr in Bezug auf organisations-spezifische Verhaltensmuster, in denen sich internationale von nationalen Verwaltungen unterscheiden. Die in diesem Schwerpunktheft versammelten Beiträge fokussieren diese Unterschiedlichkeit und beschäftigen sich insbesondere mit der Frage, was die beobachtbaren Verhaltensmuster internationaler Bürokratien für den politikgestaltenden Einfluss von Verwaltungen jenseits des Nationalstaates bedeuten. Anschließend wird diskutiert, welche Implikationen sich aus der Beschäftigung mit internationalen Verwaltungen für die disziplinäre Verwaltungswissenschaft ergeben. Dabei vertreten wir die These, dass sich nationale Verwaltungen den hier untersuchten internationalen Bürokratiemustern umso stärker annähern, je mehr diese in einem Kontext transnationaler Einflüsse operieren. Daran knüpfen wir abschließend ein Plädoyer für die systematische Integration internationaler Bürokratieanalysen in eine Wissenschaft der Verwaltung als Teilbereich der Erforschung der Transformation von Staatlichkeit.

Schlagworte: Internationale Organisationen, Internationale Verwaltung, Einfluss, Politikgestaltung, Transnationalisierung

International Public Administration: A new type of bureaucracy

Abstract

The paper presents key findings of the DFG Research Unit International Public Administration (IPA). The central thesis is that these international administrative bodies are in fact a distinctive type of bureaucracy when compared to public administration at the national level. This is less so with respect to structural features but rather in terms of idiosyncratic organizational behavioral patterns. The papers contributing to this special issue address these peculiarities and how they affect the policy-making influence of bureaucracy beyond the nation state. In this introductory paper, we also ask about the implications for the discipline of public administration research. National administrations increasingly operate in transnational context conditions that are similar to those of international public administrations. This leads us to call for a systematic integration of international bureaucracy research into the study of administration and the transformation of governance and government.

Key words: International organizations, international public administration, influence, policy-making, transnationalization

Einleitung¹

Klimawandel, transnationaler Terrorismus, die Bekämpfung gefährlicher Epidemien, Finanzmarktstabilität, internationaler Freihandel, die Lenkung von Migrationsströmen – es gibt nur wenige Entscheidungen mit Bedeutung für die Zukunft unserer globalisierten Gesellschaft(en), die ohne die Beteiligung internationaler Organisationen (IOs) getroffen werden. Je stärker zur Lösung grenzüberschreitender Probleme auf supranationale oder internationale Institutionen zurückgegriffen wird, desto mehr rücken auch ihre organisationalen Grundlagen, insbesondere ihre permanenten Verwaltungsstäbe, ins Zentrum der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit.

Wie alle Organisationen tendieren auch internationale Verwaltungsstäbe dazu, zu expandieren, ihr Handeln auf eine besondere Mission hin zu konzentrieren und zur Verfolgung dieser Ziele bestimmte Routinen zu entwickeln, sobald sie mit einem rechtlichen Mandat sowie mit finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet wurden. Das Handeln der Sekretariate internationaler Organisationen – die wir unter Verwendung des englischen Begriffs *international public administration* als IPA beziehungsweise IPAs bezeichnen – ist somit potenziell von einigem Interesse, insbesondere wenn man den strukturellen und prozeduralen Bedingungen internationaler Politikgestaltung besonderes Gewicht beimisst.

Mit Blick auf ihre wachsende Bedeutung verwundert es, dass internationale Bürokratien für die vergleichende Verwaltungsforschung weitgehend Neuland sind. Das Hauptaugenmerk der Verwaltungswissenschaft liegt traditionell auf den nationalen Verwaltungssystemen und den Managementpraktiken einzelner Länder, wobei für vergleichende Analysen typischerweise Länder und Sektoren in den Blick genommen werden. Zwar kann für das Verständnis von IPAs auf Beiträge zur Multi-level Governance-Debatte (Hooghe und Marks 2003) sowie zum europäischen Verwaltungsraum (Trondal 2010) oder etwa auf Arbeiten zu transnationalen Verwaltungsphänomenen (Stone und Ladi 2015) zurückgegriffen werden. Aber auch dort stehen die Erfassung und die Einordnung *nationaler* Verwaltungstransformationen im Vordergrund. Demgegenüber gab es bislang kaum Versuche, *internationale* Verwaltungen als Verwaltungstypus eigener Prägung in den Blick zu nehmen. Die Verwaltungswissenschaft, so könnte man zuspitzen, hat sich bislang wenig für internationale Perspektiven interessiert, wohingegen die Internationalen Beziehungen, die zwar in jüngster Zeit die organisationale Basis internationaler Politik entdecken (Eckhard und Ege 2016)², bislang noch kein adäquates Analyseinstrumentarium entwickeln konnten, um IPAs vergleichend und systematisch einzuordnen.

Wenn aber zutrifft, dass immer mehr Aufgaben an internationale Organisationen übertragen werden – und diese Aufgabenerfüllung für unsere nationalen Gesellschaften sowie indirekt für die Legitimation unserer nationalen politischen Systeme immer wichtiger wird – dann kommt die Verwaltungswissenschaft nicht umhin, sich zu fragen, ob und in welcher Form sie als politische Organisations- und Bürokratielwissenschaft deskriptive, analytische oder theoretische Perspektiven zum Verständnis von IPAs und zur Bestimmung ihrer Rolle im transnationalisierten Politikprozess beisteuern kann. Vor diesem Hintergrund skizziert der vorliegende Artikel erste Befunde einer Reihe verwaltungswissenschaftlicher Forschungsprojekte, die sich im Rahmen einer DFG-Forschergruppe³ (2014-2020) systematisch mit internationalen Bürokratien befassen.⁴

Michael W. Bauer, Jörn Ege, Nora Wagner

Konzeptualisierung und Vergleich der Autonomie internationaler Verwaltungen

Zusammenfassung

Wird eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive für die Analyse von internationalen Organisationen fruchtbar gemacht, kann als Ausgangspunkt die Annahme dienen, dass die Leistungsfähigkeit internationaler Organisationen mit der Qualität ihrer internen Organisationsstrukturen sowie personellen und sachlichen Ressourcen zusammenhängt. Bisher gibt es aber kaum verwaltungswissenschaftliche Studien, die sich systematisch-vergleichend mit internationalen Organisationen und ihren Verwaltungsstäben auseinandersetzen. Dabei gilt, dass je mehr internationale Organisationen mit Policy-Gestaltungsaufgaben betraut werden, sich desto drängender Fragen nach deren politisch-administrativer Führung, demokratischer Legitimation und nach der Verselbständigung ihrer Verwaltungsstäbe stellen. Hier setzt der vorliegende Beitrag an. Es wird ausgelotet, ob und mit welchem analytischen Gewinn das klassische Konzept der Verwaltungsautonomie auf die Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen übertragen werden kann. In einem ersten Schritt werden dazu die theoretischen Grundlagen der Autonomie von Verwaltungen diskutiert und, darauf aufbauend, ein Vorschlag entwickelt, wie die Autonomie internationaler Verwaltungsstäbe angemessen konzeptualisiert werden kann. In einem zweiten Schritt wird dann die Verwaltungsautonomie für 20 internationalen Organisationen operationalisiert und präsentiert, sowie anhand der Autonomiewerte zweier Verwaltungen illustriert, inwieweit die Ergebnisse geeignet sind, um Aussagen über die konkreten administrativen Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Verwaltungen zu machen.

Schlagworte: Internationale Organisationen, Internationale Sekretariate, Verwaltungsautonomie

Conceptualizing and comparing the autonomy of International Public Administrations

Abstract

When analyzing international organizations from a Public Administration perspective, the basic assumption is that organizational capacities are closely linked to the quality of their internal structure, as well as personnel and material resources. So far, however, only a limited number of studies have focused on international organizations and their secretariats from a Public Administration perspective. The more international organizations are entrusted with policy-making tasks, the more questions arise about their political-administrative leadership, their democratic legitimation, and the autonomy of their administrations. This article contributes to the current debate by proposing how the classic concept of bureaucratic autonomy can be applied to the secretariats of international organizations. First, we give an overview of the major theoretical approaches to organizational autonomy in order to conceptualize international bureaucratic autonomy and its components. In a second step, we develop an indicator-based measurement strategy in order to empirically capture bureaucratic autonomy. On the basis of data collected for 20 international organizations, we present descriptive empirical results and illustrate the usefulness of our approach for informing expectations about bureaucratic behavior in concrete policy-making situations.

Key Words: International Organizations, International Secretariats, Bureaucratic Autonomy

1. Einleitung

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges und insbesondere nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs hat sich die Vernetzung der Welt rasant beschleunigt (*Held 1995, Zürn 1998, Beck/Grande 2004*). Die in diesem Zusammenhang beobachtbaren Prozesse werden in der Regel als Entgrenzung verstanden. Sie eröffnen neue Möglichkeiten, internationale Kollektivgüter zu erzeugen und damit Antworten für transnationale Interdependenzen zu finden; sie führen aber auch dazu, dass nationalstaatliche Ordnungen und ihre Akteure strukturell überfordert werden. So entstehen neue Handlungszusammenhänge und Politikfelder wie etwa internationale Migrations-, Umwelt- und Gesundheitspolitik, in denen eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen in neuen Konfigurationen zusammenfinden müssen, um die anstehenden Probleme gemeinwohlförderlich zu lösen (*O'Leary 2014, S. 10*).

Daraus resultieren zwangsläufig eine Veränderung von Machtstrukturen und eine Verlagerung von Kompetenzen auf die überstaatliche Ebene (*Cerny 2010*). Besondere Beachtung finden in diesem Zusammenhang internationale Organisationen – als die einschlägigen Arenen oder gar Akteure, die die Nationalstaaten zwar nicht ersetzen, aber zumindest in wesentlichen Funktionen ergänzen (*Cochrane/Pain 2000, S. 6, Ritterberger/Zangl/Kruck 2013*). Politikinitiierung, Verhandlungsmanagement, Kontrolle der Einhaltung bestimmter Regeln und zum Teil selbst die direkte Implementation werden an internationale Regierungsorganisationen delegiert (*Bhattacharya 2001, S. 353*). Autorität wird somit von einer Vielzahl von Akteuren auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene ausgeübt, unabhängig von konkreten territorialen Gegebenheiten (*Held 2000, S. 399, Busch/Liese 2017*).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass internationale Organisationen aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung für globale bzw. transnationale Governance zunehmend in den Fokus sozialwissenschaftlicher Analysen rücken. Denn durch die vermehrte Delegation von Aufgaben entsteht zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen den (Kontroll-)Ansprüchen der Mitgliedstaaten und dem notwendigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum, den die Organisationen benötigen, um ihr Mandat zu erfüllen. Dabei ist vor allem die Frage relevant, unter welchen Bedingungen internationale Organisationen eigenständig Einfluss auf die internationale Politikgestaltung ausüben können (*Gehring 2009, Reinalda/Verbeek 1998, Cox/Jacobson 1973, Dingwerth/Kerwer/Nölke 2009*). Angetrieben durch verschiedene Arbeiten, die das Ziel verfolgen, das „Innenleben“ internationaler Organisationen analytisch zu durchdringen (*Trondal u.a. 2010*), rücken zunehmend auch die Sekretariate dieser Organisationen in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses (*Liese/Weinlich 2006, Ege/Bauer 2013, Bauer/Eckhard/Knill* dieses Heft). Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht stellt sich damit die Frage nach der Autonomie dieser internationalen Bürokratien – nicht zuletzt angesichts einer langen Forschungstradition im Hinblick auf Verwaltungsautonomie innerhalb der Disziplin. Ein zu hohes Maß an Autonomie, so die Annahme, würde – gerade in internationalen und transnationalen Kontexten – den Einfluss der Verwaltung auf die Politikgestaltung unverhältnismäßig vergrößern und damit grundlegende Fragen nach der politischen Verantwortung und Kontrolle der Bürokratie als Problem der demokratischen Legitimation aufwerfen.

Genau hier setzt dieser Artikel an: Er entwickelt ein Konzept für die systematische Messung und Analyse der Autonomie internationaler Verwaltungen. Der Fokus liegt

Arthur Benz

Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen – Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates

Zusammenfassung

Verwaltungen üben im Staat konkrete Herrschaft aus. Dies geschieht, wie die Implementationsforschung herausfand, nicht nur durch Genehmigungen und Anordnungen mittels verbindlicher, zwangsbewehrter Verwaltungsakte, sondern auch durch Vereinbarungen und Überzeugungen. Im Kontext des Staates werden diese Handlungsformen unter der Bedingung eingesetzt, dass eine Behörde ihre Entscheidungen autonom gegen den Willen eines Adressaten durchsetzen kann, sofern sie mit anderen Handlungsformen ihre Ziele nicht zu erreichen vermag.

Die Verwaltungen internationaler Organisationen üben Herrschaft in einer Ordnung jenseits des Staates aus. Ihre Entscheidungen und Maßnahmen richten sich primär an Verwaltungen souveräner Nationalstaaten, denen gegenüber sie in der Regel keinen Zwang ausüben können. Fachautorität gilt als wesentliche Quelle ihrer Macht, die sie vor allem in kommunikativen Beziehungen mit nationalen Verwaltungen einsetzen, um durch Kooperation und Überzeugung administratives Handeln zu koordinieren.

In dieser kommunikativen Mehrebenenverwaltung beruht Herrschaft auf einer Kombination der fachlichen Autorität internationaler und der rechtlich geregelten Kompetenzen nationaler Verwaltungen. Kommunikative Beziehungen generieren aber auch Machtasymmetrien. Macht äußert sich in der strategischen Gestaltung von Koordinationismustern und durch Inklusion oder Exklusion von Akteuren in Kommunikationsbeziehungen. Im Hinblick auf die Herrschaftsfunktion der Verwaltung stellt sich folglich die Frage, wie Macht und Verwaltungshandeln in diesen besonderen Mehrebenenstrukturen legitimiert werden kann.

Communicative interaction between states and international organisations – the constitution of administrative authority beyond the state

Abstract

In a modern state, public administration exerts authority by implementing political decisions or law in particular situations. As revealed in implementation research, administrative authority is revealed not only in enforceable unilateral acts like approval or orders, but also in agreements and persuasion. In the context of the state, administrations applying these tools can take resort to unilateral action against the will of addressed actors, if cooperative or persuasive modes fail to achieve the intended aims.

International public administration operates in a political order beyond the state. Their decisions and actions address administrative actors of sovereign member states. As a rule they cannot enforce their policy against the will of national governments or administrations. Expertise constitutes the primary source of power of international administration, which they use in essentially communicative relations with national administrative authorities in order to coordinate administrative policy-making by cooperation and persuasion.

In this particular type of multilevel administration, authority is based on a combination of expertise of international administration and legal power of national administration. Yet communicative relations also generate asymmetric structures of power resulting from the strategic use of patterns of coordination and from the inclusion of some actors in communication and the exclusion of others. Against this background and the particular features of multilevel administration beyond the state, legitimacy of administrative power and policy-making appears as a particular problem.

Schlagworte: Internationale Verwaltung, Koordination, Legitimation, Mehrebenenverwaltung

Keywords: International Administration, Coordination, Legitimacy, Multilevel Administration

1. Global Governance und internationale Verwaltung

Die internationale Politik hat sich aus Beziehungen zwischen Regierungen und einer Rechtsordnung zu einer globalen Herrschaftsordnung, einer „Global Governance“ entwickelt (Zürn 2011). Herrschaft basiert auf Kompetenzen, die Staaten in Konflikten und in ihrer Zusammenarbeit ausüben, die Staaten auf internationale Organisationen übertragen haben, oder die internationale Gerichte oder Streitschlichtungsinstanzen auf der Grundlage des internationalen Rechts anwenden. Sie äußert sich in Erklärungen, die nach Regierungskonferenzen veröffentlicht werden, in zwischenstaatlichen Verträgen oder Absprachen, in Entschließungen von politischen Versammlungen, oder in Entscheidungen über Konflikte zwischen Streitparteien. Doch Beschlüsse und Vereinbarungen ohne die Macht, diese auch gegen diejenigen durchzusetzen, gegen deren Interessen sie sich richten, sind nur Worte, wie Thomas Hobbes dies ausdrückte: „...are but Words and of no strength to secure a man at all“ (Hobbes 1651, 1985, S. 223). Als Hobbes diesen Satz schrieb, kritisierte er die Feudalordnung, die auf Abhängigkeitsbeziehungen und Tauschverhältnissen beruhte und zu seiner Zeit bereits durch Konfessionskonflikte zerstört worden war, und nicht die internationale Ordnung. Diese wurde mehr als 300 Jahre später mit der mittelalterlichen Herrschaft verglichen (Bull 1977), weil es in ihr keine Durchsetzungsmacht gibt, die zu Hobbes Zeiten durch das Schwert symbolisiert wurde.

Die internationale Ordnung hat den Zustand der Anarchie, dem von Hobbes beschriebenen Krieg aller gegen alle, inzwischen weitgehend überwunden, und dies geschah nicht durch die Monopolisierung der Macht in den Händen eines absolutistischen Herrschers, sondern durch Kooperation, Vereinbarungen und Recht. Das Problem der Durchsetzbarkeit ist damit nicht gelöst. Doch schon Hobbes übersah eine Entwicklung, die im 17. Jahrhundert auf dem europäischen Kontinent bereits weiter fortgeschritten war als in England, nämlich die Entwicklung der Verwaltung. Sie stellt diejenige Instanz dar, die Entscheidungen notfalls mittels physischen Zwangs durchzusetzen vermag. Diese Kompetenz der Verwaltung ergänzt die politische Macht, allgemeingültige Entscheidungen zu treffen, weshalb sie Max Weber zum notwendigen Merkmal des Staates erklärte. Weber betonte zugleich den engen Zusammenhang zwischen der historischen Entwicklung der modernen Staatsgewalt und der Verwaltung, die Herrschaft konkret werden lässt (Weber 1976, Anter 1995). Zwar fanden im Laufe der Geschichte Machthaber, gleichgültig ob es sich um legitime Monarchen, Aristokratien oder illegitime Autokraten oder Tyrannen handelte, auch andere Mittel, ihre Anordnungen durchzusetzen, angefangen vom Militär über Gegenleistungen für Loyalität bis hin zu Ideologien, mit denen sie das Volk betäubten. Moderne Formen der Herrschaft funktionieren aber vor allem, indem rechtmäßige und anerkannte Beschlüsse einer gesetzgebenden Institution oder einer Regierung durch einen autonomen Verwaltungsstab vollzogen werden. Dabei bewirkt die Etablierung einer Verwaltung, dass Macht geteilt und gemäßigt wird. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sichern die Legitimität von abstrakt-generellen Entscheidungen, während eine diese Entscheidungen ausführende Verwaltung dies für konkrete Machtanwendung im Einzelfall, also für die Herrschaft im Alltag (Weber 1976, S. 122) leisten soll.

Steffen Eckhard, Jens Mattmüller

Verwaltungseinfluss und Verhandlungsergebnisse in internationalen Organisationen: Ein ressourcenbasiertes Modell

Zusammenfassung

Eine Schlüsselfrage der Forschung zu internationalen Organisationen ist der Einfluss der internationalen Verwaltung auf die Fähigkeit der Mitgliedsstaaten, politische Einigungen herbeizuführen. Im Rahmen dieses Beitrages wird diese Fähigkeit verstanden als die Anzahl der von einer Organisation verabschiedeten (regulativen) politischen Entscheidungen und Erklärungen (Policy Output). Der Beitrag entwickelt ein Modell, das durch die Verknüpfung behavioristischer und strukturzentrischer Ansätze Hypothesen über die Fähigkeit zu politischer Einigung unterschiedlicher internationaler Organisationen generiert. Die Komplexität der Verhandlungssituation sowie der Ressourceneinsatz der internationalen Verwaltung werden als entscheidende unabhängige Einflussgrößen identifiziert und operationalisiert. Durch Messung dieser Variablen in einem Sample werden Hypothesen über die Fähigkeit zu politischer Einigung von sieben internationalen Organisationen generiert.

Schlagerworte: Internationale Organisationen, Internationale Verwaltung, Einfluss, Politikgestaltung, Performanz

Administrative influence and the outcome of multi-lateral negotiations in international organizations: A resource based model

Abstract

One of the key questions of international organization (IO) research is the influence of the international public administration (IPA) on the ability of member states to reach political agreement. In the context of this paper, this ability is defined as the number of adopted policy decisions and declarations (policy output) in an international organization. This paper develops a theoretical model that allows postulating hypotheses on the ability of different international organizations, to reach political agreement. It identifies and operationalizes the complexity of the negotiation context and the resource investments of the international public administration as its main independent variables. By measuring these variable for a sample of seven international organizations, the paper concludes by outlining concrete expectations about variation in their ability to reach political agreement.

Keywords: International organizations, international public administration, influence, policy-making, performance

Einleitung¹

In dem Maß, in dem die Entgrenzung gesellschaftlicher Probleme politische Regulierung sukzessive auf die internationale Ebene überträgt, sehen sich internationale Organisationen mit kritischen Fragen nach ihrer Effektivität konfrontiert (*Gutner/Thompson 2010*). Diese Organisationen leisten wichtige Aufgaben in komplexen Politikfeldern

wie dem Schutz von Menschenrechten (*Simmons* 2009), der Friedenssicherung (*Doyle/Sambanis* 2000; *Fortna* 2004) oder der Regulierung des Welthandels und des internationalen Zahlungsverkehrs (*Gray/Slapin* 2012; *Vreeland* 2003). Ihre jedoch häufig sehr ambitioniert gefassten Mandate – beispielsweise der Kampf gegen globale Armut im Falle der Weltbank – bedeuten, dass Ziele oft nur teilweise oder gar nicht erreicht werden. Es braucht also eine differenziertere Betrachtung der Effektivität internationaler Organisationen und ihrer Verwaltungen als die im nationalen Kontext dominante Wirkungsorientierung oder die Messung von Zielgruppenzufriedenheit als Benchmark (*Heinrich* 2012).

Dieser Beitrag ist ein erster Schritt zur differenzierten Betrachtung der Effektivität internationaler Organisationen. Erstens muss hierbei zwischen der Politik der Mitgliedsstaaten und dem Einfluss der Verwaltung unterschieden werden. Die entscheidenden Kennzeichen internationaler Politik sind insbesondere die Diversität politischer Positionen sowie das Fehlen eines für alle Akteure verbindlichen Handlungsrahmens (der Staat). Nicht zu Unrecht bemühen Autoren in diesem Kontext daher gerne den Begriff der Anarchie der internationalen Beziehungen (*Bull* 1977). Politik in dieser Anarchie besteht dann darin, dass sich eine hinsichtlich ihrer Ressourcen und Interessen heterogene Gruppe von Akteuren auf allgemein verbindliche Ziele und Handlungsmaßnahmen einigt (*Miles* u.a. 2002; *Young* 2011). Der Begriff der Effektivität ist bei internationalen Organisationen also nicht auf die Dimension der Wirkungsorientierung und Zielerreichung reduziert, wie im nationalen Kontext oft der Fall. Stattdessen muss die Frage gestellt werden, ob überhaupt eine Fähigkeit zur politischen Einigung besteht und wenn ja, wie ausgeprägt diese Fähigkeit ist.

Zweitens stellt sich dann die Frage nach dem Einfluss der Verwaltung auf diese Fähigkeit zu politischer Einigung und Verhandlungserfolg. Auch nationale Verwaltungen, beispielsweise in Deutschland die Ministerien von Bund und Ländern, spielen bei der Politikformulierung eine wichtige Rolle. Während sich dies im nationalen Kontext aber oft auf technisch-inhaltliche Fragen reduziert, können internationale Verwaltungen ganz grundlegend beeinflussen, ob sich Staaten überhaupt einigen, indem sie beispielsweise inhaltliche Kompromisse ausarbeiten und vorschlagen. Das ist als ob Ministerialbürokraten bei den Koalitionsverhandlungen von zwei Regierungsparteien mit am Tisch säßen. Wir konzeptualisieren den Einfluss internationaler Verwaltungen in diesem Papier daher als den Verwaltungsbeitrag zu den politischen Verhandlungen der Mitglieder einer internationalen Organisation.²

Auf der Basis dieser konzeptionellen Überlegungen argumentieren wir in diesem Papier, dass die Fähigkeit zu politischer Einigung internationaler Organisationen einerseits von der extern gegebenen Komplexität der Verhandlungssituation zwischen den Mitgliedsstaaten, gegeben durch Kooperationstiefe, Ressourcenverteilung und Entscheidungshürden, abhängt und andererseits von der Ressourcenmobilisierung der Verwaltung zur Einflussnahme auf die Ermöglichung politischer Einigungen. Unter Zuhilfenahme spieltheoretischer Modellierungen operationalisieren wir diese beiden unabhängigen Variablen und messen sie für eine repräsentative Auswahl von sieben internationalen Organisationen. So generieren wir Hypothesen über die Fähigkeit zu politischer Einigung dieser Organisationen, ohne diese zum jetzigen Zeitpunkt jedoch selbst erheben zu können. Hier hoffen wir in einem späteren Schritt auf die zukünftigen Ergebnisse anderer Forscherteams zurückgreifen zu können (insb. *Tallberg* u.a. 2016).

Jan Enkler, Stephan Grohs

An den Grenzen der Lernfähigkeit? Lernkurven internationaler Verwaltungen nach der Finanzmarktkrise

Abstract

Der Beitrag untersucht die Reaktionen internationaler Organisationen im Bereich der Finanzmarktregulierung auf ihre offensichtlichen Fehleinschätzungen der Finanzmarktstabilität vor der Finanzmarktkrise 2007/08. Organisationen wie die OECD, der IWF und die BIZ, aber auch internationale Foren wie das Financial Stability Board, reagierten auf die Krise mit einer Verschiebung ihrer Empfehlungen hin zu makro-prudentieller Regulierung, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher „innerer Überzeugung“. Die „innere Überzeugung“ der untersuchten Organisationen ruht in ihren Stäben, kurz ihrer Verwaltung. Daher rückt der Beitrag die Lernkurven der Verwaltungsstäbe in den Mittelpunkt und untersucht den Einfluss unterschiedlicher „Verwaltungsstile“ auf Wandlungsfähigkeit und Resistenz gegen Veränderung der jeweiligen „cognitive maps“ unter krisenhaften Bedingungen. Der Beitrag beruht auf interviewbasierten Fallstudien in der OECD und dem IWF.

Schlagworte: Verwaltungsstile, Finanzkrise, Finanzmarktregulierung, Internationale Organisationen, Internationale Verwaltungen

International Financial Regulators and the Crisis: The Impact of Administrative Styles

Abstract

The article explores how international organizations in the field of financial regulation reacted to their obvious misjudgments on fiscal stability before the crisis of 2007/8. International organizations such as the IMF, the BIS, and the OECD, and fora such as the Financial Stability Board changed their policy recommendations substantially after the financial crisis; one example is the move towards macro-prudentialism. However, the organizations show striking variance in the extent and direction of policy change, despite quite similar political demands. This paper investigates the specific administrative influence observable in these international organizations. Using the concept of “administrative styles,” we focus on the question, how informal institutions shape organizational learning capabilities. These administrative styles shape the cognitive maps of financial regulators and have an impact on the post-crisis reactions of international bureaucracies. This paper presents comparative case studies conducted in 2015 of the IMF and the OECD, primarily based on expert interviews.

Key Words: Administrative Styles, Financial Crisis, Financial Regulation, International Organization, International Public Administration

“The context and the style of the work of IMF and OECD is very different. When I was working at the IMF, I would always walk in with a tie and a dark suit and with the IMF briefcase. [...] The mindset was also very different from the OECD: It was very efficient and pragmatic, people didn't take long lunch breaks, and so on. Here it's more relaxed, the dress code, the hierarchy.”
(Interview mit ehemaligem IWF-Mitarbeiter, der heute bei der OECD arbeitet)

1. Einführung

Die internationalen Organisationen im Gebiet der Finanzmarktregulierung wurden von der Finanzmarktkrise 2007/08 überrascht. Weder hatten sie die dramatischen Ereignisse vorausgesehen, noch waren sie in der Lage, schnell adäquate Vorschläge zu ihrer Bewältigung bereitzustellen. In den internationalen Organisationen wie dem internationalen Währungsfonds (IWF), der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) waren in den Nachwehen dabei durchaus unterschiedliche Wandlungsprozesse der Verwaltungsorganisation, aber auch der Regulierungsvorschläge und -policies, zu beobachten. Trotz eines Paradigmenwandels vom Mikro- zum Makro-Prudentialismus zeigen die internationalen Organisationen und insbesondere deren Verwaltungen erhebliche Unterschiede im Ausmaß und Ausrichtung ihres Politikwandels – und das trotz großer Ähnlichkeit in den Anforderungen ihrer Mitgliedsstaaten, die sich weitgehend decken.

Die grundlegende Annahme dieses Beitrags ist, dass dies auch an der Gestalt der „inneren Überzeugung“ der Organisationen liegt, die sich in unterschiedlichen Problemlösungsstilen ihrer Experten und Verwaltungsstäbe niederschlägt. Dieser Artikel untersucht daher den spezifischen Beitrag der jeweiligen Verwaltungen und ihrer spezifischen Verwaltungsstile auf den verzögerten Politikwandel der Organisationen. Die Verwaltungen internationaler Organisationen stellen deren entscheidenden personellen und kognitiven Kapazitäten dar und bilden in ihren jeweiligen Konfigurationen und Handlungsstilen einen entscheidenden Faktor für internationale Politikgestaltung (vgl. Barnett/Finnemore 2004; Bauer u.a. 2017; Xu/Weller 2008). In diesem Beitrag werden daher folgende Fragen adressiert:

1. Wie reagierten die Verwaltungen auf offensichtliche Fehler in ihren Prognosen und Politikempfehlungen?
2. Wie können die unterschiedlichen Reaktionsweisen erklärt werden? Spielen hier im Speziellen besondere Verwaltungsstile eine Rolle, die unterschiedliche „Lernkurven“ der internationalen Verwaltungen bedingen?

Unter Bezugnahme auf das Konzept des *Verwaltungsstils* wird ein innovativer konzeptueller Ansatz auf globale Finanzinstitutionen angewandt. Verwaltungsstile werden hier als „*standard operating procedures*“ und Routinen verstanden, die das Verhalten und Handlungsweisen von Verwaltungseinheiten charakterisieren und jeweils spezifische Muster der Policyinitierung, der Entscheidungsfindung und der Implementation umfassen (vgl. Knill/Grohs 2015; Knill et al. 2017).

Diese Verwaltungsstile bestimmen zu einem gewissen Grad auch die Form der (versuchten) Einflussnahme der Verwaltungsmitarbeiter auf organisationalen und policy-bezogenen Wandel. Mit anderen Worten: Verwaltungsstile stellen aus dieser Per-

Detlef Sack

Institutioneller Wandel der europäischen Industrie- und Handelskammern im Vergleich

Abstract

Der Artikel beschreibt den institutionellen Wandel der öffentlich-rechtlichen Chambers of Commerce in der Europäischen Union seit 1995. Erstmals werden die entsprechenden Veränderungen einer zentralen Institution der funktionalen Selbstverwaltung und des organisierten Kapitalismus vergleichend erfasst und kategorisiert. Zur Erklärung des unterschiedlichen Wandels werden die kammerspezifischen Entwicklungen in Ungarn, Frankreich und Deutschland vergleichend untersucht. Mit diesem ‚diverse cases‘-Vergleich werden exemplarisch drei Mechanismen des institutionellen Wandels der öffentlich-rechtlichen Kammersysteme in Europa identifiziert. Zu unterscheiden sind erstens der politics-getriebene Mechanismus, der durch die Kombination der Unzufriedenheit in Teilen Kammermitgliedschaft mit dem Prinzip der Wählerstimmenmaximierung und einer Strategie des Majoritanismus geprägt ist, mit der die Konzentration exekutiver Ressourcen und die Schwächung (nicht nur) gesellschaftlicher Assoziationen angestrebt wird. Ein zweiter verwaltungsreformgetriebener Mechanismus ist durch die Probleme der Delegationsbeziehung zwischen Staat und Kammern aufgrund der geringen Performanz der Selbstverwaltung, sowie eine wettbewerbsorientierte Strategie der Regierung gekennzeichnet, durch die die Dependenz von den Kammern verringert werden soll. Der dritte mitgliedergetriebene Mechanismus basiert auf der Mobilisierung der unzufriedenen Teile der Mitgliedschaft, die sich als organisationsinterner aufständischer Agent des Wandels konstituieren, aber auf die Resonanz im politischen und rechtlichen Raum angewiesen bleiben.

Key Words: Industrie- und Handelskammern, funktionale Selbstverwaltung, institutioneller Wandel, kausale Mechanismen

Institutional change of European Chambers of Commerce

Abstract

The aim of this article is to describe, compare, and understand the institutional changes of Chambers of Commerce in the European Union since 1995. Drawing upon a comparative review of the recent decades, this article provides for the first time, essential insights in the notable transformation of the public law chambers, a key institution of self-regulation and organized capitalism, by gathering and categorising the relevant elements of change in a comparable manner. Therefore, the specific developments in Hungary, France, and Germany are analysed to explain different outcomes of the transformation process. In applying a diverse cases design, the article explores three mechanisms of change. A politics-driven dynamic is characterized by the dissatisfaction of a specific electorate with the chamber's performance, a strategy of vote maximization, and a majoritarian strategy which includes, the concentration of executive resources and a weakening or marginalisation of inter alia associations of society. A mechanism driven by administrative reforms is shaped by the typical problem of delegation in a principal-agent relationship, and the striving of the state to reduce its dependence on the chambers by using a competitive strategy. A member-driven mechanism is based on the constitution of an internal insurrectionary agent of change which exhibits strategic competences but is still dependent on the resonant decision-making in the political as well as in the juridical spheres.

Key Words: Chambers of Commerce, Self-regulation, institutional change, causal mechanisms

1 Industrie- und Handelskammern in Bewegung – Thema und Fragestellung

Mit seinem Beschluss vom 12.07.2017 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine dreijährige Phase der Unsicherheit darüber beendet, ob es die Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern (IHKn) als verfassungskonform erachtet. Aufgrund von Verfassungsbeschwerden gegen die Beitragspflicht war im März 2014 – für viele Beobachter überraschend – eine Anhörung seitens des Bundesverfassungsgerichtes in die Wege geleitet worden. Dieser Vorgang deutete darauf hin, dass das BVerfG seine bisher positive Auffassung zur Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft in IHKn ganz oder teilweise revidieren könnte. Dies war schlussendlich nicht der Fall. Das BVerfG hat Beitragspflicht und Pflichtmitgliedschaft vollumfänglich als verfassungskonform und zweckmäßig anerkannt. Zugleich hat es festgehalten, dass sich in Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung „die Binnenpluralität der Interessen“ niederschlagen solle (1 BvR 2222/12; 1 BvR 1106/13, Leitsatz 2). Das BVerfG gibt einen „Minderheitenschutz“ auf, mit dem „abweichende Interessen einzelner Mitglieder oder grundlegende Interessenkonflikte [...] berücksichtigt werden“ (1 BvR 2222/12; 1 BvR 1106/13, Rd. 111). Mit Blick auf die bisherige Praxis der internen Interessenaggregation und die Funktion der IHKn, das Gesamtinteresse der regionalen Wirtschaft zu vertreten, handelt es sich hier um einen erkennbaren, aber schwachen institutionellen Wandel, da mit der Pflichtmitgliedschaft das zentrale Allokationsprinzip der IHKn aufrecht erhalten wird.

IHKn sind in Deutschland zentrale Organisationen der funktionalen Selbstverwaltung und der öffentlichen Leistungserbringung, so etwa in der Berufsausbildung, der regionalen Wirtschaftsförderung, der Schiedsgerichtsbarkeit. Das galt und gilt auch in denjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen die Kammern öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft sind bzw. waren (Tab. 1). Dazu gehören unter anderem Frankreich, Italien und Österreich. Diese Organisationen der funktionalen Selbstverwaltung sind in den letzten zwanzig Jahren einem erheblichen institutionellen Wandel unterworfen gewesen. Zu diesem gehörten etwa die gänzliche Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft, grundlegende Aufgaben- und Kompetenzverlagerungen oder Fusionen (CCI France 2014). Angesichts der Bedeutung der IHKn für Politik und Verwaltung im Rahmen des koordinierten Kapitalismus ist es erstaunlich, dass sich die Politik- und Verwaltungswissenschaften kaum mit diesem Wandel befassen (vgl. Sack/Schroeder 2017, S. 87-88). Die Kammerforschung ist die Domäne der Rechtswissenschaften (Kluth 2011). Allerdings geht aus der Beschreibung rechtlicher Veränderungen nicht hervor, *warum* es zu diesen gekommen ist. Überdies fehlt es in beiden Disziplinen an Studien, die die Entwicklung öffentlich-rechtlicher IHKn vergleichend untersuchen.

Der vorliegende Artikel adressiert diese Forschungslücke und widmet sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive dem institutionellen Wandel der Chambers of Commerce (CoC) in der Europäischen Union. Gemeinsame Definitionsmerkmale der CoC sind, dass sie gewerbliche Unternehmen organisieren, diesen Dienstleistungen anbieten, Selbstverwaltung organisieren, die Interessen von Unternehmen nach außen vertreten und öffentliche Aufgaben übernehmen (können). Es handelt sich um branchenplurale und regionale Organisationen.

Sandra Stötzer¹

Problemfelder kontraktbasierter Rechenschaftspflichten aus Sicht von NPO und ihren öffentlichen Kontraktpartnern

Zusammenfassung

Im Rahmen der kooperativen Leistungserstellung zwischen Nonprofit-Organisationen (NPO) und öffentlichen Auftraggebern ist der Einsatz von Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakten zunehmend verbreitet. Solche Instrumente entsprechen einer ökonomisch orientierten Steuerungslogik und inkludieren oft Regelungen zu Monitoring- und Berichtssystemen für die Überprüfung einer kontraktkonformen Leistungserbringung. Eine intersektorale, kontraktbasierte Leistungserstellung und zugehörige Rechenschaftspflichten bringen jedoch nicht nur intendierte Vorteile mit sich. Die Literatur berichtet vereinzelt von problembehafteten Auswirkungen wie Ökonomisierung, Bürokratisierung oder negativen Folgen auf die Leistungsqualität und Innovationsbereitschaft. Der Beitrag ergründet, welchen Problemfeldern NPO durch kontraktbasierte Rechenschaftspflichten gegenüberstehen, und berichtet von den Reaktionen ausgewählter Geldgeber, die mit diesen Kritikpunkten konfrontiert werden.

Schlagerworte: Bürokratisierung, Dysfunktionalitäten, Leistungsverträge, Ökonomisierung, Rechenschaftslegung

Problematic issues of contract-based accountability obligations from a nonprofit and public point of view

Abstract

The use of service contracts or performance agreements is increasingly prevalent as part of the cooperative production of services by nonprofit organizations (NPO) and public contracting authorities. Such instruments meet economically oriented governance logics and often include monitoring and reporting regulations in order to examine contract-compliant service provision. However, there are not only intended benefits related to cross-sectoral, contract-based service provision and associated accountability obligations. Literature occasionally reports on problematic consequences, such as economization, bureaucratization, or negative effects on performance quality and readiness to innovate. This paper analyzes problematic issues NPO are often facing due to contract-based accountability duties and it also reports on the reactions of selected public financiers when they were confronted with these points of criticism.

Key words: accountability, bureaucratization, dysfunktionalitäten, economization, service contracts

1 Einleitung

Im Zuge der Reformbewegungen des (New) Public Managements (NPM) mit ihrem output-, effizienz- und flexibilitätsorientierten Fokus auf eine managerialistisch geprägte Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung sowie des umfassender, partizi-

pativer angelegten Reformkonzepts der Public Governance wurden seit den 1990ern zahlreiche Veränderungen im öffentlichen Sektor vieler Länder angestoßen (vgl. *Reichard* 2002, S. 27ff., *Ritz* 2003, S. 156ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 5ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 10ff.; vgl. *Hood* 1991, *Osborne/Gaebler* 1997). Situativ wurden verschiedene Ziele verfolgt, Reformbausteine implementiert, Instrumente favorisiert und somit unterschiedliche – positive wie negative – Auswirkungen erzielt (vgl. *Ritz* 2003, S. 281ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 300ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 12ff.).

Angesichts der Vernetzung diverser Akteure bei einer kooperativen Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat (vgl. *Reichard* 2002, S. 27ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 33ff.) beeinflussen diese Entwicklungen die (Beziehungen mit) anderen Sektoren. Intersektoral wirkende Reformelemente sind leistungstiefenpolitische Analysen als Part einer (oft ideologisch-dogmatisch beeinflussten) Aufgabenkritik inkl. einer Neubestimmung öffentlich-privater-Schnittstellen durch Auslagerungen und Privatisierungen, die Einführung von Marktmechanismen, Dezentralisierung, u.v.m. (vgl. *Naschold* u.a. 1996, S. 13ff., *Reichard* 1994, S. 38ff., *Schedler* 1996, S. 92ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 90). Die Implementierung von Controlling-Instrumenten zur Informationsversorgung begleitet viele Dezentralisierungsprozesse „aufgrund des notwendigen Steuerungswissens zur Führung im Gewährleistungsstaat“ (*Thom/Ritz* 2008, S. 172f; vgl. *Greiling* 2009, S. 126ff., *Reichard* 1994, S. 64, *Roschmann* 1999, S. 258f.).

Für eine ausgelagerte Leistungserbringung gibt es mehrere Optionen einer intersektoralen Zusammenarbeit bzw. von Public-Private-Partnerships. Eine in vielen Aufgabenfeldern (wie Gesundheit und Soziales) bedeutende Akteursgruppe im öffentlichen Dienstleistungsnetzwerk sind privat-gemeinnützige Organisationen (vgl. *Reichard* 2002, S. 27ff., *Zimmer* 1997, S. 75f.). Diese zählen zum Nonprofit Sektor, der eine heterogene Bandbreite an NPO – von großen Wohlfahrtsverbänden bis zu kleinen Selbsthilfegruppen – umfasst (vgl. *Lichtsteiner* u.a. 2015, S. 15ff., *Meyer/Simsa* 2013a, S. 3ff.). Wenn NPO öffentliche Gelder erhalten, erfolgt dies mittlerweile oft über Leistungsvereinbarungen (LV). Diese spezifizieren neben Zielen, Quantität und Qualität der Leistungen auch Rechenschaftspflichten, die oft mit umfangreichen Pflichten hinsichtlich Dokumentation und Performance Measurement (PM) verknüpft sind (vgl. etwa *Greiling* 2009, *Ruflin* 2006, *Zauner* u.a. 2006).

Unabhängig von unbestrittenen Nutzenaspekten ökonomisch orientierter Steuerungsformen, weisen empirische Untersuchungen (siehe Kapitel 2.2) darauf hin, dass sich in praxi nicht nur positive Auswirkungen zeigen, sondern auch Dysfunktionalitäten bzw. Probleme. Diese „Schattenseiten“ stehen hier im Fokus. Konkret beleuchtet die Arbeit folgende Fragenstellungen:

- Welche Problembereiche identifizieren bisherige Studien im deutschsprachigen Raum im Hinblick auf LV zwischen NPO und öffentlichen Auftraggebern und zugehörige kontraktbezogene Rechenschaftspflichten?
- Mit welchen Problemen sehen sich NPO-Führungskräfte durch kontraktbasierte Rechenschaftspflichten konfrontiert? Und wie beurteilen ausgewählte öffentliche Geldgeber die von der NPO-Praxis thematisierten Problemfelder?

Kapitel 2 behandelt Grundlegendes zur kooperativen Leistungserbringung in modernen Wohlfahrtsstaaten sowie den Stand der Literatur zum Einsatz und zu negativen Konsequenzen von LV und kontraktbezogenen Rechenschaftspflichten. Kapitel 3 erörtert Design und Methodik der empirischen Untersuchungen, deren Ergebnisse Kapitel 4 prä-

Kathrin Diekmann, Malte Steinbach Stefan Süß

Innovative Entscheidungsprozesse in Universitäten: Eine qualitative Analyse der Anwendung von Online-Partizipationsverfahren

Zusammenfassung:

Die Auswirkungen offener Beteiligungsmöglichkeiten über das Internet (Online-Partizipation) auf institutionalisierte Entscheidungsmechanismen in Universitäten sind bisher weitestgehend unerforscht. Die Studie untersucht zwei internetbasierte partizipative Verfahren zur Neugestaltung einer Promotions- und einer Habilitationsordnung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den organisationalen und institutionellen Rahmen einer Universität. Hierzu wurden auf Grundlage der Theorien der institutionellen Logiken und des organisationalen Lernens 14 leitfadengestützte Interviews ausgewertet. Es zeigt sich, dass internetbasierte Verfahren zwar als Optimierung ursprünglicher Entscheidungsprozesse wahrgenommen werden, sie aber auch zu Konflikten zwischen neuen und bestehenden Strukturen führen, sodass es überwiegend zu „Single-Loop-Learning“ kommt. „Double-Loop-Learning“ ist lediglich in Ansätzen erkennbar, etwa im Rahmen einer verbesserten Diskussionskultur und einer gesteigerten Wahrnehmung der Partizipationsmöglichkeiten außerhalb von Gremien.

Stichworte: organisationales Lernen, institutionelle Logiken, Entscheidungsprozesse, Online-Partizipation

Innovative decision-making processes in universities: A qualitative analysis of the implementation of online-participation processes

Abstract:

We see a dearth in research on the effects of opportunities for open internet-based participation (online-participation) in universities so far. This study examines two online-participation processes for reforming examination regulations concerning their effects on the organizational and institutional context of a university. 14 semi-structured interviews have been analyzed using the theories of Institutional Logics and Organizational Learning. The analysis shows that the internet-based processes generally have been perceived as an optimization of the existing decision-making processes. But they also prompted conflicts which resulted in a predominance of “Single-Loop-Learning”. “Double-Loop-Learning” is hardly visible, e.g. in terms of an improved culture of debate or increased perceptions of opportunities for participating outside formal decision-making structures.

Keywords: organizational learning, institutional logics, decision-making, online-participation

1 Einleitung

Universitäten befinden sich in permanenter Interdependenz mit Gesellschaft und Umwelt sowie einem dauerhaften Spannungsverhältnis von autonomer Wissenschaft einerseits und Abhängigkeit vom Staat andererseits (vgl. Nickel 2009; Gralke/Scherm 2013). Diese Konstellation aus Selbst- und Fremdverwaltung sowie Wechselwirkungen

mit der Organisationsumwelt führen dazu, dass gesellschaftliche, politische und technologische Veränderungen auf die Universitäten einwirken und diese damit umgehen müssen (vgl. *Sonntag/Stegmaier/Michel* 2008; *Popp Berman/Paradeise* 2016). Zu nennen sind hierbei neue Gesetze, administrative Reformen (z.B. New Public Management; vgl. *Bogumil u.a.* 2013; *Lange* 2008), der technische Fortschritt sowie ein Wertewandel hin zu höheren Partizipationserwartungen (vgl. *Nickel* 2009, S. 65, 116, 119; *Winkel* 2011). Obwohl im Selbstverwaltungsmodell der deutschen Universitäten die Partizipation der Statusgruppen schon seit den 1970er Jahren fest verankert ist (vgl. *Bogumil u.a.* 2013, S. 19), wurde in den letzten Jahren aus unterschiedlichen Interessengruppen vermehrt die Forderung nach individueller Teilhabe an Entscheidungsprozessen geäußert (vgl. *Nickel* 2009, S. 116-117; *Gralke/Scherm* 2013, S. 46-47).

Parallel dazu rücken neuartige Partizipationsformen zur Entscheidungsfindung in den Fokus: 2013, 2015 und 2016 wurden an einer deutschen Universität drei internetbasierte Partizipationsverfahren zur Neugestaltung von Promotions- und Habilitationsordnungen durchgeführt (vgl. *Dischner/Süß* 2015; *Escher u.a.* 2017). Im Rahmen der Verfahren wurden die jeweils betroffenen Statusgruppen durch das Dekanat der jeweiligen Fakultät eingeladen, partizipativ und internetbasiert Vorschläge zur Neugestaltung der jeweiligen Ordnung zu verfassen, diese zu diskutieren und zu bewerten. In mehreren Phasen, zwischen denen die Diskussionsergebnisse vom Dekan aggregiert wurden, konnten die Vorschläge und der finale Entwurf diskutiert werden. Der endgültige Beschluss fand in einer regulären Fakultätsratssitzung statt (vgl. 2.1.2).

Universitäten tendieren, wie andere öffentliche Organisationen auch, dazu, (technologiebasierte) Veränderungen stark an ihre institutionellen Strukturen anzupassen und laufen dabei Gefahr, die Potenziale von Reformen und Innovationen nur begrenzt auszuschöpfen (vgl. *Fountain* 2001; *Schuppan* 2011). Der Wunsch nach Partizipation und die Einführung internetbasierter Verfahren zur Entscheidungsfindung richten erhebliche Anforderungen an Universitäten, deren Entscheidungen ohnehin wenig steuerbar sind, da sie durch das Zusammenspiel verschiedener Governanceformen und Logiken gekennzeichnet sind, die auf unterschiedlichen institutionellen Anforderungen basieren (vgl. z.B. *Hattke/Vogel/Woiwode* 2016). Innovationen, z.B. neuartige Verfahren zur Entscheidungsfindung, führen dazu, dass universitätsintern ein institutioneller Aushandlungsprozess hinsichtlich der Legitimität veränderter Entscheidungsmechanismen stattfindet. Es entsteht institutionelle Komplexität (vgl. *Greenwood u.a.* 2011) im Zusammenspiel von staatlichen, marktlichen, professionellen und demokratischen Institutionen, mit der Universitäten und ihre Mitglieder lernen müssen umzugehen, um sich veränderten Rahmenbedingungen anzupassen (vgl. *Baumeler* 2009).

Bisherige Forschung zu Entscheidungsprozessen an Universitäten beschäftigt sich z.B. mit strategischen Steuerungsmöglichkeiten durch Qualitätssicherung, Leitbild- und Zielvereinbarungen sowie politischen Akteuren, etwa Hochschulräten (vgl. *Kloke/Krücken* 2012, S. 320; *Jochheim/Bogumil/Heinze* 2016). Außerdem wurde bisher (häufig konzeptionell) die Komplexität der institutionellen Anforderungen und Governancemechanismen untersucht, um das Zusammenspiel verschiedener institutioneller Anforderungen und ihre Auswirkungen auf die organisationalen Akteure zu erfassen (vgl. z.B. *Lange* 2008; *Sahlin/Eriksson-Zetterquist* 2016). Der Umgang mit institutioneller Komplexität im Rahmen von Innovationen und Reformen blieb bisher jedoch auf wenige Studien, beispielsweise zur Legitimitätsarbeit in der „unternehmerischen Universität“ (*Baumeler* 2009; *Blaschke/Frost/Hattke* 2014) oder theoretische Überlegungen be-

Christina Lichtmannegger

Bundesministerien unter Europäisierungsdruck: Die Triebkräfte von intra-organisationalem Wandel

Zusammenfassung

Wie und wann führt Europäisierung zu intra-ministeriellem Wandel über Zeit? Bisher fehlen Studien, die diesen Typ von Wandel und dessen Triebkräfte über mehrere Jahrzehnte genauer analysieren. Auf Grundlage der Kontingenztheorie wurde angenommen, dass Europäisierungsdruck Einfluss auf strukturelle Veränderungen in der Ministerialverwaltung hat und zudem, dass sich Europäisierungsdruck und seine Effekte genauer differenzieren lassen. Die Daten von intra-ministeriellem Wandel wurden zwischen 1949 und 2006 in allen Bundesministerien erhoben und in zeitliche Relation zu verschiedenen Arten von EU-Events gesetzt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich diese in der Stärke und im Zeitpunkt ihres Einflusses unterscheiden.

Schlagwörter: Ministerialverwaltung, organisationaler Wandel, Europäisierung, Bürokratie

Federal Ministries under Pressure of Europeanization: The Drivers of Intra-organizational Change

Abstract

How and when does Europeanization lead to intra-ministerial change over time? So far, systematic research is missing on this type of change and the driving forces. Based on contingency theory, it is assumed that EU-events influence intra-ministerial change. In addition, it is assumed that European pressure and its effects can be differentiated in more detail. Data of intra-organizational change was collected in all German federal ministries between 1949 and 2006. It was related to different kinds of EU-events. Findings show that EU pressure influences intra-ministerial change. In addition, the study shows that EU-events differ in their impact and timing on change.

Keywords: ministerial administration, organisational change, Europeanization, bureaucracy

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit Wandel innerhalb von Bundesministerien. Im Detail wird der Frage nachgegangen, wie und wann Europäisierung intra-ministeriellen Wandel über Zeit beeinflusst. Diese Fragestellung resultiert aus einem generell marginalen Wissen über intra-ministeriellen Wandel über längere Zeiträume, sowie die konkreten Wirkungen einzelner Einflussfaktoren. Dieser Artikel leistet einen Beitrag zur Organisations- und Verwaltungsforschung, indem er untersucht, wie und wann die intra-ministerielle Struktur über Zeit auf konkrete Umweltveränderungen reagiert.

Die bestehende Literatur betrachtet die internationale Umwelt, New Public Management Reformen und Europäisierung; Politische Faktoren; Mediatisierung und das Eigeninteresse von Bürokraten als die bedeutendsten Faktoren für Wandel in der Ministerialverwaltung (*Christensen 1997; MacCarthaigh 2012; Rolland/Roness, 2012, Sarapuu 2012; Hustedt 2013; Felder 2007; Derlien 2001*). Allerdings ist weitestgehend unklar, wie und wann diese Faktoren intra-organisationalen Wandel beeinflussen. Die wenige Forschung, die sich mit Wandel über mehrere Dekaden hinweg beschäftigt, untersucht primär den Einfluss von New Public Management auf inter-organisationalen Wandel (*Rolland/Roness 2012; Nakrošis/Budraitis 2012; MacCarthaigh 2012*). Bisherige Forschung legte ihren Fokus auf die Leitungsbereiche (*Hustedt 2013*). Die beobachteten Veränderungen wurden auf Europäisierung, Internationalisierung und den zunehmenden Einfluss von Medien zurückgeführt. Allerdings werden hier die Triebkräfte – Mediatisierung, Europäisierung und Internationalisierung – nicht genauer operationalisiert, um detaillierte Erkenntnisse über das Zusammenspiel von Druck und Wandel zu erfahren. Somit fehlt es an Untersuchungen, die den Einfluss einer der oben genannten Faktoren für intra-organisationalen Wandel in der Ministerialverwaltung über Zeit detailliert analysiert. Um zu einer Schließung dieser Forschungslücke beizutragen, wird im Folgenden der Einfluss von Europäisierung auf die Ministerialverwaltung bis zur mittleren Leitungsebene über fünf Jahrzehnte untersucht. Dabei wird Europäisierung durch sechs verschiedene Arten von Europäisierungsevents operationalisiert.

Den analytischen Rahmen der Arbeit bildet die Kontingenztheorie (*Donaldson 1996*). Sie geht von einem Zusammenhang zwischen intra-organisationalem Wandel und Veränderungen der Aufgabenumwelt aus (*Donaldson 1996*). Sie verweist darauf, dass unterschiedliche Umweltbedingungen zu unterschiedlichen Anpassungen führen (*Lawrence/Lorsch 1969*). Um den Einfluss von Europäisierung auf die Ministerialverwaltung zu untersuchen, wurde ein Datensatz mit 991 Untersuchungseinheiten erstellt, der intra-organisationalen Wandel von „EU-Organisationseinheiten“ zwischen 1949 und 2006 erfasst. Um zu untersuchen, wann und wie sich Europäisierung auf die Ministerialverwaltung auswirkt, werden verschiedene Europäisierungsevents in zeitliche Relation zu intra-organisationalen Wandel gesetzt. Auf Grundlage der Kontingenztheorie wird erwartet, dass es rund um ein EU-Event zu erhöhtem Wandel kommt. Daher wird jeweils der Zeitraum ein Jahr vor und nach EU-Events zur Analyse gewählt. Um den Einfluss von Europäisierung auf die Ministerialverwaltung zu untersuchen, wird vor und nach jedem EU-Event quartalsweise der Grad des Wandels erfasst. Dieser Grad des Wandels ist der prozentuale Anteil an Organigrammen mit struktureller Veränderung. Ebenfalls wird ermittelt, welche Arten von Organisationseinheiten vor und nach den EU-Events gebildet werden.

Europäisierung und intra-ministerieller Wandel

Als die wichtigsten Erklärungsfaktoren für Wandel nationaler Verwaltungen werden die internationale Umwelt, zum Beispiel New Public Management Reformen und Europäisierung; politische Faktoren; Mediatisierung und das Eigeninteresse von Bürokraten