

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2017

Schwerpunkt: Internationale Bürokratien

- › International Public Administration: Ein neuer Bükratietyt
- › Konzeptualisierung und Vergleich der Autonomie internationaler Verwaltungsstäbe
- › Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen
- › Verwaltungseinfluss und Verhandlungsergebnisse in internationalen Organisationen
- › Lernkurven internationaler Verwaltungen nach der Finanzmarktkrise

Abhandlungen

- › Institutioneller Wandel der europäischen Industrie- und Handelskammern im Vergleich
- › Problemfelder kontraktbasierter Rechenschaftspflichten aus der Sicht von NPO und ihren öffentlichen Kontraktpartnern
- › Innovative Entscheidungsprozesse in Universitäten
- › Bundesministerien unter Europäisierungsdruck



10. Jahrgang
2. Halbjahr 2017
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Editorial	171
Themenschwerpunkt: Internationale Bürokratien	
<i>Christoph Knill, Steffen Eckhard, Michael W. Bauer</i>	International Public Administration: Ein neuer Bürokratiotyp 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

Liebe Leserinnen und Leser,

nach fast vier Jahren als geschäftsführender Herausgeber von *dms* werde ich diese Funktion ab Heft 1/2018 an Sylvia *Veit* (Universität Kassel) und Thurid *Hustedt* (FU Berlin) übergeben. *dms* hat sich während seiner zehnjährigen Existenz zu einer festen Größe unter sozialwissenschaftlichen Zeitschriften entwickelt, die es zu halten und auszubauen gilt. Dazu bedarf es eines besonderen Engagements nicht nur in technisch-organisatorischer Hinsicht, sondern auch mit Blick auf Einwerbungen und inhaltliche Weichenstellungen, die sowohl potentielle Autorinnen und Autoren wie auch die Leserschaft ansprechen. Von Zeit zu Zeit ist es daher sinnvoll und auch üblich, die editorische Verantwortung in neue Hände zu legen. Die beiden zukünftigen Herausgeberinnen verfügen nicht nur über die dafür notwendige fachliche Expertise und Verankerung in der wachsenden Scientific Community, sondern werden *dms* auch mit eigenen Ideen zu Format und Inhalten neue Impulse verleihen. Die Zeitschrift war ursprünglich als interdisziplinäres Projekt angelegt, wenn auch mit einem besonderen Akzent auf Verwaltungsmodernisierung. Neben dem mittlerweile abgeflachten Reformdiskurs offenbart ein Rückblick auf die in *dms* verhandelten Themen, dass disziplinäre und thematische Zugänge zur Forschung über den öffentlichen Sektor deutlich an Breite und Vielfalt gewonnen haben. Wie der Schwerpunkt dieses Heftes „Internationale Verwaltungen“ zeigt, ist der moderne Staat u.a. von der Einbettung in europäische und transnationale Politikzusammenhänge gekennzeichnet, wenn nicht gar bestimmt. Um derartigen Entwicklungen Rechnung zu tragen, ist Interdisziplinarität eine, aber nicht die einzige sinnvolle Perspektivierung. Vielmehr müssen politisch-praktische, aber auch wissenschaftliche Themen und Diskussionszusammenhänge, für die *dms* ein Forum bietet, im Auge behalten werden. Der Wechsel in der Herausgeberschaft wird nicht zuletzt in dieser Hinsicht ein „upgrade“ bewirken, um *dms* auch weiterhin als sichtbaren Ort der Diskussion über den arbeitenden Staat zu verankern. Abschließend gilt mein Dank allen jenen, die zum Gelingen von *dms* beigetragen haben. Zu nennen sind an erster Stelle die Autorinnen und Autoren, die *dms* unter vielen anderen Publikationsorten ausgewählt haben, die Gutachterinnen und Gutachter, aber auch der Verlag und nicht zuletzt Maren *Kellermann*, Anke *Wittkopp* und Lea *Allers*, die mit viel Umsicht und Engagement die Redaktion im Griff behalten haben.

Hannover, Januar 2018

Marian *Döhler*

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

Unsere zentrale These, die auf vorliegenden Ergebnissen gemeinsamer Forschungsanstrengungen seit 2014 (vgl. Bauer, Knill und Eckhard 2017) basiert, geht davon aus, dass es sich bei internationalen Verwaltungen um einen neuartigen Verwaltungstyp handelt. Diese Neuartigkeit bezieht sich dabei weniger auf Besonderheiten der Formalstruktur oder der bürokratischen Arbeitsweise. Mit Blick auf das Organisationsumfeld können stattdessen Interaktionsmuster und organisationsbezogene Verhaltensformen beobachtet werden, die sich deutlich von nationalen Kontexten unterscheiden – zumindest wenn man eine Neo-Weberianische oder eine auf Ergebnissteuerung ausgerichtete New Public Management geprägte Bürokratieform vor Augen hat. Ausgehend von diesem Befund beschäftigen sich die vier Papiere dieses Schwerpunkthefts mit der Frage, welchen Einfluss internationale Verwaltungen auf transnationale Politikprozesse haben. Es handelt sich hierbei allerdings um vorläufige Ergebnisse, da diese Forschungsfragen noch Gegenstand der laufenden Anstrengungen der IPA-Forschergruppe sind.

Abschließend diskutieren wir über mögliche Konsequenzen, die sich für die Verwaltungswissenschaft aus einer verstärkten Hinwendung zur Analyse internationaler Bürokratien ergeben. Welche Anregungen könnte die Verwaltungswissenschaft, die bislang tendenziell im „nationaler Container“ verblieben ist (Zürn 1998; Beck/Grande 2004), durch eine intensivere Auseinandersetzung mit internationalen Bürokratien erhalten? Aus unserer Sicht stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich unsere nationalen Verwaltungssysteme durch Internationalisierung und Transnationalisierung zusehends – gerade auch „innerstaatlich“ – verändern (Bauer 2015; Grande 2017), die Frage, ob die Beschäftigung mit IPAs gegebenenfalls auch unsere Sicht auf gegenwärtig stattfindende Veränderungen nationaler Verwaltungssysteme befruchten kann. Denn je mehr sich bestimmte Teile der nationalen Verwaltungssysteme mit Akteuren außerhalb des eigenen Nationalstaates auseinandersetzen müssen, und je öfter nationale Regulierungsentscheidungen transnationale Effekte bewirken, desto relevanter könnten Einsichten in die Besonderheiten internationaler Bürokratien auch für das Verständnis internationalisierter oder transnationalisierter *nationaler* Verwaltungen werden.

Was ist das Besondere an IPAs?

Zunächst ist die Frage zu klären, in welchem Ausmaß sich IPAs von nationalen Ministerialbürokratien unterscheiden. Offenbaren IPAs charakteristische Eigenschaften, die eine Kategorisierung als spezifischen Verwaltungstyp erlauben?

Werden nur die Organisationsstrukturen betrachtet, ergeben sich dabei zunächst mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Auf der einen Seite ähneln die grundlegenden Organisations- und Arbeitsprozesse in IPAs denen ihrer nationalen Pendanten. Einfacher ausgedrückt: Eine Hierarchie ist eine Hierarchie, egal auf welcher Ebene eine Verwaltungsorganisation operiert. Auch basieren IPAs, wie jede andere Verwaltung, auf rechtlichen Regeln, die ihre internen Abläufe, Arbeitsweisen und Kompetenzen ebenso definieren wie ihre Außenbeziehungen mit Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Weiterhin erfüllen IPAs ihre Aufgaben mittels finanzieller Ressourcen, die ihnen von ihren Auftraggebern zugeteilt werden. Schlussendlich unterliegen sowohl nationale als auch internationale Bürokratien der politischen Kontrolle und Aufsicht ihrer Auftraggeber, wobei jede (idealtypische) instrumentelle Bürokratie über ein gewisses Maß an bürokratischer Autonomie verfügt, wie wir seit Max Weber (1976) und den

Erkenntnissen der *principal-agent* Theorie (McCubbins et al. 1987) wissen. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass zwischen nationalen und internationalen Administrationen viele strukturelle Gemeinsamkeiten bestehen.

Aber es gibt auch wichtige Unterschiede (Nedergaard 2007; Abbott und Snidal 1998; Weiss 1982; Liese und Weinlich 2006). Dies schließt sowohl den multilateralen Personalkörper mit einem hohen Maß an professioneller und kultureller Heterogenität ein, als auch das Vorhandensein einer Vielzahl von Prinzipalen (Hawkins et al. 2006) sowie die massive finanzielle Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten – deren Zahlungsbereitschaft mitunter sehr volatil ist. Dazu kommt eine Fokussierung auf Policy-Formulierung verbunden mit unzureichenden Mitteln, Politikentscheidungen selbst und direkt durchzusetzen. Internationale Verwaltungen sind stattdessen bei der Umsetzung internationaler Vorgaben auf die Zusammenarbeit mit nationalstaatlichen Behörden angewiesen. Die Vielfältigkeit von horizontalen wie vertikalen externen Beziehungen von IPAs resultiert aus einem in der Regel unbeständigen externen Umfeld, „[which] changes with every admission of a new Member, with every revolution, almost with every election“ (Haas 1964: 385).

Solche Eigenheiten sind wichtig, stellen jedoch allein kaum eine Herausforderung für die etablierte Sicht auf öffentliche Verwaltungen dar. Nationale Verwaltungen können ebenfalls hinsichtlich ihrer Personalheterogenität, ihrer Rolle im Policy-Prozess oder ihrer Abhängigkeit von anderen Organisationen variieren. Ebenso gibt es Konstellationen auf nationaler Ebene, insbesondere in föderalen Systemen, in denen Verwaltungsbehörden mehreren Prinzipalen gegenüberstehen können oder bei der Politikimplementierung auf die Kooperation nachgeordneter Behörden angewiesen sind. Aus einer strukturellen Perspektive heraus gibt es also nur wenige Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei IPAs um eine besondere Bürokratieform handelt. Die Ähnlichkeiten mit nationalen Verwaltungen nehmen allerdings rapide ab, wenn man den institutionellen Kontext internationaler Verwaltungen sowie ihre Verhaltensmuster in den Blick nimmt.

Fünf charakteristische Verhaltensmuster internationaler Bürokratien

Neben den Verwaltungsstrukturen untersucht die IPA-Forschergruppe auch die formellen und informellen Arbeitsweisen⁵ internationaler Bürokratien. Dabei treten erhebliche Unterschiede zu nationalen Verwaltungen hervor, und zwar umso deutlicher, je mehr das organisationale Umfeld (mit) in den Blick genommen wird. Mit anderen Worten hängt das, was IPAs einzigartig macht, weniger mit ihren inneren strukturellen Verfasstheiten zusammen, sondern mit dem besonderen Kontext, in dem diese Organisationen funktionieren müssen: dem internationalen System. Im Gegensatz zum Umfeld des nationalen politisch-administrativen Systems ist das internationale System in weitaus geringerem Maße durch formelle Regeln und klar strukturierte, hierarchische Beziehungen bestimmt. Stattdessen ist ein substantielles Maß an Anarchie eine charakteristische Eigenschaft internationaler Politik und des internationalen Systems an sich (Bull 1977; Hawkins et al. 2006).

Der holistische Blick auf die Arbeitsweise der Verwaltung im anarchischen internationalen System erlaubt die Schlussfolgerung, dass in der Summe von einem neuen

Bürokratietyp auf der internationalen Ebene gesprochen werden kann. Dieses Zwischenergebnis wollen wir im Folgenden mit fünf Thesen untermauern. Die Thesenform erscheint uns geeignet, weil die angeführten Befunde zwar in die angegebene Richtung deuten, es aus unserer Sicht aber weiterer theoretischer wie empirischer Arbeiten bedarf, um diese Befunde zu erhärten. Das Ziel der nachfolgenden Thesenbildung besteht also vor allem darin, eine Diskussion anzuregen und nicht etwa darin, eine besondere Sichtweise auf IPAs zu etablieren.

These 1: IPAs verfügen über vergleichsweise hohe Autonomie

Die Autonomie der Verwaltung ist eines der Kernthemen der vergleichenden Verwaltungsforschung (Page 1985; Kam 2000; Schnapp 2004; Bauer und Ege 2015). Wie oben angedeutet, ist eine zentrale Grundannahme dieser Debatte, dass der Idealtyp einer rein instrumentellen Administration, die lediglich politische Entscheidungen ausführt, eher analytische Fiktion ist als empirische Realität. Wie von Weber (1976) postuliert, bildet sich der politische Handlungsspielraum der Bürokratie als funktionale Notwendigkeit heraus, da die Verwaltung vor dem Hintergrund immer komplexer und zahlreicher werdenden staatlichen Aufgaben nicht vollständig gesteuert werden kann. Unter diesen Umständen wächst die Abhängigkeit politischer Führer von dem Fachwissen der Verwaltung (Knill 1999). Die zentrale Frage ist deswegen weniger, ob instrumentelle Bürokratien überhaupt existieren, sondern in welchem Ausmaß Verwaltungen über Autonomie verfügen und wie genau ihre Auftraggeber unter diesen Umständen Steuerung und Kontrolle umsetzen (können). Vergleichende Arbeiten konnten zeigen, dass sowohl Mechanismen zur politischen Kontrolle als auch Ausmaße bürokratischer Autonomie über Länder hinweg variieren (Knill 1999; Peters und Pierre 2004; Page 1985; Schnapp 2004). Trotz dieser Unterschiede scheint in der Literatur Konsens darüber zu bestehen, dass die politische Führung über eine Vielzahl an im Ländervergleich sehr unterschiedlichen, aber in der Wirkungsweise ähnlichen Instrumenten zur Kontrolle der Verwaltung verfügt. Auf der internationalen Ebene würden wir erwarten, dass genau dieses Szenario auch vorliegt und letztlich sogar noch stärker ausgeprägt ist: Politische Sensibilität und Abwehr von Eingriffen in die staatliche Souveränität sollten zu einer fortlaufenden Anpassung der politischen Kontrolle von IPAs durch ihre Auftraggeber führen. Kurz: Auf den ersten Blick müssten internationale Verwaltungen ein „most likely case“ für eine instrumentelle Verwaltung mit entsprechend geringer formaler Autonomie sein.

Paradoxerweise weisen unsere Forschungsbefunde jedoch darauf hin, dass genau das Gegenteil der Fall ist. IPAs sind nicht instrumenteller als nationale Verwaltungen, sondern tendenziell sogar autonomer. So kann die vergleichsweise hohe Autonomie von IPAs als systematische Folge des speziellen Kontexts betrachtet werden, in welchem sie arbeiten. Bauer und Ege (2017, siehe auch im vorliegenden Band) argumentieren, dass bürokratische Autonomie auf der internationalen Ebene weniger gut einschränkbar und kontrollierbar ist als dies im nationalen Kontext der Fall ist. Obwohl sie als Organisationen intern weniger kohäsiv sind als ihre nationalen Pendanten, profitieren IPAs von den sich stetig wandelnden zwischenstaatlichen Machtkonstellationen und der volatilen politischen Themenkonjunktur. IPAs können zum Beispiel die komplexe Interessenkonstellation unter einer Vielzahl an Mitgliedstaatenvertretern zur Platzierung eigener Inhalte ausnutzen (Cox und Jacobsen 1973; Lyne et al. 2006). Sogar die Annahme, dass individuelle Mitgliedstaaten einheitliche Auftraggeber sind,

kann bezweifelt werden, weil ihre Diplomaten als „proximate principals“ (Elsig 2011) zu verstehen sind, die regelmäßig rotieren und die Position ihres Landes personenabhängig in unterschiedlicher Weise interpretieren können. Das Potenzial internationaler Verwaltungen für bürokratisch autonomes Handeln – und dies ist nur das Potenzial, das von der bisherigen Forschung vergleichend erfasst wird – ist daher größer und die Risiken von übermäßiger Ausnutzung bürokratischer Autonomie sind höher als im nationalen Kontext. Das bedeutet jedoch nicht, dass jede IPA ähnlich autonom ist. Tatsächlich zeigt die empirische Analyse eine hohe Varianz. In Anbetracht der oben genannten Faktoren kann hohe Autonomie nichtsdestotrotz als systematisches Merkmal von IPAs angesehen werden.

These 2: IPAs sind tendenziell unternehmerisch

Das Konzept der bürokratischen Autonomie bezieht sich auf das formale Verhältnis zwischen Verwaltung und ihren politischen Auftraggebern. Es beschäftigt sich grundsätzlich mit der Frage, ob und wie stark die Ziele und Inhalte politischer Entscheidungen von der Bürokratie oder von deren politischen Herren bestimmt werden. Jedoch verraten uns diese Fragestellungen nichts über die vorherrschenden Routinen, die das Verhalten und die Handlungen von Administrationen bestimmen. Diese informellen Routinen oder Arbeitsabläufe werden typischerweise unter dem Begriff „Verwaltungsstile“ diskutiert (Knill 2001). Mit Blick auf IPAs zeigen Knill et al. (2016; 2017), dass Verwaltungsstile von zwei zentralen Faktoren bestimmt werden: internen Faktoren, die sich auf die politischen Gestaltungsressourcen einer Bürokratie beziehen und externen Faktoren, die damit zusammenhängen, wie stark eine IPA institutionellem Wettbewerb ausgesetzt ist – das heißt wachsender politischer Aufsicht oder auch der Infragestellung ihrer Handlungen und ihres Status. Auf diesen Überlegungen basierend werden vier idealtypische Konfigurationen unterschiedlicher Verwaltungsstile unterschieden: (1) *Servant* (geringe Ressourcen, geringe Gefährdungswahrnehmung); *Consolidator* (geringe Ressourcen, hohe Gefährdungswahrnehmung); (3) *Advocate* (hohe Ressourcen, geringe Gefährdungswahrnehmung); und (4) *Entrepreneur* (hohe Ressourcen, hohe Gefährdungswahrnehmung). Während der *Servant* dem Typus einer instrumentellen Verwaltung entspricht, ist der *Entrepreneur* von einem exakt gegenteiligen Selbstverständnis geprägt. Eine unternehmerische Verwaltung dieses Typs ist nicht nur durch Verwaltungsroutinen geprägt, die auf institutionellen Ausbau und Konsolidierung gerichtet sind, sondern auch durch eine starke funktionale Orientierung in Richtung auf die Optimierung von Policy-Effekten. Für einen *Advocate* findet sich hingegen nur letztere Orientierung in prononcierter Form, während der *Consolidator* durch eine ausschließliche Fokussierung auf positionale Bestandssicherung charakterisiert ist.

Erste empirische Analysen beleuchten eine Reihe von Aspekten, die das informelle Verhalten von IPAs prägen und sie möglicherweise entscheidend von nationalen Verwaltungen abheben. Erstens gibt es eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass IPAs eher unternehmerisch agieren als einfach eine Dienstleisterrolle einzunehmen. So kann in drei von vier Szenarien erwartet werden, dass IPAs eine ausgeprägt unternehmerische Rolle ausüben (*Advocate*, *Consolidator*, *Entrepreneur*). Zweitens offenbart die Analyse, dass Unternehmertum IPAs veranlasst, sehr strategisch zu handeln. Verwaltungsstile entwickeln sich graduell im Lichte institutioneller und politischer Gelegenheitsstrukturen. In bestimmten Konstellationen könnte das bedeuten, dass IPAs Routinen entwickeln und ihre formale Autonomie sowie die damit verbundenen Handlungsmöglich-

keiten nicht komplett ausschöpfen, um mögliche Beeinträchtigungen der politischen Interessen ihrer Prinzipale zu vermeiden (Knill, Eckhard und Grohs 2016). Umgekehrt zeigt sich in anderen Fällen, dass IPAs mit einer eher schwachen formalen Position permanent versuchen, über ihr Mandat hinauszugehen und ihre politischen und strategischen Interessen durchzusetzen, indem sie unter der Wahrnehmbarkeitsschwelle der Mitgliedsstaaten agieren (Abbot et al. 2015; Knill et al. 2016). Darauf weist auch die Analyse von Sekretariaten von multilateralen Umweltabkommen hin. Jörgens et al. (2016, 2017) beispielsweise sehen die internationalen Verwaltungen, oftmals auch nur kleine internationale Sekretariate, als Makler, die in der Lage sind, ihren privilegierten Zugang zu Informationen und ihre Funktion als Mittelpunkt des Kommunikationsaustausches während laufender internationaler Verhandlungen auszunutzen.

These 3: Für IPAs sind Expertise und Informationen wichtigere Instrumente als Regeln und formale Macht

Die Formulierung und Durchsetzung von Regeln, welche das Verhalten und die Interaktionen von sozialen Akteuren regulieren, ist ein zentrales Element des Regierens (Hood und Margetts 2007; Knill und Bauer 2016). Regeln tragen zweifelsohne viel dazu bei, politische Probleme zu lösen und die Bereitstellung kollektiver Güter zu gewährleisten. Außerdem gewährleisten Regeln Gleichheit, Einheitlichkeit, Gerechtigkeit, Ordnung und Zuverlässigkeit. Es ist deswegen wenig überraschend, dass es eine starke gesellschaftliche Nachfrage danach gibt, politische Probleme durch Regelsetzung zu lösen. Wie bereits Max Weber in seiner Darstellung über den Aufstieg der Bürokratie zum zentralen Organisationsprinzip moderner Gesellschaften deutlich machte, werden bürokratische Maschinerien nicht nur durch Regeln angetrieben, sondern spielen auch eine entscheidende Rolle in deren Massenproduktion (Weber 1976). Die Standardannahme in der Verwaltungsliteratur ist nicht nur, dass Regeln das essentielle Werkzeug von Bürokratien sind, sondern auch, dass die Autorität von Bürokratien von ihrer Fähigkeit abhängt, rechtliche Regeln zu definieren und durchzusetzen.

Jedoch deuten die Befunde der Forschung zu internationalen Verwaltungen darauf hin, dass diese Annahme bei IPAs so nicht haltbar ist. Natürlich sind Regeln auch für IOs von entscheidender Relevanz, speziell bezogen auf die Festlegung interner Richtlinien und Arbeitsabläufe. Jedoch scheinen Regeln von geringerer Bedeutung zu sein, wenn es sich um Verwaltungsaktivitäten im Bereich des *policy-making* handelt. In diesem Fall sind rechtlich bindende Entscheidungen weniger wichtig, da schon die Mandate und legalen Kompetenzen der IOs an sich begrenzt sind. Staaten treten zwar Verfügungsrechte an IOs ab (*pooling*, vgl. Hooghe und Marks 2015) und delegieren Aufgaben an die Verwaltung. Die durch die formelle Zuweisung von Aufgaben bei der Entwicklung und Durchsetzung von Policy entstehenden Verwaltungskompetenzen sind jedoch vergleichsweise gering.

Die begrenzte Relevanz von Regeln bedeutet jedoch nicht, dass die Autorität von IPAs grundsätzlich geringer ist als die von nationalen Bürokratien. Vielmehr scheint es so, als würde sich die Autorität von IPAs aus alternativen Quellen, wie insbesondere Informationen und Expertise, speisen. Das wird nicht nur durch die oben beschriebene Rolle von IPAs als aufmerksamkeitsuchende Informationsmakler ersichtlich, sondern auch allgemeiner in der vergleichenden Analyse der Expertenautorität internationaler Verwaltungen. Liese und Busch (2017) betreten hier Neuland, indem sie zeigen wie die Expertenwahrnehmung verschiedener IPAs aus Sicht nationalstaatlicher Verwaltungen variiert.

Allgemein gesprochen verfügen IPAs über ein hohes Maß an prozeduraler Expertise und Informationen im Hinblick auf den Entwurf und die Umsetzung von Politik. Dies versetzt sie in die Lage, Informationen aus ihrem Arbeitsbereich identifizieren und strategisch an ihre politischen Auftraggeber und ihr Umfeld weitergeben zu können (Jörgens et al. 2016, 2017). Je mehr innerhalb und außerhalb der Organisation als unverzichtbar geltende Informationen und Expertise die IPA besitzt, desto größer ist ihre Vernetzung in transnationalen Kommunikationsnetzwerken (Jörgens et al. 2016, 2017) oder Experten-gruppierungen (*epistemic communities*, vgl. Haas 1990). Der durch Vernetzung gewonnene politische Einfluss basiert dabei typischerweise auf der Publikation von Daten, Informationen, Empfehlungen und Ratschlägen. Innerhalb solcher Fachnetzwerke beeinflussen sich Experten häufig gegenseitig und entwickeln gemeinsame Problemdefinitionen und -lösungen, welche die Verbreitung neuer *Policy* Ideen fördern (Dudley und Richardson 2000; Holzinger und Knill 2005; Helgadóttir 2016).

These 4: Die Akquise finanzieller Ressourcen ist ein zentrales Verhaltensmuster von IPAs

Das Budget ist eine zentrale Bezugsquelle für Verwaltungen und beeinflusst entscheidend, in welchem Ausmaß Personal oder Aufgaben ausgeweitet werden können (Niskanen 1971; Dunleavy 1991). Obwohl die Mittelzuweisung normalerweise von politischen Aushandlungsprozessen und Umverteilungen zwischen verschiedenen Politikfeldern bestimmt ist, folgt die nationalstaatliche Etatplanung für gewöhnlich einem Muster inkrementeller Anpassungen, welches nur selten von massiven Umbrüchen durchsetzt wird (Baumgartner und Jones 1993). Allgemein gesprochen, operieren nationale Verwaltungen damit nicht unbedingt in einem Umfeld finanziellen Überflusses, aber doch von finanzieller Stabilität. Dies stellt sich bei internationalen Verwaltungen jedoch diametral anders dar. So zeigen Patz und Goetz (2016, 2017), dass IPAs eine starke Anfälligkeit für finanzielle Instabilität aufweisen und sich über Zeit gesehen zunehmend in einem Zustand finanzieller Prekarität befinden. Nicht selten ereignen sich finanzielle Krisen, wenn Mitgliedsstaaten ihren Zahlungsverpflichtungen nicht oder zu spät nachkommen und die internationalen Organisationen dadurch mitunter an den Rand des Bankrotts drängen (Eckhard et al. 2016). In der Konsequenz entwickeln IPAs eine Reihe von Strategien, Gelder von alternativen Quellen zu beziehen, um die Abhängigkeit von den volatilen mitgliedsstaatlichen Beiträgen zu reduzieren. Dazu gehören Nebenhaushalte für Sonderaufgaben, die nur von einzelnen Staaten oder Nichtregierungsorganisationen finanziert werden (Laurenti 2007).

Für IPAs kann die Etatplanung als eine organisatorische Kernaufgabe verstanden werden, welche alle Akteure innerhalb einer Administration einschließt und betrifft. Der Kampf um die Sicherstellung notwendiger finanzieller Ressourcen führt — vor allem in Zeiten von Etatkürzungen — zu repetitiven administrativen Reaktionsstrategien und Anpassungsprozessen (Ege und Bauer 2017; Eckhard et al. 2016). Natürlich haben IOs nicht die gleichen Möglichkeiten wie souveräne Staaten, ihr Einkommen (zumindest in der Theorie) selbst zu bestimmen. Aus diesem Grund ist die Gefahr des Geldentzuges für IOs und ihre IPAs viel realistischer als in nationalstaatlichen Zusammenhängen. Diese Dynamik und die Suche nach vorhandenen Optionen für internationale Funktionäre, Strategien unter Beachtung ihrer divergierenden Präferenzen zu entwickeln, um finanzielle Freiheiten sicherzustellen, machen einen wesentlichen Anteil des Selbstverständnisses von IPAs aus (Goetz und Patz 2017).

These 5: IPAs gestalten aktiv ihr organisatorisches Umfeld

Bisher haben wir uns vor allem mit internen Merkmalen beschäftigt, die die Rolle und das Verhalten von IPAs innerhalb des politisch-administrativen Systems der IO charakterisieren. Daneben ist in der Verwaltungsforschung auch anerkannt, dass Verwaltungen mit ihrem Umfeld interagieren (Hannan und Freeman 1977; Santos und Eisenhardt 2005). In der Konsequenz wurde solchen Verhaltensweisen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, die das Verhältnis zwischen Verwaltung und sozialen Akteuren charakterisieren, einschließlich Phänomenen wie der *agency capture*, oder pluralistischer bzw. korporatistischer Tauschbeziehungen. Dabei vernachlässigt die einschlägige Literatur die Tatsache, dass Administrationen unter Umständen eine sehr aktive Rolle dabei spielen, ihre eigene Umwelt aktiv zu gestalten. Eine wichtige Ausnahme in diesem Kontext stellt das von Lehbruch (1987) identifizierte Phänomen der administrativen Interessenvermittlung dar. Lehbruch zeigt, dass Behörden aktiv versuchen können, die Etablierung von gesellschaftlicher Selbstorganisation voranzutreiben, um von der gesellschaftlichen Wissensbildung zu profitieren und so die Voraussetzungen für eine effizientere Umsetzung öffentlicher Politik zu schaffen.

Wenn wir das Augenmerk auf IPAs legen, stellen wir fest, dass die Versuche der Bürokratie, das eigene organisatorische Umfeld zu gestalten, sehr ausgeprägt sind. Zum einen zeigen Benz et al. (2016, 2017), dass IPAs eine äußerst aktive Rolle in administrativen Mehrebenensystemen spielen. Dabei basiert die Einflussnahme internationaler Verwaltungen auf Verwaltungen anderer territorialer Ebenen eher auf Kooperation und Überzeugung als auf hierarchischen Weisungen oder Zwang. Administrative Mehrebenenkoordination ist deswegen eher voluntaristisch und weniger formalisiert als in rein nationalen Kontexten.

Die speziellen Bedingungen der Interaktion von Verwaltungen über mehrere Ebenen hinweg sind besonders vorteilhaft für internationale Verwaltungen. Das ist deshalb der Fall, weil der „Schatten der Hierarchie“, unter dem Verwaltungen in nationalen Mehrebenensystemen operieren (Mayntz und Scharpf 1995; Héritier und Lehmkuhl 2008), auf der internationalen Ebene weniger stark ausgeprägt ist. Während nationale Verwaltungen beispielsweise ihre Strategien und Handlungen an parteipolitische Entwicklungen, bestimmte nationale Rechtsauffassungen oder auch einfach an eine begrenzte Anzahl akzeptabler Optionen in einem relativ homogenen gesellschaftlichen Rahmen anpassen müssen, spielen solche Bedingungen für IPAs eine weitaus geringere Rolle. Statt mit Parteipolitik müssen IPAs mit bestimmten Interessengruppen oder NGOs zurechtkommen. Der professionelle Hintergrund und das Bekenntnis zu bestimmten politischen Sachverhalten sind in diesen eher homogenen Gruppen häufig sehr viel kohärenter.

Der Einfluss von IPAs auf die Politikgestaltung jenseits des Nationalstaats: Beiträge des Sonderbandes

Es handelt sich also bei IPAs um einen unterscheidungsfähigen Bürokratietypus. Anstatt auf ihre internen Strukturen, muss eine internationale Bürokratie auf charakteristische Weise auf die Kontexte und die Volatilität ihres Umfeldes eingehen und ihre Strategien und Verhalten entsprechend anpassen. IPAs agieren in einer Umgebung, die ge-

prägt ist von komplexen Prinzipalstrukturen, weniger formalisierten Formen der Mehrebenenkoordination und der Nichtverfügbarkeit von vielen klassischen, administrativen Instrumenten. Dabei scheinen IPAs ein höheres Potenzial für formale Unabhängigkeit zu haben. Sie sind unternehmerisch, verlassen sich eher auf Informationen anstatt auf Regeln als zentrale Machtgrundlage, bemühen sich aktiv um die Mobilisierung von finanziellen Ressourcen und strukturieren ihr organisatorisches Umfeld strategisch. Durch diese Merkmale sind IPAs von den klassischen nationalen Verwaltungen deutlich unterscheidbar. Aber diese „Deutlichkeit“ verliert an Distinktionskraft je mehr auch nationale Verwaltungen aufgrund ihrer Aufgaben oder ihrer Organisationsstruktur immer intensiver mit Regelungsadressaten oder Regelgebern außerhalb der eigenen Staatsstruktur interagieren (müssen). Es stellt sich daher die Frage, welche Konsequenzen sich aus dem unterscheidungsfähigen Bürokrietypus für Politikprozesse jenseits des Nationalstaates ergeben. Die in diesem Heft versammelten Beiträge beschäftigen sich aus vier Perspektiven mit dieser Frage:

Eckhard und Mattmüller greifen in ihrem Papier die Beobachtung auf, dass ein wesentlicher Schwerpunkt des politischen Beitrags der internationalen Verwaltung das Vermitteln zwischen diffusen politischen Positionen der konstituierenden Mitglieder einer internationalen Organisation ist. Erfolgreich sind internationale Organisationen oder auch multilaterale Verhandlungen jenseits dieser formellen Strukturen immer dann, wenn es gelingt, 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). Im Gegensatz zu nationalen Verwaltungen, die in der Politikvorbereitung vor allem durch ihr technisches Expertenwissen Einfluss ausüben, ist es also das Verhandlungsgeschick der internationalen Bürokratie, das mit beeinflusst, ob sich Staaten überhaupt einigen können. Internationale Bürokraten schlagen beispielsweise Kompromisse vor oder sie überzeugen Verhandlungspartner, zugunsten eines Kompromisses von einer Position abzurücken (Moravcsik 1999). Eine nationale Ministerialbürokratie hat dagegen selten in irgendeiner Form Zugriff auf die Willensbildung politischer Parteien oder die grundlegenden Verhandlungen zwischen Koalitionspartnern. Wenn dagegen eine zunehmend entgrenzte nationale Politik und Regulierung mehr und mehr von zwischenstaatlicher Kollaboration und multilateralen Verhandlungen abhängig ist – wie beispielsweise beim Klimawandel, bei der Finanzpolitik oder bei der Steuerung von Flüchtlings- und Migrationsströmen – dann sinkt, erstens, die Kontrolle der national gewählten politischen Akteure über das Ergebnis dieser Verhandlungen und steigt, zweitens, das Gewicht derjenigen Akteure im nationalen Apparat, deren Expertise genau solche Verhandlungen sind. Es ist daher davon auszugehen, dass kommunikative Fähigkeiten im Kontext administrativer Denationalisierung eine immer größere Rolle spielen werden.

Genau diesem Umstand widmet sich auch das Papier von Arthur Benz. Ausgangspunkt seiner Argumentation ist die Beobachtung, dass Verwaltungen im Staat wie in internationalen Organisationen nicht nur durch Genehmigungen und Anordnungen mittels verbindlicher, zwangsbewehrter Verwaltungsakte Herrschaft ausüben, sondern auch durch Vereinbarungen und Überzeugungen. Wo internationale Verwaltungen nicht als „Ermöglicher“ (enabler) politischer Vereinbarungen auftreten, sondern getroffene Entscheidungen der Mitgliedsstaaten umsetzen müssen, richten sich ihre Entscheidungen und Maßnahmen an Verwaltungen souveräner Nationalstaaten aus, denen gegenüber sie in der Regel keinen Zwang ausüben können. Stattdessen spielen in ad-

ministrativen Mehrebenenstrukturen kooperative und persuasive Interaktionsmodi eine dominante Rolle. Herrschaft beruht dann auf einer Kombination von fachlicher Autorität, der Fähigkeit zu überzeugen und rechtlich geregelten Kompetenzen nationaler Verwaltungen. Kommunikation und Koordination, ob vertikal oder horizontal, sind also Schlüsselkompetenzen einer politischen Verwaltung in transnationalisierten Kontexten. Transnationaler Verwaltungseinfluss, so die These von Benz, unterscheidet sich grundlegend von der bürokratischen Herrschaft, die im Prozess der Herausbildung des modernen Staates entstand, aber im 21. Jahrhundert eine zunehmend wichtige Rolle einnehmen wird.

Die Beiträge von Enkler und Grohs sowie Bauer, Ege und Wagner hingegen verdeutlichen in ihrer Gesamtschau, dass IPAs in besonderem Maße für die Analyse des Wechselspiels formeller und informeller Institutionen von Interesse sind. Der Umstand der vergleichsweise geringen Institutionalisierung und Verrechtlichung administrativen Handelns auf internationaler Ebene (mit im Vergleich zum nationalen Kontext geringer Bedeutung verwaltungsrechtlicher Kodifizierung) ermöglicht es, das Wechselspiel formeller und informeller Prozesse in einem Setting zu untersuchen, bei dem der Einfluss potentieller Störgrößen relativ klein gehalten werden kann. IPAs stellen vor diesem Hintergrund einen analytisch höchst spannenden Untersuchungsgegenstand dar, aus dessen Betrachtung allgemeinere Rückschlüsse für Verwaltungen und generell Organisationen gezogen werden können. Die erwähnten Beiträge machen deutlich, dass formelle Strukturen, insbesondere die formelle Autonomie von IPAs deren informelle Aktivitäten keineswegs determinieren. Wenig autonome IPAs sind somit nicht notwendig weniger unternehmerisch als autonome IPAs. Umgekehrt geht hohe Autonomie nicht zwingend mit unternehmerischem Verhalten einher. Insgesamt zeigt sich, dass sich formelle und informelle Muster sowohl wechselseitig verstärken als auch schwächen können. Darüber hinaus ist es denkbar, dass formelle und informelle Institutionen weitgehend entkoppelt voneinander koexistieren (Brunsson und Olsen 1993). Dies sind freilich nur erste Szenarien, die denkbar erscheinen und deren konditionierende Konstellationen Gegenstand weitergehender Forschung darstellen sollten. Aus dem Beitrag von Enkler und Grohs lassen sich hierzu allerdings durchaus erste Rückschlüsse ziehen. Die Autoren zeigen für den Fall internationaler Finanzmarktregulierung, dass das variierende Ausmaß administrativen Unternehmertums in der OECD, dem Internationalen Währungsfonds sowie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) weniger von der formellen Autonomie dieser Organisationen beeinflusst wird. Vielmehr spielt hier die jeweilige Konstellation interner und externer Handlungsherausforderungen eine Rolle, mit denen die jeweiligen IPAs konfrontiert sind. Die Varianz informeller Routinen hat gleichzeitig, so die Autoren, große Auswirkungen auf den Grad des Politikwandels und vor allem die Lernfähigkeit der jeweiligen Organisationen. So geht stärkeres Unternehmertum mit erheblich schnellerem Lernfortschritt einher als dies für IPAs der Fall ist, in denen unternehmerische Routinen schwächer ausgeprägt sind.

Bauer, Ege und Wagner hingegen machen in ihrem Beitrag deutlich, dass IPAs nicht nur im Hinblick auf ihre informellen Routinen deutliche Unterschiede aufweisen können, sondern auch mit Blick auf ihre formelle Autonomie. Zu diesem Zweck werden die theoretischen Grundlagen der Autonomie von Verwaltungen diskutiert, und darauf aufbauend wird ein Vorschlag entwickelt, wie die Autonomie internationaler Verwaltungsstäbe angemessen konzeptualisiert werden kann. Die Verwaltungsautonomie wird für 20 internationale Organisationen dargestellt. Anhand der Autonomiewerte

zweier Verwaltungen illustrieren die Autoren, inwieweit die Ergebnisse geeignet sind, um Aussagen über die konkreten administrativen Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Verwaltungen zu machen. Auch bei diesem Beitrag ist Autonomie-Messung anhand operationalisierbarer Beobachtungen formaler Art nicht Selbstzweck. Vielmehr ermöglicht sie in vergleichender Perspektive neue Forschungszugänge.

Schlussbetrachtung: Implikationen für die Verwaltungswissenschaft

Wenn das Ziel der Verwaltungswissenschaft die Erklärung der Entstehung und Umsetzung öffentlicher Politiken und das Verhalten von Organisationsmitarbeitern in diesem Kontext ist, dann muss sie sich auch mit der Beschaffenheit dieser Prozesse auf der Ebene internationaler Organisationen und internationaler Politik auseinandersetzen. Dieser einführende Artikel und die folgenden Beiträge des Schwerpunktbereichs geben einen Überblick über die ersten Ergebnisse hierzu. Es stellt sich die Frage, ob sich aus den vorgestellten Befunden Implikationen für die Verwaltungswissenschaft als Studiengbiet ergeben.

Die Beschäftigung mit internationalen Bürokratien sollte nicht als verwaltungswissenschaftliches Rand- oder Sonderthema missverstanden werden (siehe auch Steffek 2017). Internationalisierung oder Transnationalisierung sind keine Prozesse, die sich irgendwo „anders“ abspielen, sondern sie verwandeln Rahmenbedingungen und wirken in die Nationalstaaten hinein. Sie verändern Staatlichkeit und zwingen insbesondere die angewandten Sozialwissenschaften dazu, sich mit den Wirkungen internationalisierter Politikgestaltung auf nationale Institutionen, Populationen, Organisations- und politische Reaktionsformen auseinanderzusetzen – und umgekehrt nach den Bedingungen effektiver „Außenwirkung“ nationaler Verwaltungsinstitutionen zu fragen. Die Verwaltungswissenschaft, gerade weil sie sich von ihrem realweltlichen Studienobjekt her definiert, und daher kaum über eigene Analysekatégorien und Theorien verfügt (vgl. Bauer und Becker 2017), läuft daher Gefahr, kein adäquates Problembewusstsein dafür zu entwickeln, wie internationalisierte Konstellationen auf nationale Verwaltungssysteme zurückwirken – und welche Konsequenzen diese Entwicklungen für das eigene Fach womöglich beinhalten (Bauer 2015; Knill und Bauer 2016).

Die komplexen Rückwirkungen, die sich aus Internationalisierung und Transnationalisierung auf nationale Verwaltungssysteme, Prozesse, Interaktionsformen und Machtverhältnisse ergeben, können selbstredend in diesem Beitrag in keiner Weise erschöpfend behandelt werden. Aber wenn oben von IPAs als einem neuen Bürokratie-Typus gesprochen wurde, dann mit Blick auf das besondere Analysepotenzial, das sich aus diesem Typus für veränderte nationale Verwaltungskonfigurationen gegebenenfalls ziehen lässt.

Unsere These ist hier, dass mit Veränderungen, die als „administrative Denationalisierung“ (Bauer 2015) oder als „interne Transnationalisierung“ (Grande 2017) begriffen werden können, sich nationale Verwaltungen und ihre Umweltbeziehungen auf eine Weise verändern, deren Qualität letztendlich dem ähnelt, was oben als IPA-Typus charakterisiert wurde. Dort, wo nationale Verwaltungen auf eine enge Koordination mit staatlichen Verwaltungen anderer Länder oder eben internationalen Organisationen

angewiesen sind, oder, wo Regelungsadressaten beziehungsweise organisierte Interessen nicht mehr zwingend an das eigene staatliche Territorium gebunden bleiben, entstehen in der Tendenz immer häufiger jene Konstellationen und Verwaltung-Umfeld-Beziehungen, die in ihrer „Reinform“ den internationalen Bürokratie-Typus ausmachen. Geht man davon aus, dass die gegenwärtige Transformation der Staatlichkeit wesentlich von Globalisierung und Internationalisierung angetrieben wird, dann liegt es nahe zu erwarten, dass die Bedeutung internationalisierter Verwaltungsphänomene künftig immer weiter zunehmen wird. Ob unsere IPA Zuschreibungen in ihrer Gesamtheit oder in bestimmten Details stichhaltig sind, müssen weitere Studien klären. Die Verwaltungswissenschaft ist aber aus unserer Sicht gut beraten, mögliche Parallelen sowie denkbare Implikationen der IPA-Analyse nicht als Spezialfallforschung beiseite zu wischen, sondern als Einladung zur Reflexion über die eigenen Theorie- und Deutungsangebote angesichts einer immer stärkeren Einbettung nationaler Verwaltungen in internationale und transnationale Konstellationen. Ein Festhalten an einer strikten Trennung zwischen nationalen und internationalen Untersuchungssphären läuft jedenfalls Gefahr, wesentliche Entwicklungen zu übersehen. Die hier versammelten Arbeiten können hoffentlich einen Beitrag leisten, die Verwaltungswissenschaft für die anstehenden Herausforderungen zu sensibilisieren.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken zwei anonymen Gutachtern und Annette Ohlenhard für hilfreiche Kommentare und konstruktive Kritik sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Projektförderung.
- 2 Beispielsweise betonen Arbeiten zur Politikformulierung (Barnett and Finnemore 2004; Biermann and Siebenhüner 2009; Busch 2014; Dingwerth, Kerwer, and Nölke 2009; Hooghe and Marks 2015) und -Implementation (Eckhard und Dijkstra 2017; Eckhard 2016a, 2016b, 2016c; Eckhard 2014) in internationalen Organisationen und der Europäischen Union (Hooghe and Marks 2001; Kassim et al. 2013; Xu and Weller 2004) die Rolle der Verwaltung bei diversen Formen indirekter und „weicher“ (soft) Governance (Abbott et al. 2015), bei Organisationswandel (Barnett und Coleman 2005), bei Organisationsausgründungen (Johnson 2013), Regimeüberschneidungen (Jinnah 2010), und der zunehmenden Manifestation von Superlateralismus (Posner 2009).
- 3 Koordiniert von der LMU München mit Christoph Knill als Sprecher, forschen seit 2014 acht Projekte an mehreren deutschen Universitäten zu den Mustern internationaler Verwaltungen und ihrem Einfluss auf Politikprozesse jenseits des Nationalstaates. Die beteiligten Wissenschaftler sind Michael W. Bauer (Universität Speyer), Arthur Benz (TU Darmstadt), Per-Olof Busch (Universität Potsdam), Steffen Eckhard (LMU München), Jörn Ege (Universität Speyer), Helge Jörgens (FU Berlin), Christoph Knill (LMU München, Sprecher der Forschergruppe), Nina Kolleck (FU Berlin), Andrea Liese (Universität Potsdam), Stephan Grohs (Universität Speyer) und Klaus Goetz (LMU München); weitere Details siehe: www.ipa-research.com.
- 4 Unsere Überlegungen basieren vor allem auf Ergebnissen, die wir in zwei Sonderheften in Fachzeitschriften (Goetz und Patz 2017; Knill und Bauer 2016) und einer Buchpublikation (Bauer, Knill und Eckhard 2017) dargelegt haben.
- 5 In einem anderen Beitrag klassifizieren wir diese Arbeitsweise anhand der zur Verfügung stehenden Instrumente (tools, vgl. Hood 1986) der internationalen Verwaltung (Knill und Bauer 2017).

Literatur

- Abbott, K. W./Duncan Snidal*, 1998. 'Why States Act Through Formal International Organizations.' *Journal of Conflict Resolution* 42 (1): S. 3-32.
- Abbott, K. W./Genschel, P./Snidal, D./Zangl, B.*, 2015: Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration. *British Journal of Political Science*.
Doi: 10.1017/S0007123414000593.
- Barnett, Michael/Coleman, Liv*, 2005: Designing police: Interpol and the study of change in international organizations, in: *International Studies Quarterly*, 49 (4), S. 593-619.
- Bauer, M. W.* 2015. Die Verwaltungswissenschaft vor der Herausforderung der Denationalisierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 56 (4): 648-671.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn*, 2017: A matter of will and action: The bureaucratic autonomy of international public administrations, in: *Bauer, Michael/Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.), *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*, London: Palgrave Macmillan UK, S. 13-41.
- Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.), 2017: *International bureaucracy: challenges and lessons for public administration research*, London: Palgrave Macmillan UK.
- Bauer, M. W./Becker, S.* 2017 Das heterogene Selbstverständnis der deutschen Verwaltungswissenschaft, in Grande E. und Bauer M.W. Herausgeber (im Erscheinen) *Perpektiven der Verwaltungswissenschaft*, Nomos: Baden-Baden.
- Bauer, M. W./Ege, J.* 2015. 'The Autonomy of International Bureaucracies.' in *Kim, Soonhee/Ashley, Shen/Lambricht, Henry W.* (eds). *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 63-84.
- Baumgartner, F./Jones, B.* 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar*, 2004: *Das kosmopolitische Europa. Politik und Gesellschaft in der zweiten Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Benz, A./Corcaci, A./Doser, J. W.*, 2016: Unravelling multi-level administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance. *Journal of European Public Policy*, 23(7), S. 999-1018
- Benz, A./Corcaci, A./Doser, J. W.*, 2017: Multilevel Administration in International and National Contexts. In *M. W. Bauer, C. Knill & S. Eckhard* (eds.), *International bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research* (Ch. 7). Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd*, (Hrsg.), 2009: *Managers of global change: The influence of international environmental bureaucracies*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Breakey, H./Dekker, S.*, 2014: 'Weak Links in the Chain of Authority: The Challenges of Intervention Decisions to Protect Civilians.' *International Peacekeeping*, 21(3), S. 307-323.
- Brunsson, Nils/Olsen, Johan P.*, 1993: *The Reforming of Organization*. London; New York: Routledge.
- Bull, H.*, 1977: *The anarchical society*. New York (NY): Columbia University Press.
- Busch, P.-O./Liese, A.*, 2017: The Authority of International Public Administrations. In *M. W. Bauer/C. Knill/S. Eckhard* (Eds.), *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research* (pp. 97-122). London: Palgrave Macmillan UK.
- Cox, R. W./Harold K. J.* 1973: *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven (CT): Yale University Press.
- Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas* (Hrsg.), 2009: *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden: Nomos.
- Dudley, G./Richardson, J.*, 2000: *Why Does Policy Change? Lessons from British transport policy 1945-99*. London: Routledge.
- Dunleavy, P.*, 1991: *Democracy, Bureaucracy and Public Choice – Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Eckhard, S./Patz, R./Schmidt, S.*, 2016: 'Coping with the sellout – bureaucratic governance and the UNESCO budget crisis'. Paper presented at the IPSA 24th World Congress, Poznań, 23-28 July 2016.

- Eckhard, S.*, 2014: 'Bureaucratic Representation and Ethnic Bureaucratic Drift: A Case Study of United Nations Minority Policy Implementation in Kosovo'. *American Review of Public Administration*, 44(5), S. 600-621.
- Eckhard, S.*, 2016a: *International assistance to police reform: Managing peacebuilding*. Basingstoke. New York: Palgrave Macmillan.
- Eckhard, S.*, 2016b: 'No Strategic Fit in Peacebuilding Policy Implementation? German and EU Assistance with Police Reform in Afghanistan' *der moderne staat*, 9(1/2016), S. 83-100.
- Eckhard, S.*, 2016c: Political guidance or autonomy in peacebuilding? EU police reform in Afghanistan and Kosovo. *International Peacekeeping*, 23(3), S. 363-388.
- Eckhard, S./Dijkstra, H.*, 2017: 'Contested implementation: Member states' unilateral influence on peacebuilding policy in Kosovo' *Global Policy*, 8(S5), S. 102-112.
- Eckhard, Steffen/Ege, Jörn*, 2016: International bureaucracies and their influence on policy-making: A review of empirical evidence, in: *Journal of European Public Policy*, 23 (7), S. 960-978.
- Ege, J./Bauer, M. W.*, 2017: 'How Financial Resources Affect the Autonomy of International Public Administrations', *Global Policy*, forthcoming.
- Elsig, M.*, 2011: 'Principal-agent theory and the World Trade Organization: Complex agency and "missing delegation"'. *European Journal of International Relations*, 17(3): S. 495-517.
- Goetz, K. H./Patz, R.*, 2016: Pressured budgets and the European Commission: towards a more centralised EU budget administration? *Journal of European Public Policy*, 23(7), S. 1038-1056.
- Goetz, Klaus H./Patz, Ronny*, 2017: Resourcing International Organizations: Resource Diversification, Organizational Differentiation, and Administrative Governance, in: *Global Policy*, 8 (S5), S. 5-14
- Grande E.*, 2017: *Verwaltungswissenschaft und Transnationalisierung*, in *E. Grande/M. W. Bauer*, (Hrsg.) (im Erscheinen) *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Nomos: Baden-Baden.
- Haas, E. B.*, 1964: *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Palo Alto (CA): Stanford University Press.
- Haas, E. B.*, 1990: *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. California: University of California Press.
- Hannan, M. T./Freeman, J.*, 1977: 'The population ecology of organizations.' *American Journal of Sociology*, 82: S. 929-964.
- Hawkins, D. G./Lake, D. A./Nielsen, D. L./Tierney, M. J.*, (eds). 2006: *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Helgadóttir, O.*, 2016: 'The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity.' *Journal of European Public Policy*; 23 (3): S. 392-409.
- Héritier A./Lehmkuhl D.*, 2008: 'Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance'. *Journal of Public Policy* 38, S. 1-17.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph*, 2005: Causes and conditions of cross-national policy convergence, in: *Journal of European Public Policy*, 12 (5), S.775-796.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang*, 2005: *Die Europäische Union. Theorien und Analysenkonzepte*. Stuttgart: UTB.
- Hood, Christopher*, 1986: *The tools of government*, Chatham: Chatham House Publications.
- Hood, C./Margetts, H.*, 2007: *The tools of government in the digital age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2001: *Multi-level governance and European integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L./Marks, G.*, 2003: 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance', *American Political Science Review*, 97 (2), S. 233-43.
- Hooghe, Liesbet/ Marks, Gary*, 2015: Delegation and pooling in international organizations, in: *The Review of International Organizations*, 10 (3), S. 305-328.
- Jinnah, Sikina*, 2010: Overlap management in the World Trade Organization: Secretariat influence on trade-environment politics, in: *Global Environmental Politics*, 10 (2), S. 54-79.

- Jörgens, H./Kolleck, N./Saerbeck, B., 2016: Exploring the hidden influence of international treaty secretariats: using social network analysis to analyse the Twitter debate on the 'Lima Work Programme on Gender'. *Journal of European Public Policy*, 23(7), S. 979-998.
- Jörgens, H./Kolleck, N./Saerbeck, B./Well, M., 2017: Orchestrating (bio-) diversity: The secretariat of the Convention of Biological Diversity as an attention-seeking bureaucracy. In M. W. Bauer/C. Knill/S. Eckhard (Eds.), *International Bureaucracies: Challenges and Lessons for Public Administration Research* (pp. Ch. 4). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Kassim, Hussein/Peterson, John/Bauer, Michael.W./Connolly, Sara/Dehousse, Renaud/Hooghe, Liesbet/Thompson, Andrew, 2013: *The European Commission of the twenty-first century*, Oxford: Oxford University Press.
- Kam, C., 2000: 'Not just parliamentary 'Cowboys and Indians': ministerial responsibility and bureaucratic drift.' *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (3), S. 365-392
- Knill, C., 2001: *The Europeanisation of national administrations: Patterns of institutional change and persistence*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Knill, C./Bauer, M., 2016: 'Introduction: Policy-making by international public administrations: concepts, causes and consequences.' *Journal of European Public Policy*.
- Knill, C., 1999: 'Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies.' *Journal of Public Policy*, 19 (2): S. 113-139.
- Knill, C./Eckhard, S./Grohs, S., 2016: 'Administrative styles in the European Commission and the OSCE-Secretariat: Striking similarities despite different organizational settings.' *Journal of European Public Policy*.
- Knill, Christoph/Enkler, Jan/ Schmidt, Sylvia/ Eckhard, Steffen/Grohs, Stephan, 2017. Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter?, in: Bauer, Michael/ Knill, Christoph/ Eckhard, Steffen (Hrsg.), *International Bureaucracies: Challenges and Lessons for Public Administration Research*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, S. 43-72.
- Laurenti, J., 2007: 'Financing.' in Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, S. 675-700.
- Lehmbruch, G., 1987: 'Administrative Interessenvermittlung.' in A.Windhoff-Héritier, *Die Verwaltung und ihre Umwelt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-43.
- Lyne, M./Nielson, D. L./Tierney, M. J., 2006: 'Who delegates? Alternative models of principals in development aid.' in D. G. Hawkins/D. A. Lake/D. L. Nielson/M. J. Tierney, (eds). *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge University Press, S. 41-76.
- Mayntz R./Scharpf F. W., 1995: 'Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren.' in: R. Mayntz/F. W. Scharpf, (eds) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus, S. 9-38.
- McCubbins, M. D./Schwartz, T., 1984: Congressional Oversight Overlooked – Police Patrols Versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28 (1), S. 165-179.
- Miles, Edward L./Andresen, Steinar/ Carlin, Elaine M./ Skærseth, Jon Birger/ Underdal, Arild/ Wettestad, Jørgen, 2002: *International Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Moravcsik, Andrew, 1999: A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation. *International organization*, 53 (2), S. 267-306.
- Nedergaard, P., 2007: *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*. v. 69 of Nijhoff law specials. Leiden, Boston: Nijhoff.
- Niskanen, W. A., 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago (IL): Aldine-Atherton.
- Page, E. C., 1985: *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*. Brighton: Wheatsheaf.
- Patz, R./Goetz, K. H., 2017: Changing budgeting administration in international organizations: Budgetary pressures, complex principals and administrative leadership. In C. Knill/M. Bauer/S. Eckhard (eds.) *International bureaucracies: Challenges and Lessons for Public Administration Research*. Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G./Pierre, J., (Eds.) 2004: *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.

- Posner, Elliot*, 2009: The origins of Europe's new stock markets. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Santos, F. M./Eisenhardt, K. M.*, 2005: 'Organizational Boundaries and Theories of Organization.' *Organization Science*, 16 (5): S. 491-508.
- Schnapp, K-U.*, 2004: Ministerialbürokratie in westlichen Demokratien – Eine vergleichende Analyse. Opladen: Leske + Budrich.
- Steffek, J.*, 2017: International Organizations and Bureaucratic Modernity. In: R. N. Lebow, (eds) Max Weber and International Relations. Cambridge: CUP, S. 119-142.
- Stone, D./Ladi S.*, 2015: 'Global Public Policy and Transnational Administration.' *Public Administration* 93 (4), S. 839-855.
- Trondal, J.*, 2010: An Emergent European Executive Order. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M.*, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss d. verstehenden Soziologie*. 5th ed. Tübingen: Mohr.
- Weiss, T.*, 1982: 'International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service.' *International Affairs* 58 (2): S. 287-306.
- Xu, Yi-Chong/Patrick Moray Weller*, 2004: The governance of world trade: International civil servants and the GATT/WTO, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Young, Oran*, 2011: Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-Edge Themes, and Research Strategies. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108 (50), S. 19853-19860.
- Zürn, Michael*, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Christoph Knill, Lehrstuhl für empirische Theorien der Politik, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München
E-Mail: christoph.knill@gsi.uni-muenchen.de

Dr. Steffen Eckhard, Lehrstuhl für empirische Theorien der Politik, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München
E-Mail: seckhard@lmu.de

Prof. Dr. Michael W. Bauer, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: michael.bauer@uni-speyer.de

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

hierbei auf der internen Struktur von Sekretariaten internationaler Organisationen und auf deren Beziehungen zu den politischen Prinzipalen (den Mitgliedstaaten). Es geht somit zunächst darum, das in einem internationalen Verwaltungsstab vorhandene Potenzial für autonomes Verwaltungshandeln vergleichend zu erheben. Hierbei ist die zentrale Frage, ob und mit welchem analytischen Gewinn das klassische Konzept der Verwaltungsautonomie auf die Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen übertragen werden kann.

In einem ersten Schritt sollen dazu die theoretischen Grundlagen der Autonomie von Verwaltungen diskutiert und darauf aufbauend ein Vorschlag entwickelt werden, wie die Autonomie von internationalen Verwaltungsstäben angemessen konzeptualisiert werden kann. In einem zweiten Schritt werden dann die so entwickelten unterschiedlichen Dimensionen der Verwaltungsautonomie zum Zwecke empirischer Vergleiche operationalisiert und die entsprechenden Daten für die Verwaltungsstäbe von 20 internationalen Organisationen erhoben und präsentiert. Anschließend soll anhand zweier Beispielfälle illustriert werden, dass Einsichten über die Intensität von internationaler Verwaltungsautonomie geeignet sind, Aussagen über die konkreten Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Verwaltungen zu machen. Der vorliegende Artikel versteht sich damit als Beitrag zu der Debatte über den Nexus von Autonomie und Verwaltungseinfluss internationaler Bürokratien.

2. Der Forschungsstand im Spannungsfeld zwischen ökonomischen und soziologischen Perspektiven

Internationale Organisationen (IOs) sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen (für einen Überblick siehe *da Conceição-Heldt/Koch/Liese* 2015). Dabei zeichnet sich ein Konsens darüber ab, dass IOs als einflussreiche Akteure in der Weltpolitik agieren können, da sie beispielsweise als „ehrlliche Makler“ Kompromisse zwischen Mitgliedstaaten erleichtern und darüber hinaus durch eigene Expertise Autorität ausstrahlen, die auch bei der Entwicklung von Lösungsoptionen wirksam wird (*Abbott/Snidal* 2000, *Beach* 2004, *Biermann/Siebenhüner* 2009). In jüngster Zeit beschäftigt sich die Forschung auch zunehmend mit den Sekretariaten dieser Organisationen und in der Literatur wurden unterschiedliche Ansätze entwickelt, um die Beziehung zwischen internationalen Bürokratien und den Mitgliedstaaten zu beleuchten (*Bauer/da Conceição-Heldt/Ege* 2015). Im Vordergrund steht hierbei häufig die Frage, unter welchen Bedingungen und wie stark sich die Unabhängigkeit der Verwaltung von politischen Entscheidungsträgern entwickelt und wie die Verwaltung Einfluss auf politische Prozesse nehmen kann. Im Grunde können zwei Erklärungsansätze unterschieden werden: ein soziologisches Programm, das Akteure und deren Umwelt in den Blick nimmt und ein ökonomisches, das Organisationen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Prinzipal-Agent-Theorie beleuchtet (*Bauer/Ege* 2016a, S. 1021). Ökonomische Erklärungsansätze stellen auf die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung unter den Gesichtspunkten von Kontrolle und Einfluss ab (*Epstein/O'Halloran* 1999, *McCubbins/Noll/Weingast* 1987). Soziologische Erklärungsprogramme nehmen dagegen stärker die zentralen Eigenschaften bürokratischer Akteure und die Wirkungen organisatorischer Strukturen sowie deren Umfeld in den Blick (*Mayntz* 1978, *Weber* 1922). Beide Perspektiven liefern

wichtige Einblicke in die Eigenständigkeit internationaler Organisationen und damit Anhaltspunkte für eine systematische Erhebung von Verwaltungsautonomie. Sie sollen daher im Folgenden genauer vorgestellt werden.

Ökonomischer Ansatz

Eine zentrale Frage des ökonomischen Ansatzes beschäftigt sich damit, wie die politischen Prinzipale die von ihnen ermächtigten administrativen Agenten möglichst umfassend kontrollieren können. Dabei wird von einer Delegationsbeziehung ausgegangen, die durch Unsicherheit für die Prinzipale und Informationsasymmetrien zugunsten der Agenten geprägt ist (*Moe* 1984, *McCubbins/Noll/Weingast* 1987). Eine analytisch relevante Konsequenz dieser Ausgangskonstellation besteht darin, dass Vorgaben über die angemessene Aufgabenerfüllung zwischen dem Prinzipal und dem Agenten notwendigerweise unvollständig bleiben müssen, da der Prinzipal nicht alle Ereignisse und Anforderungen vorhersehen kann, die beim Ausführen der Aufgaben entstehen können. Die Gewährung eines gewissen Ermessensspielraums für den Agenten ist daher unausweichlich. Um die darin bestehende Unsicherheit zu reduzieren, kann der Prinzipal jedoch verschiedene Kontrollmechanismen verankern, die die Umsetzung seiner Interessen durch die Agenten garantieren (*McCubbins/Schwartz* 1987, *Damonte/Dunlop/Radaelli* 2014).

Aus Sicht des Agenten stellt sich primär die Frage, inwieweit er den gewährten Ermessensspielraum für autonomes Handeln nutzen kann (*Huber/Shipan* 2002). Dies ist vor allem davon abhängig, über welche **Kompetenzen** und vertraglich festgelegtes Mandat er verfügt. Im Falle internationaler Organisationen wäre beispielsweise relevant, zu welchem Grad das Sekretariat die Entscheidungsagenda der Organisation beeinflussen kann oder ob es (zusammen mit politischen Organen der Organisation) das Recht hat, Mitglieder zu sanktionieren, die gegen die von der Organisation getroffenen Entscheidungen verstoßen (*Cox/Jacobson* 1973, *Pollack* 1997, *Tallberg* 2000). Bei der Beurteilung organisationaler Eigenständigkeit stehen neben den Kompetenzen die **Ressourcen** einer internationalen Organisation im Mittelpunkt des ökonomischen Ansatzes. Dabei spielen sowohl Merkmale des Verwaltungspersonals als auch der finanziellen Ressourcen eine zentrale Rolle (*Brown* 2010, *Ege/Bauer* 2017, *Bayram/Graham* 2016).

Soziologischer Ansatz

Der soziologische Ansatz zur Erklärung von Organisationsautonomie¹ konzentriert sich auf interne Strukturen und Prozesse. Allerdings standen empirisch bislang vor allem nationale Verwaltungen im Mittelpunkt (*Page* 1992). Angelehnt an die Bürokratietheorie nach *Weber* wird Bürokratie hierbei als Idealtypus gesellschaftlicher Herrschaft verstanden und durch bestimmte Struktur- und Personalmerkmale charakterisiert (*Weber* 1922). Obwohl sich Merkmale eines (organisations-)soziologischen Zugangs bereits in früheren Arbeiten finden (*Haas* 1964, *Ness/Brechin* 1988, *Jönsson* 1986, *Kratochwil/Ruggie* 1986), etablierte sich diese Perspektive erst mit den wegweisenden Arbeiten von *Michael Barnett* und *Martha Finnemore* (2004, 1999) auf der Forschungsagenda der Internationalen Beziehungen. Soziologische Ansätze konzentrieren sich vor

allem auf die Analyse bürokratischer Personal- und Strukturmerkmale als Grundlage autonomen Verhaltens. Bei der Untersuchung internationaler Organisationen wird zudem häufig die zentrale Rolle internationaler Beamter hervorgehoben (*Xu/Weller 2004, Hensell 2016, Momani 2007, Marcussen/Trondal 2011, Henökl/ Trondal 2015*). Deren Einfluss wiederum ist von der Struktur und von den Kompetenzen der Organisation, dem Informationsfluss sowie administrativen Ressourcen abhängig (für einen Überblick siehe *Eckhard/Ege 2016, Busch 2014*).

Soziologische Ansätze betrachten Bürokratisierung somit als eine Form organisationaler Ausdifferenzierung und Autonomisierung, die die Tendenz einer größeren Selbstständigkeit der Verwaltung und den Verlust politischer Kontrollmöglichkeiten beschreibt (*Eisenstadt 1958*). Im Gegensatz zu ökonomischen Ansätzen wird die Ursache dieses Prozesses jedoch nicht primär in der (Delegations-)Beziehung zu den politischen Prinzipalen gesucht, sondern eher den Merkmalen der Verwaltung selbst zugeschrieben. Bedingt durch Größe, Arbeitsteilung, Spezialisierung, Expertise und Reputation der Bürokratie wird es als selbstverständliche Entwicklung betrachtet, dass internationale Verwaltungen im Laufe der Zeit an Autonomie gewinnen (*Ellinas/Suleiman 2012*, siehe auch *Carpenter 2001*).

Wenngleich diese Arbeiten Erkenntnisse über intra-organisationale Faktoren liefern, mangelt es an Analysen zu der Frage, welche konkreten Verwaltungsmerkmale eine Rolle spielen und inwiefern diese organisationales Verhalten prägen. Um diese bürokratischen Strukturen auch bei einer größeren Anzahl von Organisationen vergleichen zu können, kann allerdings auf vergleichende Untersuchungen auf der nationalen Ebene zurückgegriffen werden. *Kai-Uwe Schnapp (2004)* hat beispielsweise eine vergleichende Studie zu den Voraussetzungen der Einflussnahme nationaler Ministerialverwaltungen vorgelegt. Diese basieren vor allem auf innerbürokratischen Faktoren wie dem internen Zusammenhalt der Mitarbeiter sowie der Fähigkeit, policy-relevante Informationen zu generieren und zu verarbeiten. Damit bietet Schnapp einen Analyserahmen, der es ermöglicht, eine größere Anzahl von Verwaltungen im Hinblick auf deren Potenziale zu vergleichen, Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen. Eine zentrale Bedeutung in *Schnapps* Analyse kommt der Fähigkeit der Verwaltung zu, als kollektiver Akteur strategisch zu handeln (*Schnapp 2004, S. 93*). Diese Form der **administrativen Kohäsion** als wichtige Grundlage autonomer Verwaltungen wird in der soziologischen Bürokratieforschung häufig unter dem Stichwort der Verwaltungs- oder Organisationskultur beforscht und wurde bereits vereinzelt auf internationale Verwaltungen angewendet (*Ellinas/Suleiman 2012, S. 16*). Ein weiteres Hauptanliegen der soziologischen Perspektive besteht darin, die individuellen Voraussetzungen der Verwaltung herauszuarbeiten, die sie dazu befähigen, unabhängige Präferenzen auszubilden und sich von der politischen Führung zu differenzieren. Als entscheidende Grundlagen für **administrative Differenzierung** gelten sowohl der Umgang mit relevanten Informationen als auch die Fähigkeit der Bürokraten, gemeinsam programmatische Optionen zu entwickeln und voranzubringen.

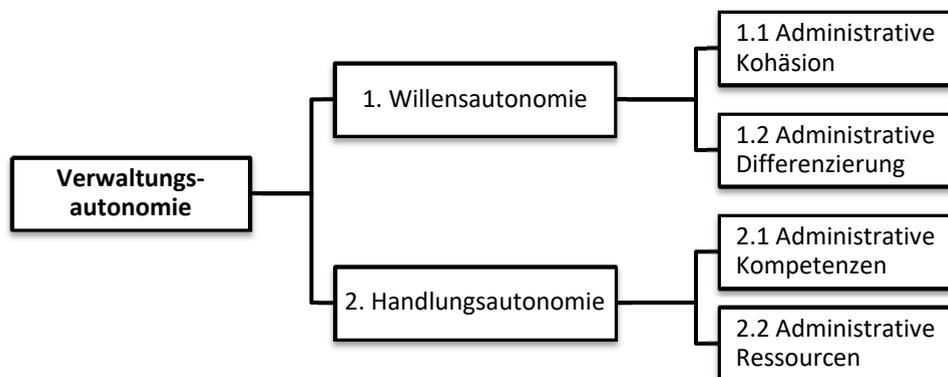
3. Das Autonomiekonzept und seine Dimensionen

Was oben unter „ökonomischem“ und „soziologischem“ Ansatz beschrieben wurde, ist natürlich eine grobe Vereinfachung. Dennoch können im Rückgriff auf diese und ähn-

liche Arbeiten Schlüsseldimensionen von Verwaltungsautonomie identifiziert werden: die materiellen Handlungsmöglichkeiten einer internationalen Verwaltung und ihre Eigenständigkeit, Positionen in Opposition zu (wenigstens einigen) Mitgliedstaaten zu entwickeln. Für unsere Untersuchung schlagen wir daher eine Synthese von ökonomischen und soziologischen Ansätzen zur Analyse internationaler Sekretariate vor. Demzufolge verstehen wir Autonomie als die Kombination der (für uns soziologisch begründeten) Fähigkeit, Präferenzen und Ziele eigenständig zu formulieren (*Willensautonomie*) und der (ökonomisch begründeten) Fähigkeit, diese Präferenzen und Ziele umzusetzen (*Handlungsautonomie*). In dieser Lesart geht Autonomie also über die Beschreibung eines delegationsbasierten Unabhängigkeitsverhältnisses (wie es beispielsweise bei *Hooghe/Marks* 2015 verwendet wird) hinaus und stellt zusätzlich ein Merkmal des Autonomieträgers selbst dar. Damit ist das Konzept stärker am Verständnis der Organisationssoziologie ausgerichtet, welche Organisationen nach ihrer Gründung ein (nicht immer intendiertes, aber unvermeidliches) Eigenleben zuschreibt (*Selznick* 1949, *Eisenstadt* 1958). Wir schlagen ferner vor, Willensautonomie in zwei Größen zu konzeptualisieren: administrative Kohäsion und administrative Differenzierung. Administrative Kohäsion bezeichnet die Fähigkeit der Verwaltung zur Formulierung einheitlicher Organisationsziele, auf die ihre Mitglieder gemeinsam hinarbeiten. Um Willensautonomie zu erreichen, ist administrative Kohäsion essentiell, da die Verwaltung durch sie kollektiv handeln und mit politischen Akteuren als einheitliche Organisation interagieren kann (*Caughey/Cohon/Chatfield* 2009, S. 3, *Mayntz* 1978, S. 6). Sofern die Organisation nicht über diese Fähigkeit verfügt, drohen vor allem auf der unteren Verwaltungsebene Tendenzen zur Verselbstständigung (*Cortell/Peterson* 2006, S. 263, *Trondal u.a.* 2012), die wiederum die Verwaltung als kollektiven Akteur daran hindern, ihr Mandat als Einheit zu erfüllen (*Selznick* 1949). Neben administrativer Kohäsion ist die Ausdifferenzierung administrativer Präferenzen eine zweite Voraussetzung für die Entwicklung von Willensautonomie. Sie bezieht sich auf die Fähigkeit der Verwaltung, eigenständig Präferenzen zu formulieren, die von denen einzelner Mitgliedstaaten abweichen.

Mit Blick auf Handlungsautonomie schlagen wir vor, die Fähigkeit der Verwaltung in den Mittelpunkt zu rücken, ihre Ziele umzusetzen. Auf nationaler Ebene äußert sich die Autonomie der Verwaltung vor allem in deren Kompetenzvorsprung gegenüber der Politik sowie in ihrem Zuständigkeitsmonopol ohne andere bürokratische Konkurrenten und weitgehend frei von politischer Kontrolle (*Wilson* 1989, S. 182). Obwohl eine IO auf der internationalen Ebene mit anderen Organisationen um Kompetenzen und Ressourcen mitunter konkurriert (*Busch* 2007), ist für den Grad ihrer individuellen Handlungsautonomie vor allem die Beziehung zwischen der IO und den Mitgliedstaaten relevant. Handlungsautonomie basiert damit vor allem auf den administrativen Kompetenzen der Organisation, also beispielsweise auf den formalen Kompetenzen des Sekretariats gegenüber den Mitgliedstaaten. Daneben sind die eigenen administrativen Ressourcen der Organisation relevant für die Handlungsautonomie der Verwaltung (*Brown* 2010, *Hooghe/Marks* 2015). Abbildung 1 fasst die Struktur des hier verwendeten Autonomiekonzepts noch einmal zusammen.

Abbildung 1: Die Struktur des Verwaltungsautonomiekonzepts



Das vorgeschlagene Autonomiekonzept zielt vorrangig darauf ab, den *potenziellen* Einfluss internationaler Verwaltungen im Politikentwicklungsprozess zu ermitteln (Schnapp 2004). Im Mittelpunkt stehen dabei die Organisationssekretariate (einschließlich Generalsekretär, Regionalbüros und Feldmissionen). Wir untersuchen folglich ihre Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten und deren Vertretern innerhalb der verschiedenen politischen Gremien der Organisation. Da wir die Autonomie des Sekretariats als Ganzem erheben, muss einschränkend erwähnt werden, dass dieser Zugang die Anwendbarkeit des Konzepts auf policy-spezifische administrative Gestaltungsprozesse erschwert. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass einige der untersuchten Verwaltungen in mehreren Politikfeldern aktiv sind und deren Kompetenzen zwischen den Politikfeldern mitunter auch variieren. Dieser Tatsache wird allerdings dadurch Rechnung getragen, dass die Kompetenz der Verwaltung in dem Politikfeld erhoben wird, in dem diese formal über die stärksten Kompetenzen verfügt.

4. Fallauswahl und Datengrundlage

Um Verwaltungsautonomie empirisch zu erfassen, konzentrieren wir uns auf die Sekretariate von 20 internationalen Organisationen. Unsere Fallauswahl basiert auf drei Hauptkriterien: Erstens mussten die Sekretariate über eine gewisse Personalstärke verfügen (mehr als 250 Beschäftigte), da wir davon ausgehen, dass die Koordinationsmechanismen, die unter der Dimension „Willensautonomie“ gefasst werden, nur in größeren Sekretariaten eine Rolle spielen. Zweitens haben wir internationale Organisationen ausgewählt, deren organisationale Rahmenbedingungen variieren und die im Hinblick auf Politikfelder, Gründungsjahr, Anzahl der Mitglieder sowie geographischen Fokus eine große Bandbreite abdecken. Diese Variation kann insbesondere für die Untersuchung der Konsequenzen von Verwaltungsautonomie eine Rolle spielen. Drittens haben wir sowohl Sekretariate ausgewählt, die bereits untersucht wurden als auch Fälle, denen bislang in der Forschung kaum Beachtung geschenkt wurde, um eine breite Anwendbarkeit des Konzepts sicherzustellen. Dieses Sample dient primär dazu, die Anwendbarkeit des entwickelten Messinstruments zu illustrieren. Eine „Repräsentativität“

dieser Auswahl und eine damit einhergehende Generalisierbarkeit unserer Ergebnisse auf andere internationale Organisationen werden nicht angestrebt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die hier untersuchten Verwaltungen.

Die Datensammlung erfolgte zwischen 2012 und 2014. Wir haben uns dabei auf öffentlich zugängliche Dokumente und Statistiken gestützt, die entweder mithilfe der Webseiten der Organisationen erhoben oder direkt bei den Sekretariaten angefragt wurden. Diese Daten beinhalten offizielle Dokumente wie Verträge, Haushaltsberichte, Personalstatuten und Sitzungsprotokolle der verschiedenen Organisationsgremien.

Tabelle 1: Untersuchte Verwaltungen und deren relevante Merkmale

Verwaltung von	Hauptsitz	Gründung	Mitglieder	Fokus
ASEAN (Verband Südostasiatischer Nationen)	Jakarta	1967	10	regional
EZB (Europäische Zentralbank)	Frankfurt	1992	17	regional
EU KOM (Europäische Kommission)	Brüssel	1952	27	regional
FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)	Rom	1945	194	global
IAEA (Internationale Atomenergie-Organisation)	Wien	1957	158	global
IDB (Interamerikanische Entwicklungsbank)	Washington	1959	48	überregional
ILO (Internationale Arbeitsorganisation)	Genf	1901	183	global
IMF (Internationaler Währungsfonds)	Washington	1944	188	global
IMO (Internationale Seeschifffahrts-Organisation)	London	1959	170	global
IOM (Internationale Organisation für Migration)	Genf	1951	166	global
OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	Paris	1961	34	überregional
OSCE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)	Wien	1990	56	regional
UN (Vereinte Nationen)	New York	1945	193	global
UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)	Paris	1945	195	global
UNHCR (Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)	Genf	1950	101	global
WB/IBRD (Weltbank)	Washington	1944	188	global
WHO (Weltgesundheitsorganisation)	Genf	1946	194	global
WIPO (Weltorganisation für geistiges Eigentum)	Genf	1967	185	global
WMO (Weltorganisation für Meteorologie)	Genf	1950	185	global
WTO (Welthandelsorganisation)	Genf	1995	155	global

5. Empirische Erfassung von internationaler Verwaltungsautonomie

Im nächsten Schritt leiten wir eine Reihe von Indikatoren ab, um Unterschiede in der Autonomie systematisch zu erfassen. Für die Operationalisierung von Handlungsautonomie kann dabei auf eine umfassende Forschungsliteratur zurückgegriffen werden, wohingegen Willensautonomie bislang kaum vergleichend untersucht wurde. Dies lässt sich vorwiegend auf den qualitativen Charakter bisheriger Untersuchungen und die

Tatsache zurückführen, dass Kohäsion und Differenzierung vergleichsweise schwierig systematisch zu erfassen sind. Als Ausgangspunkt unserer Untersuchung dient daher die Annahme, dass administrative Strukturen der Organisation erlauben, zu einem gewissen Grad als kollektiver Akteur zu handeln. Um Willensautonomie zu messen fokussieren wir daher auf die Struktur der Organisationssekretariate und auf deren Personal. Die Präsentation der Indikatoren erfolgt dabei separat für jede der vier Dimensionen.

Administrative Kohäsion

Die administrative Kohäsion der Verwaltung wird anhand von zwei Indikatoren erhoben. Der erste Indikator bildet die Homogenität der Verwaltung ab. Die bisherige Forschung hat gezeigt, dass die nationale Herkunft des Personals trotz einer gewissen internationalen Sozialisation eine wichtige Rolle für die interne Kohäsion spielt (*Beigbeder* 1988, S. 6, *Hooghe* 2005). Daher dient der Anteil der zehn größten Nationalitäten im Verhältnis zur gesamten Beschäftigtenzahl zur Messung der Homogenität der Verwaltung als Indikator für administrative Kohäsion. In der UNESCO machen die zehn größten Nationalitätengruppen beispielsweise lediglich 35 Prozent des Gesamtpersonals aus. Damit weist die Organisation im Vergleich die größte nationale Diversität des Personals auf. Die OECD ist hingegen relativ homogen; hier machen die zehn größten Nationalitätengruppen 84 Prozent des Gesamtpersonals aus.

Der zweite Indikator zur Messung administrativer Kohäsion erfasst die Bindung des Personals an die Organisation. Als wichtiger Bestandteil des klassischen bürokratischen Idealtyps (*Weber* 1922) ist langfristige Personalbindung auch auf internationaler Ebene von großer Relevanz (*Langrod* 1963, S. 63). Unsere Messung basiert auf dem Argument, dass längere Beschäftigungsverhältnisse die administrative Kohäsion fördern. Der regelmäßige Austausch des Personals untereinander gilt hierbei als eine Voraussetzung dafür, dass sich ein gewisses Gruppengefühl und eine gemeinsame Identität herausbilden können. Um die langfristige Personalbindung zu messen, betrachten wir den Anteil der Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen am gesamten Personal in allen Berufskategorien.² Die OSZE beispielsweise schließt überhaupt keine unbefristeten Verträge ab; nach maximal zehn Jahren Beschäftigungsdauer müssen die Mitarbeiter die Organisation verlassen. In der IMO hingegen haben rund 90 Prozent der Beschäftigten einen unbefristeten Arbeitsvertrag.

Administrative Differenzierung

Neben der administrativen Kohäsion wird administrative Differenzierung als zweite Dimension von Verwaltungsautonomie unter dem Unterkonzept der Willensautonomie subsumiert. Damit wird die Fähigkeit der Verwaltung beschrieben, eigene Präferenzen zu entwickeln, die von denen der politischen Prinzipale abweichen können. Administrative Differenzierung wird mittels zweier Indikatoren erhoben.

Bisherige Untersuchungen legen nahe, dass mit einer starken Führungsspitze der Verwaltung ein größeres Potenzial für administrative Differenzierung einhergeht (vgl. *Cox* 1969, *Gilardi* 2008, S. 57). Obwohl eine nationalstaatliche Primärsozialisierung internationaler Beamte nicht von der Hand zu weisen ist (*Hooghe* 2005), so wurde in

jüngerer Zeit vermehrt Evidenz für die Existenz eines „post-recruitment socialization effect“ in internationalen Verwaltungen gefunden (*Connolly/Kassim 2016, Mele/Andersfuhren-Biget/Varone 2016*). Entsprechend dieses Befundes dient der Anteil der Generalsekretäre, die vorher als Beamte in der Organisation gearbeitet haben, als ein Indikator für die Differenzierungsmöglichkeiten des Sekretariats. Es wird angenommen, dass diese Beamten bereits eine gewisse Sozialisation auf der internationalen Ebene erfahren und ein Zugehörigkeitsgefühl zur Organisation entwickelt haben. Daher ist zu erwarten, dass sie die Position des Sekretariats gegen politische Einflüsse der Mitgliedstaaten verteidigen und somit die Unabhängigkeit der Verwaltung stärken. In etwa der Hälfte der Sekretariate der untersuchten Organisationen wird der Generalsekretär jedoch nicht aus den eigenen Reihen rekrutiert. Die Mitgliedstaaten nominieren in diesen Fällen ehemalige Politiker oder hochrangige Diplomaten für das Amt. In der FAO hingegen waren vier der letzten fünf Generalsekretäre bereits vor ihrer Amtsübernahme in der Organisation beschäftigt.

Als zweites Merkmal administrativer Differenzierung betrachten wir die Fähigkeit des Sekretariats, unabhängige Informationen zu sammeln und zu verarbeiten. Besonders auf der globalen Ebene mit ihren interdependenten und komplexen Problemlagen sind unabhängige Forschungsabteilungen maßgeblich für die Fähigkeit der Verwaltung, eigene, von den Partikularinteressen der Mitgliedstaaten unabhängige Lösungsvorschläge und Policies zu entwickeln. Dabei spielt die Zentralität der Forschungsabteilung innerhalb der Organisationsstruktur des Sekretariats eine wichtige Rolle. Entscheidend für den Wert des Indikators ist die Hierarchieebene, auf der die Forschungsabteilungen im Organigramm der Sekretariate angesiedelt sind. Der Indikator erhält den Wert 1, wenn eine oder mehrere Forschungsabteilungen existieren, die direkt unterhalb der Generalsekretärin angesiedelt sind. Er erhält den Wert 0,66, wenn die Organisation über zwei oder mehr Forschungsunterabteilungen verfügt (zwei Ebenen unterhalb der Generalsekretärin) und den Wert 0,33, wenn eine Forschungsunterabteilung existiert. Gibt es hingegen keine oder dezentral organisierte Forschungseinheiten, wird der Indikator mit 0 kodiert. Besonders hohe Forschungskapazitäten sind beispielsweise in den Sekretariaten der WHO, der EZB und des IWF vorhanden, denn diese Organisationen haben mindestens eine zentralisierte Forschungsabteilung. In den Sekretariaten von ASEAN und IMO spielen Forschungsabteilungen hingegen eine geringere Rolle in der Organisationshierarchie.

Administrative Kompetenzen

Im nächsten Schritt soll die Handlungsautonomie internationaler Verwaltungen operationalisiert werden. Zunächst interessieren dabei die Kompetenzen der Verwaltung gegenüber den politischen Organen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten. Wir untersuchen hierbei speziell den Einfluss des Sekretariats in den Phasen der Agendasetzung und der Implementierung politischer Entscheidungen. Als Indikator für Agendasetzungskompetenz betrachten wir, inwieweit die Verwaltungsspitze die Tagesordnung für Sitzungen des Legislativorgans mitbestimmen kann. Wenn ausschließlich der Generalsekretär für ihre Vorbereitung zuständig ist (und Vorschläge nicht vor dem eigentlichen Treffen von der Tagesordnung genommen werden können), gilt die Verwaltung als besonders autonom (mit 1 kodiert). In der WHO, der OECD und der UN geben

die jeweiligen Verträge dem Generalsekretär die unangefochtene Kompetenz zur Festlegung der Tagesordnung. Er kann somit auch ohne Einverständnis der Mitgliedstaaten Themen auf die Agenda setzen. Wenn jedoch wie in der WMO oder ASEAN der Exekutivrat für die Tagesordnung verantwortlich ist, kann die Verwaltung ihre Präferenzen schwerer durchsetzen.

Während der Implementationsphase politischer Entscheidungen ist vor allem von Interesse, ob die Verwaltung (in Zusammenarbeit mit den politischen Gremien der Organisation) Mitgliedstaaten sanktionieren kann (siehe *Hartlapp* 2007). Die Verwaltung gilt hier als besonders autonom, wenn ihre Sanktionsmöglichkeiten über informelle Mechanismen wie *naming and shaming* hinausgehen (*Benz/Doser/Corcaci* dieses Heft). Dies ist beispielsweise in der UN der Fall, wo das Sekretariat nach einer Resolution des Sicherheitsrates Friedensmissionen planen und umsetzen kann, um internationalen Frieden und Sicherheit zu erhalten oder wiederherzustellen (mit 1 kodiert). Derart starke Sanktionsmöglichkeiten sind hingegen die Ausnahmen. Die OECD kann beispielsweise lediglich in entsprechenden Berichten auf das Fehlverhalten einzelner Mitgliedstaaten hinweisen, besitzt darüber hinaus jedoch keine formellen Kompetenzen, um dieses zu beeinflussen (mit 0 kodiert).

Administrative Ressourcen

Personal und Finanzen sind sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wichtige Ressourcen der Verwaltung, um ihre Aufgaben zu erfüllen und ihre Ziele umzusetzen. In der Literatur wurde die Größe des Verwaltungsapparates immer wieder als wichtiger Indikator für dessen Autonomie herangezogen. Je mehr Personen demnach für die Verwaltung arbeiten, desto eher ist diese in der Lage, unabhängig von ihren politischen Prinzipalen zu agieren und Einfluss auf den Politikentwicklungsprozess zu nehmen (*Mayntz* 1978, *Schnapp* 2004, S. 212). Die Größe des Verwaltungsstabes spielt auch auf internationaler Ebene eine Rolle. So nutzt beispielsweise *Brown* in seinem Delegationskonzept die Anzahl der Sekretariatsmitarbeiter internationaler Organisationen als Indikator (2010, S. 153). Darüber hinaus ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Personalbedarf mit der zunehmenden Aufgabenübertragung an die internationale Organisation generell steigt. Daher messen wir die Größe des Verwaltungsstabes anhand der durchschnittlichen Anzahl des Personals je Politikfeld.³ Dafür wird die Anzahl des gesamten Personals der Organisation durch die Anzahl der Aufgabenbereiche geteilt. Diese Zahl wird in einen Indikator überführt, der vier Kategorien enthält und dessen Wert mit jedem zusätzlichen 500 Mitarbeitern pro Politikfeld um 0,33 steigt. Im Falle der EZB nimmt der Indikator den Wert 1 an, da alle der rund 1600 Mitarbeiter nur in einem Politikfeld tätig sind. Die FAO hingegen beschäftigt zwar rund 3000 Mitarbeiter, da diese sich jedoch auf sieben Politikfelder verteilen, wird die Organisation mit 0 kodiert.

Um die Unabhängigkeit finanzieller Ressourcen zu messen, berücksichtigen wir die Quelle des Organisationsbudgets. Je weniger die Organisation von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig ist, desto eher ist sie in der Lage, ihre administrativen Präferenzen umzusetzen. Wir unterscheiden daher, ob sich eine Organisation überwiegend selbst finanziert (mit 1 kodiert, beispielsweise die Weltbank oder der IWF), auf jährliche Pflichtbeiträge zurückgreifen kann (mit 0,5 kodiert, gilt für den Großteil der

Organisationen im Sample) oder von freiwilligen Beiträgen abhängig ist, die von den Geldgebern für einen bestimmten Zweck vorgesehen sind (mit 0 kodiert, beispielsweise die UN und die WHO). Tabelle 2 gibt einen Überblick über die verwendeten Indikatoren.⁴

Tabelle 2: Übersicht über die Messung der vier Dimensionen

Dimension	Indikator	Beschreibung
Administrative Kohäsion	Homogenität des Verwaltungspersonals	Summe der zehn größten Nationalitätengruppen im Verhältnis zu allen Mitarbeitern
	Langfristige Personalbindung	Anteil des Personals mit unbefristeten Verträgen im Verhältnis zu allen Mitarbeitern der Organisation
Administrative Differenzierung	Unabhängigkeit des Generalsekretärs	Anteil der Generalsekretäre, die aus der Organisation selbst stammen. Es werden lediglich die letzten fünf GS berücksichtigt.
	Bedeutung von Forschungsabteilungen	Zentralität der Forschungsabteilungen auf verschiedenen Hierarchieebenen
Administrative Kompetenzen	Agendasetzungs-kompetenzen des Generalsekretärs	Grad, zu dem der Generalsekretär die (vorläufige) Agenda der Sitzungen des Legislativorgans mitbestimmt.
	Sanktionskompetenzen	Sanktionskompetenzen der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern
Administrative Ressourcen	Personalgröße pro Politikfeld	Anzahl der Sekretariatsmitarbeiter pro Politikfeld
	Unabhängigkeit des Organisationsbudgets	Grad zu dem die Organisation auf unabhängige Einnahmequellen zurückgreifen kann.

6. Ergebnisse des Autonomievergleichs

Die Ergebnisse unserer Datenerhebung sind in Abbildung 2 zusammengefasst. Auf die beiden markierten Organisationen WHO und Weltbank soll später noch detaillierter eingegangen werden. Die Darstellung in Streudiagrammen zeigt, dass sich die untersuchten Verwaltungen deutlich im Hinblick auf ihre Willens- und Handlungsautonomie unterscheiden (Schaubild). Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man die jeweiligen Dimensionen der beiden Unterkonzepte getrennt voneinander darstellt.

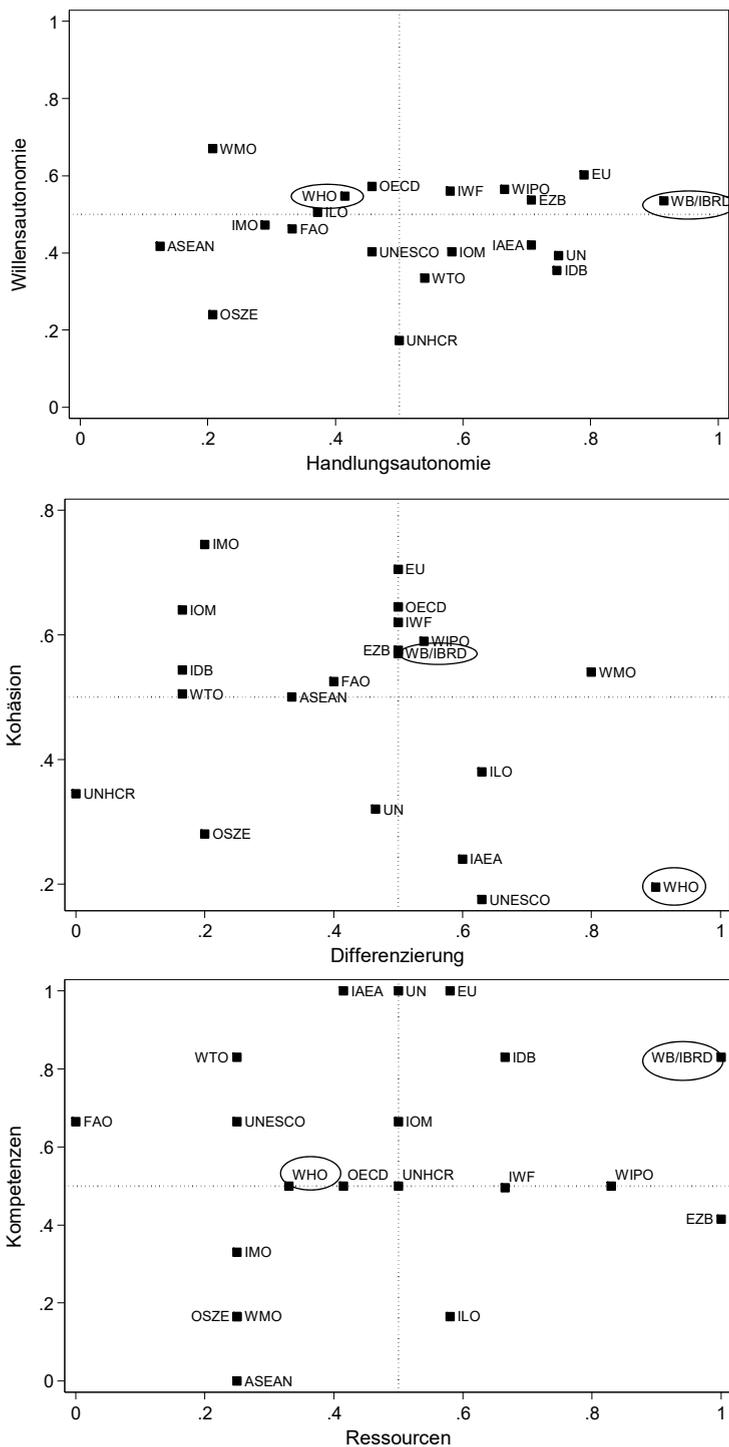


Abbildung 2: Die Ausprägungen der Verwaltungsautonomie auf Konzept- und Dimensionsebene in 20 internationalen Verwaltungen

Im Bereich der Willensautonomie (Schaubild in der Mitte) zeigen die Ergebnisse, dass die untersuchten Verwaltungen dazu tendieren, entweder eine hohe Kohäsion (bei niedriger Differenzierung) oder eine hohe administrative Differenzierung (bei niedriger Kohäsion) aufzuweisen. Ausnahmen hiervon bilden die OSZE und der UNHCR, die sich beide durch eine geringe Kohäsion und eine geringe Differenzierung auszeichnen, sowie die WMO, die sowohl hohe Kohäsions- als auch hohe Differenzierungswerte aufweist. Im Bereich der Handlungsautonomie (Schaubild unten) variieren die Werte zwischen den Verwaltungen wesentlich stärker, als dies bei der Willensautonomie der Fall ist. Über eine große Handlungsautonomie (rechter oberer Quadrant) verfügen die Weltbank und die IDB sowie die Verwaltung der Europäischen Kommission, die alle besonders viele administrative Kompetenzen bei gleichzeitig hoher Ressourcenausstattung aufweisen. Die Sekretariate von OSZE, ASEAN, WMO und IMO hingegen sind von einer geringen Handlungsautonomie gekennzeichnet, da ihnen sowohl die Kompetenzen als auch der Zugang zu unabhängigen Ressourcen weitgehend fehlen.

Eine systematische Erklärung der Autonomieunterschiede steht bisher noch aus. Es wurden allerdings Hinweise darauf gefunden, dass die funktionalen Anforderungen des spezifischen Tätigkeitsfeldes der Organisation sowie die Präferenzen der Mitgliedstaaten und ihre Bereitschaft zur multilateralen Kooperation eine wichtige Rolle bei der Erklärung der beobachteten Autonomiemuster spielen (Ege 2017). Dabei scheinen sich die Erklärungsfaktoren für Willensautonomie von denen für Handlungsautonomie zu unterscheiden. Obwohl es Ausnahmen zu dieser Regelmäßigkeit gibt, scheint die Kapazität zur Entwicklung eigener administrativer Präferenzen (Willensautonomie) insbesondere von der Fähigkeit der Mitgliedstaaten abzuhängen, die Verwaltung zu kontrollieren. Im Gegensatz dazu spielen politikfeldspezifische Faktoren eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Unterschiede in der Handlungsautonomie zu erklären (Ege 2017, S. 11).

Die erhobenen Daten erlauben einen synchronen Vergleich von Autonomiepotenzialen und eben auch die Differenzierung nach den einzelnen Dimensionen, die in unserem Konzept Willens- und Handlungsautonomie konstituieren. Es ist jedoch zu beachten, dass diese Resultate keine Aussagen über die zugeschriebene Relevanz der konkreten Aufgabenbereiche der Sekretariate zulassen. Ob die WIPO beispielsweise lediglich geistiges Eigentum schützt oder ob die Entscheidungen einer Organisation wie der EZB die Wirtschaft im gesamten Euro-Raum beeinflusst, bleibt bei der Messung unberücksichtigt. Es macht aber natürlich sehr wohl einen Unterschied im Hinblick auf die Bedeutung, die man der Verwaltungsautonomie dieser Organisationen zumisst. Mit anderen Worten: man kann über die Konsequenzen von Verwaltungsautonomie bezogen auf einzelne Organisationen streiten; wichtig für unsere Analyse ist aber das Sichtbarmachen von Autonomiepotenzialen, die eine solche Diskussion überhaupt erst ermöglichen.

Um den Mehrwert der Autonomiemessung zu verdeutlichen, soll als nächstes anhand von zwei konkreten Fallbeispielen illustriert werden, welche analytischen Möglichkeiten sich durch die Erhebung von Verwaltungsautonomie für die Untersuchung von Verwaltungshandeln ergeben. Die Frage ist dabei, ob sich Autonomiepotenziale in konkreten Entscheidungssituationen mit Resultaten politisch-administrativer Prozesse in Verbindung bringen lassen und ob Verwaltungsautonomie ausgeschöpft wird und sich auf den politischen Prozess jenseits des Nationalstaates systematisch – möglicherweise im Sinne einer Ermächtigung administrativer Akteure – auswirkt.

Ein erster interessanter Fall ist die Weltbank, die einen moderaten Wert für Willensautonomie zeigt, jedoch gleichzeitig über die höchste Handlungsautonomie im Sample verfügt. *Vetterlein* (2012) verdeutlicht in einer Studie die potentiellen Konsequenzen dieser Struktur für den Umgang der Organisation mit spezifischen Policyproblemen. Demnach nutzen die Verwaltungsmitarbeiter ihre Autonomie, um als *norm entrepreneurs* aktiven Einfluss auf die Politikprogramme der Organisation zu nehmen. Dies zeigt sich am Beispiel der globalen Armutsagenda, die von bestimmten Abteilungen des Sekretariats maßgeblich beeinflusst wurde. Ohne einen gewissen Grad an interner Kohäsion und administrativer Differenzierung, die die Herausbildung einer entsprechenden Organisationskultur begünstigten, wäre eine solch aktive Rolle kaum möglich gewesen. *Vetterleins* Studie zeigt jedoch auch, dass Verwaltungsautonomie dysfunktionale Politiklösungen hervorbringen kann, da die Verwaltung generell dazu tendiert, auch komplexe Sachverhalte zu standardisieren und im Sinne bereits bekannter Muster zu vereinfachen (2012, S. 37).

Die WHO weist ebenfalls eine interessante Autonomiekonfiguration auf. Sie zeigt den höchsten Wert für administrative Differenzierung im Sample, verfügt jedoch gleichzeitig über eine besonders niedrige interne Kohäsion. Dass diese Strukturwerte in bestimmten Situationen in konkretem Verwaltungshandeln beobachtbar sind, lässt sich am Beispiel des Umgangs der WHO-Verwaltung mit dem Ausbruch der Ebola-Krise 2014 illustrieren. Die Organisation reagierte verspätet, entsandte nicht sofort das notwendige medizinische Fachpersonal und koordinierte die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krankheit nur unzureichend (*Boseley* 2015, *World Health Organization* 2015). Diese Reaktion legt nahe, dass eine hohe administrative Differenzierung, die es der Organisation ermöglicht, autonom zu handeln, allein nicht ausreicht, um den Ausbruch einer globalen Epidemie erfolgreich zu bekämpfen. Vielmehr scheint ein gewisser Grad an interner Kohäsion, der im Fall der WHO jedoch fehlt, entscheidend. Vor diesem Hintergrund kann die spezifische Konfiguration von Verwaltungsautonomie der WHO Hinweise darauf liefern, warum die WHO beim Ausbruch der Ebola-Epidemie, die eine schnelle, koordinierte Antwort erfordert hätte, nicht adäquat reagieren konnte.

Diese Beispiele nehmen organisationsinterne Vorgänge in den Blick, die bisher nicht im Fokus existierender Forschungsansätze standen beziehungsweise in keinem vergleichenden Forschungsdesign systematisch zusammengeführt wurden. Unsere Interpretationsvorschläge sind daher als Hypothesen zu werten, und obwohl wir diese Beispiele hier nicht vertiefen können, verdeutlichen sie doch, dass uns die systematische Kombination von Organisationsmerkmalen und Verwaltungshandeln dabei helfen kann, Handlungsmuster zu erkennen und zu untersuchen. Daher ebnet der Fokus auf internationale Verwaltungsautonomie einen Weg für die Entwicklung und Überprüfung von Hypothesen zum Nexus zwischen intra-organisationalen Faktoren und administrativem Einfluss im Kontext von internationalem Policy-Making. Gleichzeitig könnte durch die hier nur in Umrissen skizzierte empirisch-systematische Analyse sowohl unser theoretisches als auch empirisches Verständnis von internationalen Organisationen und deren internen Strukturen und Prozessen entscheidend erweitert werden.

7. Ausblick

Internationale Organisationen gewinnen als Teil einer sich herausbildenden transnationalen politischen Ordnung immer mehr an Bedeutung—und mit dem Aufgabenzuwachs und steigender Beteiligung an der Politikgestaltung wie Umsetzung haben in der vergangenen Dekade die Bürokratien dieser IOs größere Aufmerksamkeit erhalten. Die Verwaltungswissenschaft selbst wendet sich diesen Akteuren in jüngster Zeit denn auch verstärkt zu (*Bauer 2015, Grande 2006, Kim/Ashley/Lambricht 2014, Bauer u.a. 2017*). Im vorliegenden Artikel wurde versucht, ein zentrales Konzept der vergleichenden Verwaltungswissenschaft – nämlich Verwaltungsautonomie – für das Studium internationaler Organisationen fruchtbar zu machen. Besonderer Wert wurde dabei auf die systematische empirische Vergleichbarkeit konsistenter Autonomiedimensionen gelegt, die im internationalen Kontext von Relevanz zu sein versprechen. Dementsprechend wurde internationale Verwaltungsautonomie als Willens- und Handlungsautonomie definiert, deren weitere Bestandteile interne Kohäsion, Differenzierung, Kompetenzausstattung und Ressourcenzugang darstellen. Damit wurde ein Vorschlag entwickelt, wie internationale Bürokratien analysiert und verglichen werden können – nicht zuletzt mit dem Blick darauf, dass unterschiedliche Autonomiewerte sehr wahrscheinlich auch unterschiedliche Einflusspotenziale internationaler Bürokratien auf die transnationale Politikgestaltung darstellen (vgl. *Bauer/Eckhard/Knill* dieses Heft). Kurzum, mit der Unterscheidung zwischen Willens- und Handlungsautonomie und der Auswahl verschiedener Indikatoren zu deren Messung hat dieser Beitrag einen klassischen Ansatz der Verwaltungswissenschaft zur Untersuchung internationaler Sekretariate weiterentwickelt. Die Untersuchungsergebnisse zeigen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Verwaltungsautonomie der betrachteten Organisationen. Damit liefert das verwendete Konzept wertvolle Anhaltspunkte, wie unterschiedliche Verwaltungspotenziale für eine differenzierte Erklärung von Verwaltungseinfluss auf transnationale Politikgestaltung fruchtbar gemacht werden können. Einflusspotenzial darf allerdings nicht mit tatsächlichem Einfluss gleichgesetzt werden. Allerdings, und das scheint aus unserer Sicht entscheidend, braucht man zur Einflusszurechnung mit Blick auf administrative Autonomiegrößen zunächst einmal eine belastbare Potenzialbestimmung dieser Autonomie; erst dann kann systematisch nach dem Nexus zwischen Autonomie und Einfluss gesucht werden. In diesem Sinne liegt der Mehrwert der vorgestellten Autonomieanalyse insbesondere darin, eine Grundlage zu liefern, um Autonomiepotenziale als Erklärungsfaktoren überhaupt nutzen zu können. Darüber hinaus kann die Forschung zur Verwaltungsautonomie in drei Bereichen zu aktuellen Debatten beitragen. Erstens können Fragen von Organisationseffizienz und -effektivität (siehe hierzu auch *Eckhard/Mattmüller* dieses Heft) mit dem jeweiligen innerbürokratischen Potenzial in Zusammenhang gebracht und somit der Einfluss der Verwaltung auf das globale Policy-Making systematischer untersucht werden. Zweitens ist die Beurteilung der Verwaltungsautonomie relevant, um wirkungsvolle Strategien für demokratische Legitimation und Kontrolle in internationalen Verwaltungen zu entwickeln. Drittens leistet unsere Analyse der strukturellen Autonomie internationaler Verwaltungen einen Beitrag zu der verwaltungswissenschaftlichen Forschung im Bereich der Internationalisierung und zeigt, wie verwaltungswissenschaftliche Konzepte auf den internationalen Kontext übertragen werden können.

Anmerkungen

- 1 Die allgemeine soziologische Sicht auf organisationale Autonomisierungsprozesse geht grundsätzlich über die hier rezipierte Perspektive hinaus. Was an dieser Stelle als soziologischer (oder eher organisationssoziologischer) Ansatz diskutiert wird, sind vor allem jene theoretischen Standpunkte, die mit Blick auf organisationale Autonomie interne Strukturen, Verwaltungspersonal oder interne Prozesse von Organisationen analysieren (Mayntz 1978, S. 82). Ein umfassender Überblick über die verschiedenen soziologischen Strömungen kann an dieser Stelle nicht gegeben werden (siehe hierzu aber die Beiträge in *da Conceição-Heldt/Koch/Liese* 2015).
- 2 Personal mit Kurzzeitverträgen (< 1 Jahr), „national professional officers“ und sogenannter „non-staff“ (siehe *Terzi/Fall* 2014) wurden dabei nicht berücksichtigt.
- 3 Eine mögliche ungleiche Personalverteilung zwischen Politikfeldern (und damit den fachlichen Ressorts des Sekretariats) liefert zwar interessante Informationen über die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Organisation, kann hier aber unberücksichtigt bleiben.
- 4 Für eine detaillierte Beschreibung der Messanweisungen siehe *Bauer/Ege* (2016b).

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan*, 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: *International Organization*, 54, S. 421-456.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha*, 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization*, 53, S. 699-732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha*, 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Bauer, Michael W. u.a.*, dieses Heft: Internationale Verwaltung. Politikgestaltung jenseits des Nationalstaats, in: *Der moderne Staat*.
- Bauer, Michael W. u.a.*, 2015: Autonomiekonzeptionen internationaler Organisationen im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 49*, S. 28-53.
- Bauer, Michael W.*, 2015: Die Verwaltungswissenschaft und die Herausforderung der Denationalisierung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 56, S. 648-671.
- Bauer, Michael W. u.a.*, 2017: A Public Administration Perspective on International Organizations, in: *Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.), *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1-12.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn*, 2016a: Bureaucratic autonomy of international organizations' secretariats, in: *Journal of European Public Policy*, 23, S. 1019-1037.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn*, 2016b: Conceptualizing and Measuring the Bureaucratic Autonomy of International Public Administrations, Speyer.
- Bayram, A. Burcu/Graham, Erin R.*, 2016: Financing the United Nations. Explaining variation in how donors provide funding to the UN, in: *The Review of International Organizations*.
- Beach, Derek*, 2004: The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat, in: *Journal of European Public Policy*, 11, S. 408-439.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar*, 2004: *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Beigbeder, Yves*, 1988: *Threats to the International Civil Service – Past Pressures and New Trends*, London: Pinter.
- Benz, Arthur u.a.*, dieses Heft: Kommunikatives Verwaltungshandeln – Zur Interaktion nationaler und internationaler Verwaltungen, in: *Der moderne Staat*.
- Bhattacharya, Mohit*, 2001: Globalisation, Governance and Development, in: *The Indian Journal of Political Science*, 62, S. 349-357.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd* (Hrsg.), 2009: *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge (MA): MIT Press.
- Boseley, Sarah*, 2015: World Health Organisation “intentionally delayed declaring Ebola emergency”, in: *The Guardian*, Ausgabe vom 20.03.2015. Online verfügbar unter:

- <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/ebola-emergency-guinea-epidemic-who>, Stand: 19.02. 2016.
- Brown, Robert L.*, 2010: Measuring Delegation, in: *Review of International Organizations*, 5, S. 141-175.
- Busch, Marc L.*, 2007: Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade, in: *International Organization*, 61, S. 735-761.
- Busch, Per-Olof*, 2014: Independent Influence of International Public Administrations: Contours and Future Directions of an Emerging Research Strand, in: *Kim, Soonhee/Ashley, Shena/Lambright, W. Henry* (Hrsg.), *Public Administration in the Context of Global Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 45-62.
- Busch, Per-Olof/Liese, Andrea*, 2017: The authority of international public administrations, in: *Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.), *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carpenter, Daniel P.*, 2001: *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Caughey, Devin u.a.*, 2009: Defining, Measuring, and Modeling Bureaucratic Autonomy, in: Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago (IL).
- Cerny, Philip G.*, 2010: *Rethinking World Politics. A Theory of Transnational Neopluralism*, New York: Oxford University Press.
- Cochrane, Allan/Pain, Kathy*, 2000: A Globalizing Society?, in: *Held, David* (Hrsg.), *A globalizing world. Culture, economics, politics*, London, New York: Routledge in association with the Open University, S. 5-45.
- Connolly, Sara/Kassim, Hussein*, 2016: 'Supranationalism' in Question. Beliefs, Values, and the socialization power of the European Commission revisited, in: *Public Administration*, 94, S. 717-737.
- Cortell, Andrew P./Peterson, Susan*, 2006: Dutiful Agents, Rogue Actors or Both? Staffing, Voting Rules, and Slack in the WHO and WTO, in: *Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J.* (Hrsg.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge (MA): Cambridge University Press, S. 255-280.
- Cox, Robert W.*, 1969: The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization, in: *International Organization*, 23, S. 205-230.
- Cox, Robert W./Jacobson, Harold K.*, 1973: *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven (CT): Yale University Press.
- da Conceição-Heldt, Eugénia u.a.* (Hrsg.), 2015: *Internationale Organisationen – Autonomie, Politisierung, interorganisatorische Beziehungen und Wandel*. PVS Sonderheft 49, Baden-Baden: Nomos.
- Damonte, Alessia u.a.*, 2014: Controlling Bureaucracies with Fire Alarms: Policy Instruments and Cross-Country Patterns, in: *Journal of European Public Policy*, 21, S. 1330-1349.
- Dingwerth, Klaus u.a.* (Hrsg.), 2009: *Die organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden: Nomos.
- Eckhard, Steffen/Ege, Jörn*, 2016: International bureaucracies and their influence on policy-making: A review of empirical evidence, in: *Journal of European Public Policy*, 23, S. 960-978.
- Eckhard, Steffen/Mattmüller, Jens*, dieses Heft: Determinanten von Verwaltungsperformanz in internationalen Organisationen, in: *Der moderne Staat*.
- Ege, Jörn*, 2017: Comparing the Autonomy of International Public Administrations: An Ideal-Type Approach, in: *Public Administration*, 95, S. 555-570.
- Ege, Jörn/Bauer, Michael W.*, 2013: International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective, in: *Reinalda, Bob* (Hrsg.), *Routledge Handbook of International Organization*, London: Routledge, S. 135-148.
- Ege, Jörn/Bauer, Michael W.*, 2017: How Financial Resources Affect the Autonomy of International Public Administrations, in: *Global Policy*, 8, S. 75-84.
- Eisenstadt, S. N.*, 1958: Bureaucracy and Bureaucratization – A Trend Report, in: *Eisenstadt, S. N.* (Hrsg.), *Current Sociology*, Bd. 7, Oxford: Blackwell.
- Ellinas, Antonis A./Suleiman, Ezra*, 2012: *The European Commission and Bureaucratic Autonomy. Europe's Custodians*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Epstein, David/O'Halloran, Sharyn*, 1999: *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Gehring, Thomas*, 2009: Die Autonomie Internationaler Organisationen: Lehren aus der systemtheoretischen Organisationstheorie, in: *Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas* (Hrsg.), *Die organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden: Nomos, S. 60-95.
- Gilardi, Fabrizio*, 2008: *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Grande, Edgar*, 2006: Cosmopolitan political science, in: *British Journal of Sociology*, 57, S. 87-111.
- Haas, Ernst B.*, 1964: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Palo Alto (CA): Stanford University Press.
- Hartlapp, Miriam*, 2007: On Enforcement, Management and Persuasion: Different Logics of Implementation Policy in the EU and the ILO, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45, S. 653-674.
- Held, David*, 1995: *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitical governance*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David*, 2000: *Regulating Globalization? The Reinvention of Politics*, in: *International Sociology*, 15, S. 394-408.
- Henökl, Thomas/Trondal, Jarle*, 2015: *Unveiling the anatomy of autonomy: dissecting actor-level independence in the European External Action Service*, in: *Journal of European Public Policy*, 22, S. 1426-1447.
- Hensell, Stephan*, 2016: *Staff and status in international bureaucracies: a Weberian perspective on the EU civil service*, S. 1-16.
- Hooghe, Liesbet*, 2005: *Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission*, in: *International Organization*, 59, S. 861-898.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2015: *Delegation and Pooling in International Organizations*, in: *The Review of International Organizations*, 10, S. 305-328.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Jönsson, Christer*, 1986: *Interorganization Theory and International Organization*, in: *International Studies Quarterly*, 30, S. 39-57.
- Kim, Soonhee u.a.* (Hrsg.), 2014: *Public Administration in the Context of Global Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John Gerard*, 1986: *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*, in: *International Organization*, 40, S. 753-775.
- Langrod, Georges*, 1963: *The International Civil Service: Its Origins, Its Nature, Its Evolution*, Leyden: A. W. Sythoff.
- Liese, Andrea/Weinlich, Silke*, 2006: *Die Rolle von Verwaltungsstäben in internationalen Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsgebiets*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 37, S. 491-524.
- Marcussen, Martin/Trondal, Jarle*, 2011: *The OECD civil servant: Caught between Scylla and Charybdis*, in: *Review of International Political Economy*, 18, S. 592-621.
- Mayntz, Renate*, 1978: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: C. F. Müller.
- McCubbins, Mathew D. u.a.*, 1987: *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, S. 243-277.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas*, 1987: *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.*, in: *McCubbins, Mathew D./Sullivan, Terry* (Hrsg.), *Congress: Structure and Policy*, New York (NY): Cambridge University Press, S. 426-440.
- Mele, Valentina u.a.*, 2016: *Conflicts of interest in International Organizations: Evidence from two United Nations humanitarian agencies*, in: *Public Administration*, 94, S. 490-508.
- Moe, Terry M.*, 1984: *The New Economics of Organization*, in: *American Journal of Political Science*, 28, S. 739-777.
- Momani, Bessma*, 2007: *IMF Staff: Missing Link in Fund Reform Proposals*, in: *Review of International Organizations*, 2, S. 39-57.

- Ness, Gayl D./Brechtin, Steven R.*, 1988: Bridging the Gap: International Organizations as Organizations, in: *International Organization*, 42, S. 245-273.
- O'Leary, Rosemary*, 2014: Toward an 'open-system' perspective of global public administration citizenship, in: *Kim, Soonhee/Ashley, Shena/Lambricht, W. Henry* (Hrsg.), *Public administration in the context of global governance*: Edward Elgar, S. 9-14.
- Page, Edward C.*, 1992: *Political Authority and Bureaucratic Power – A Comparative Analysis*, London, New York (NY): Harvester Wheatsheaf.
- Pollack, Mark A.*, 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization*, 51, S. 99-134.
- Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan*, 1998: Autonomous Policy Making by International Organizations: Purpose, Outline, and Results, in: *Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan* (Hrsg.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London: Routledge, S. 1-8.
- Rittberger, Volker u.a.*, 2013: *Internationale Organisationen*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien - Eine vergleichende Analyse*, Opladen: Leske & Budrich.
- Selznick, Philip*, 1949: *TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization*, Berkeley (CA): University of California Press.
- Tallberg, Jonas*, 2000: The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38, S. 843-864.
- Terzi, Cihan/Fall, Papa Louis*, 2014: *Use of non-staff personnel and related contractual modalities in the United Nations System Organizations*, Geneva: Joint Inspection Unit.
- Trondal, Jarle u.a.*, 2010: *Unpacking International Organisations – The Dynamics of Compound Bureaucracies*, Manchester: Manchester University Press.
- Trondal, Jarle u.a.*, 2012: European Administrative Centre Formation. Lessons From International Bureaucracies, in: *Comparative European Politics*, 10, S. 86-110.
- Vetterlein, Antje*, 2012: Seeing Like the World Bank on Poverty, in: *New Political Economy*, 17, S. 35-58.
- Weber, Max*, 1922: *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wilson, James Q.*, 1989: *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York (NY): Basic Books.
- World Health Organization*, 2015: WHO leadership statement on the Ebola response and WHO reforms (corrected text), Geneva.
- Xu, Yi-Chong/Weller, Patrick*, 2004: *The Governance of World Trade – International Civil Servants and GATT/WTO*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Zürn, Michael*, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Anschriften der Autorin und Autoren

Prof. Dr. Michael W. Bauer, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: michael.bauer@uni-speyer.de

Dr. Jörn Ege (*Korrespondenzautor*), Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: ege@uni-speyer.de

Nora Wagner, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: nwagner@uni-speyer.de

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.

In Analogie zur historischen Entwicklung und Funktionsweise der staatlichen Herrschaft könnte man schließen, dass die internationale Verwaltung in der Global Governance eine vergleichbare Funktion erfüllt. Dabei ist zu bedenken, dass von ihr erwartet wird, politische Entscheidungen möglich zu machen und internationale Organisationen am Laufen zu halten, während die meisten Entscheidungen, die auf der internationalen Ebene getroffen werden, in Verwaltungen von Nationalstaaten umgesetzt werden. Doch beschränkt sich die Arbeit internationaler Verwaltungen nicht darauf, in politischen Gremien zuzuarbeiten. Sie erfüllen nicht nur Sekretariatsfunktionen für Versammlungen und Regime, sondern arbeiten auch an der Lösung von Problemen, wobei sie darauf hinzuwirken versuchen, diejenigen Akteure, welche Probleme verursachen, zu Verhaltensänderungen oder konkreten Handlungen zu veranlassen. Internationale Herrschaft wird also nicht nur durch Recht, durch Diskurse und Verhandlungen und durch Vereinbarungen und Deklarationen von Regierungen oder parlamentarischen Versammlungen ausgeübt, sondern auch in Form der Verwaltungsherrschaft.

An diesem Punkt endet aber die Überzeugungskraft von Analogieschlüssen, die aus der historischen Betrachtung gewonnen werden kann. Die Entstehung der internationalen Ordnung lässt sich nicht als Staatsbildung beschreiben oder mit ihr vergleichen, und selbst die Europäische Integration befindet sich nicht auf dem Wege der „Staatswerdung“. Die internationale Verwaltung arbeitet „jenseits des Staates“, also nicht nur außerhalb des Kontexts von Nationalstaaten, sondern auch ohne einen mit einem Staat vergleichbaren Ordnungsrahmen. Daraus folgt aber, dass sie sich von den Formen der Verwaltung, die im modernen Staat entstanden sind, unterscheiden sollte. Einige markante Unterschiede wurden in der Literatur auch schon hervorgehoben (*Barnett/Finnemore* 2004: 20-44; *Kim/Shena et al.* 2014; *Egeberg* 2006; *Nedergaard* 2007; *Trondal/u.a.* 2010; *Ellinas/Suleiman* 2011; *Trondal* 2013; *Bauer u.a.* 2017), wie etwa die geringe organisatorische Geschlossenheit, der geringe Formalisierungsgrad der Verfahren, die hohe Fluktuation des Personalbestands und eine hohe Unsicherheit über finanzielle Ressourcen. Wenig Aussagen finden sich in der Literatur allerdings hinsichtlich der Frage, wie die Verwaltung ihre Herrschaftsleistungen erbringt, wenn sie sich nicht auf den Schatten der Durchsetzungsgewalt des Staates verlassen kann. Im Folgenden werden Erkenntnisse aus einem von der DFG geförderten Forschungsprojekt zusammengefasst, das sich mit dieser Frage befasste.¹

2. Mehrebenenkoordination als Grundlage internationaler Verwaltungsherrschaft

Internationale Verwaltungen verfügen in der Regel über keine formale Durchsetzungsmacht oder Zwangsgewalt, da Mitgliedstaaten diese selten auf die internationale Ebene delegieren. Gleichwohl wirken sie an der Ausübung von Herrschaft mit, sofern damit gemeint ist, dass internationales Recht, Beschlüsse, die in internationalen Organisationen oder intergouvernementaler Regierungskonferenzen gefasst werden, zwischenstaatliche Vereinbarungen oder Entscheidungen internationaler Gerichte in die notwendigen Handlungen und Maßnahmen der Adressaten umgesetzt werden.² Sie erfüllen diese Leistung in der Regel nicht alleine, sondern in Interaktion mit nationalen Verwaltungen. Mit anderen Worten, nicht internationale Verwaltungsorganisationen als solche, sondern interorganisatorische Strukturen und Prozesse der Interaktion zwi-

schen internationalen und nationalen administrativen Akteuren, kennzeichnen Verwaltungssysteme jenseits des Staates, tragen maßgeblich zur Funktionsweise der internationalen Ordnung bei und machen in diesem Kontext Herrschaft konkret wirksam. Verwaltungsherrschaft verwirklicht sich also in einer Mehrebenenverwaltung.

2.1 Mehrebenenverwaltung

Die Strukturen der Mehrebenenverwaltung sind Bestandteil einer Ordnung, die mit dem Begriff „Multilevel Governance“ erfasst wird (Zürn 2011). Sie unterscheiden sich aber, wie im Folgenden dargestellt wird, von den Mustern von Multilevel Governance, die im Zusammenwirken von Regierungen und bei der Koordination von politischen Zielen, Programmen und Gesetzen festgestellt werden können (vgl. dazu Benz/Corcaci/Doser 2016). Des Weiteren variieren sie je nach dem, inwieweit Staaten Kompetenzen auf internationale Organisationen und damit deren Verwaltungen delegieren. Ist dies in weitem Ausmaß der Fall, so entstehen hierarchische Strukturen, andernfalls sind Strukturen der Mehrebenenverwaltung entweder verschränkt oder dezentralisiert. Hierarchie setzt eine hohe Autonomie supranationaler Verwaltung gegenüber nationalen Regierungen voraus, die sich im internationalen Kontext weniger nach formalen Zuständigkeiten, sondern nach der Finanzierungsart (eigene Ressourcen oder Beiträge von Mitgliedstaaten) und der Unabhängigkeit des Verwaltungspersonals (eigene Rekrutierung statt Entsendung, Dauer der Beschäftigung und Arbeit in der internationalen Organisation statt in nationalen Außenstellen) bemessen lässt (Doser 2017, S. 122-123, unter Bezug auf Bauer/Ege 2016). Verschränkung ergibt sich weniger aus geteilten Kompetenzen sondern eher infolge einer starken Interdependenz, die sich in einer relativ geringen Autonomie der internationalen Verwaltung und einer starken Internationalisierung nationaler Behörden äußert (vgl. Doser 2017, S. 125-127). Dezentralisierung bedeutet, dass internationale Verwaltungen ohne formale Zuständigkeiten und mit geringer Autonomie in einem mehr oder weniger etablierten Handlungsverbund mit nationalen Verwaltungen interagieren, sei es um deren Handeln zu koordinieren oder einzelne Verwaltungen zu unterstützen.

Die verschiedenen Ausprägungen der Mehrebenenstrukturen resultieren nicht aus einer Rechts- oder Kompetenzordnung, sondern spiegeln emergente Interaktionsbeziehungen und Machtverhältnisse wider. Deswegen erlangen internationale Verwaltungen die Fähigkeit, politische Beschlüsse, Ziele oder Recht in Herrschaft umzusetzen, durch spezifische Koordinationsmodi. Nicht durch einseitige Anordnungen einer Verwaltung, sondern im Zusammenwirken mit nationalen Verwaltungen und der Harmonisierung von Handlungen der beteiligten Verwaltungen werden die erforderlichen Herrschaftsfunktionen erfüllt, wobei die Harmonisierung weniger auf formalen Regeln oder institutionellen Zwängen beruht, sondern überwiegend durch Verhandlungen oder Überzeugung in kommunikativen Prozessen erreicht wird.

Dass diese besonderen Koordinationsmodi weit verbreitet sind, scheint selbstverständlich zu sein, da internationale Verwaltungen in der Regel nicht den nationalen Verwaltungen übergeordnet sind und nicht zur Ausübung von Zwang befugt sind. Aber zum einen trifft diese Bedingung nicht generell zu, weil inzwischen zumindest Verwaltungsbehörden der EU in einzelnen Politikfeldern über die Kompetenz verfügen, nationale Regierungen oder Verwaltungen zu Maßnahmen zu veranlassen, die sie aufgrund

ihrer eigenen Präferenzen nicht ergreifen würden. Dennoch setzen die betreffenden EU-Verwaltungen selten ihre Durchsetzungsmacht ein, vielmehr nutzen sie in der Regel Kontakte zu nationalen Verwaltungen, um freiwillige Befolgung von Recht zu erreichen. Vergleichbar mit dem kooperativen Verwaltungshandeln in Staaten (Benz 1994) vermeiden sie auf diese Weise Transaktionskosten. Auch in diesen Fällen finden wir also einen Verwaltungsverbund, der zum Teil ohne direkte Beteiligung der Kommission, also durch Zusammenarbeit nationaler Verwaltungen zustande kommt (Hartlapp/Heidbreder 2017). Zum anderen engagieren sich selbst jene internationalen Verwaltungen, die über keine Vollzugskompetenzen verfügen, in der Mehrebenenkoordination, um Recht und politische Ziele umzusetzen oder Aufgaben zu erfüllen. Sie entwickelten Strategien, Verfahren oder Instrumente, die geeignet sind, Bedingungen des nationalen Verwaltungshandelns zu verändern. Ohne formale Vollzugsfunktion zu haben, befassen sie sich also mit dem Vollzug politischer Entscheidungen, sind aber, da ihre Verhandlungsmacht begrenzt ist, eher auf Beratung und Überzeugungsarbeit angewiesen.

2.2 Koordinationsmuster in der internationalen Mehrebenenverwaltung

Diese bis dato nur vermutete Besonderheit der Verwaltungsherrschaft in der internationalen Ordnung sowie ihre verschiedenen Ausprägungen konnten im Rahmen einer empirischen Untersuchung belegt werden.³ Ziel der Studie war es, Muster von Mehrebenenkoordination in der Verwaltung jenseits des Staates zu identifizieren. Dabei konnten natürlich weder alle internationalen Organisationen mit ihren Verwaltungen, die zum Teil in verschiedenen Aufgaben tätig sind, noch ihre Partnerverwaltungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten dieser Organisationen berücksichtigt werden. Diese Einschränkung der Reichweite war dem Untersuchungsgegenstand geschuldet. Ziel war es komplexe Struktur-Prozess-Zusammenhänge von Verwaltungsbeziehungen zu ermitteln. Diese können zunächst analytisch als typische Muster unterschieden werden. Man kann aber nicht erwarten, dass Verwaltungsmitarbeiter Muster selbst identifizieren können, und wenn sie Begriffe für ihre Tätigkeit und Verwaltungsbeziehungen haben, entsprechen diese nicht unbedingt den für den Vergleich erforderlichen Kategorien. Daher schied eine schriftliche Befragung aus, mit der ein großer Kreis von Verwaltungen zu erfassen wäre. Typen können aufgrund ihrer Komplexität nur diskursiv und hermeneutisch erschlossen werden. Das „Mapping“ von Koordinationsmustern erfolgte deshalb durch Auswertung von Daten, die über das Internet zugänglich sind, sowie telefonische und persönliche Interviews.⁴ Dieses Vorgehen erlaubte eine Zuordnung von schriftlichen oder mündlichen Aussagen zu den theoretisch abgeleiteten Typen durch Textinterpretation oder durch Verständigung im Gespräch. Berücksichtigt wurden Verwaltungen in ausgewählten internationalen Organisationen und verschiedenen Politikfeldern (zu Details des methodischen Vorgehens *Doser* 2017).

Mit diesem Vorgehen konnte die Vielfalt von Koordinationsbeziehungen und –praktiken auch nicht annähernd erfasst werden. Wir können auch nicht davon ausgehen, dass die gewonnenen Ergebnisse für alle Bereiche der internationalen Verwaltung repräsentativ sind. Allerdings ging es nicht darum herauszufinden, ob und welche Koordinationsmuster mehr oder weniger häufig oder in welcher Intensität zum Einsatz

kommen, sondern darum, die Existenz oder Nichtexistenz mit einer gewissen Plausibilität nachzuweisen. Es genügt deswegen, auf Hinweise dafür zu stoßen, dass ein Muster praktiziert wird, bzw., wenn diese Hinweise nicht zu finden waren, auf eine geringe Bedeutung oder Irrelevanz eines Musters zu schließen.

Die Typologie unterschied Koordinationsmuster zum einen nach der Struktur der Verwaltungen, die – wie oben bereits erwähnt – in Folge einer asymmetrischen Kompetenzverteilung zugunsten der internationalen Verwaltung bzw. der nationalen Verwaltungen oder einer Kompetenzverschränkung zustande kommen. Des Weiteren können sich Verwaltungen ihr Handeln mittels verschiedener Modi koordinieren, die entweder auf Zwang, auf Kooperation oder auf Überzeugung beruhen. Im letzten Fall erfordert Koordination, dass die beteiligten Akteure ihre Präferenzen ändern, während Kooperation dies nicht erfordert, weil Akteure durch Tauschgeschäfte oder Kompromisse einen Bereich vereinbarter Präferenzen finden können. Zwang bedeutet in diesem Zusammenhang weniger, dass Akteure gegen ihren Willen zu einer Handlung veranlasst werden, vielmehr wird er dadurch ausgeübt, dass Akteure Koordinationsmechanismen unterworfen werden, denen sie sich nicht ohne gravierende Nachteile entziehen können (zur Entwicklung der Typologie vgl. Benz 2015; Benz/Corcaci/Doser 2016; Doser 2017).

Auf Zwang basierende Koordination wird in der Literatur zu Multilevel Governance als einseitige Entscheidung oder Regulierung im Kontext hierarchischer Strukturen bestimmt, wobei dieses Muster primär für die EU beschrieben wurde (Scharpf 2006; Tömmel/Verdun 2008; Börzel 2010). Die EU-Kommission kann selbst oder mit Hilfe von Regulierungsagenturen in vergemeinschafteten Politikfeldern Recht gegen Mitgliedstaaten durchsetzen, allerdings nur mithilfe eines Vertragsverletzungsverfahrens, in dem letztlich der EuGH entscheiden muss. Darüber hinaus kann die Kommission Finanzhilfen mit Auflagen verbinden und auf diese Weise regulative Politik durchsetzen. Weit verbreitet sind in der EU Formen der Politikverflechtung, die nationale Regierungen und europäische Organe zur Kooperation zwingen. In der Verwaltung kommt dieses Muster jedoch praktisch nicht vor, sieht man von den mit Vollzugsfunktionen betrauten Komitologie-Ausschüssen ab. Zwangsverhandlungssysteme spielen also weder in der EU noch in internationalen Organisationen eine nennenswerte Rolle. Staaten mögen auch in Standort- oder Steuerwettbewerb (Institutionenwettbewerb) zur wechselseitigen Anpassung ihrer Politik gezwungen sein, womit nicht nur unerwünschte, sondern auch erwünschte Koordinationseffekte erreicht werden. Verwaltungen, die die entsprechende Politik umsetzen, sind dadurch aber allenfalls indirekt betroffen: Ihre international ausgerichtete Tätigkeit und Interaktion im administrativen Mehrebenensystem wird dadurch nicht bestimmt. Verwaltungsherrschaft jenseits des Nationalstaats beruht also weder auf Zwangsmitteln noch auf Koordinationsmechanismen, die den beteiligten Verwaltungen Zwänge auferlegen.

Internationale Verwaltungen sind tatsächlich darauf angewiesen, mit nationalen Behörden zu kooperieren, und sie bemühen sich vor allem darum, Ihre Ziele im kommunikativen Handeln, durch Überzeugung der mit Durchsetzungsmacht ausgestatteten nationalen Verwaltungen zu verwirklichen. Das trifft auch zu, wenn internationale Verwaltungen über delegierte Kompetenzen verfügen, eigene Finanzmittel einsetzen können oder aufgrund des Fachwissens ihres unabhängigen Personals den nationalen Verwaltungen überlegen sind. Sie kooperieren dann im Schatten der Hierarchie, verhandeln über die Konditionen von Finanzhilfen oder nutzen ihre Fachautorität, um

Empfehlungen für Problemlösungen, Maßnahmen oder Institutionenreformen auszusprechen. Auch unter diesen Bedingungen verhandeln und kommunizieren internationale und nationale Verwaltungen miteinander, wenngleich in asymmetrischen Strukturen. Einseitige Herrschaftsausübung ist aber die seltene Ausnahme und fast nur im Kontext der EU zu beobachten.

Kompetenzverschränkungen, die wegen starker Interdependenzen nationaler und internationaler Verwaltungsaufgaben entstehen, zwingen internationale Verwaltungen zwar selten zur Kooperation, erzeugen jedenfalls keine „Zwangsverhandlungssysteme“ wie die Politikverflechtung in Deutschland und in der EU (*Scharpf* 1988), aber sie führen häufig zu einer Verdichtung von Kooperationsbeziehungen in Netzwerken oder zu Konsultationsprozessen, die der wechselseitigen Überzeugung dienen können. Ferner können Lernprozesse induziert werden, indem internationale Verwaltungen einen Erfahrungsaustausch oder Leistungsvergleiche zwischen nationalen Verwaltungen organisieren. Letztere können Anreize setzen, die Verwaltungstätigkeit in eine gewünschte Richtung zu lenken und dadurch koordinierend wirken. Solche Leistungswettbewerbe („*yardstick competition*“) sind allerdings weniger verbreitet als dies zu vermuten wäre. In unserer empirischen Untersuchung konnten wir nur in der EU, in der UN und in der OECD Hinweise auf dieses Koordinationsmuster finden und auch in diesen Organisationen ist es nur in Einzelfällen zu finden.

Internationale Verwaltungen unterstützen nationale Behörden in deren Zuständigkeitsbereich, insbesondere bei der Erfüllung spezieller Aufgaben wie etwa der Gesundheitsversorgung in Entwicklungsländern, bei der Bewältigung von Kriegsfolgen oder Naturkatastrophen, oder beim Aufbau einer modernen Verwaltung. Unterstützende Tätigkeiten basieren auf Vereinbarungen über die von den internationalen und nationalen Verwaltungen zu erbringenden Leistungen. Erstere versuchen oft auch, durch Vorschläge, wie nationalen Verwaltungen Aufgaben erfüllen können, diese zu beeinflussen oder auf Harmonisierung des Verwaltungshandelns in verschiedenen Staaten hinzuwirken. Grundlage solcher Vorschläge sind Berichte und Analysen, die Experten in internationalen Verwaltungen erstellen und publizieren. Da sie Daten und Informationen auswerten, die nationale Behörden liefern, kommt es schon bei der Erarbeitung von Vorschlägen zu Kommunikation zwischen Verwaltungen, die sich in der Umsetzung fortsetzt.

Diese kommunikativen Verwaltungsbeziehungen bilden gleichsam das Wesen der Mehrebenenverwaltung jenseits des Staates, zum einen weil sie Kooperation durch Überzeugungs- und Lernprozesse unterstützen, zum anderen weil sie eine schwach institutionalisierte Mehrebenenverwaltung zusammenhalten und funktionsfähig machen. Die Herrschaft kommt daher in spezifischen, kommunikativ entwickelten administrativen Praktiken zum Ausdruck. Diese Erkenntnis ist insofern nicht neu, als Studien zur internationalen Rechtspolitik, insbesondere bei der Verwirklichung von Menschenrechten und der Errichtung von internationalen Gerichten, den Verhandlungsmodus des „arguing“ bzw. diskursive Prozesse beschrieben haben (*Risse* 2000; *Deitelhoff* 2006). Ob diese Befunde auch für andere Bereiche der Politik gelten, sei hier dahingestellt. Vermutlich sind kommunikative Praktiken eher zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen verbreitet als zwischen Regierungen, also eher zwischen Akteuren, die wiederholt kooperieren, um Probleme zu lösen und durch Überzeugung Einvernehmen anstreben oder zumindest die Chance erhöhen, in Verhandlungen einen Interessenausgleich zu erreichen. Während Regierungen nationale Interessen verfolgen und

zum bargaining-Verhalten neigen, gründet sich internationales Verwaltungshandeln nicht primär auf Interessen und Zuständigkeiten, sondern auf Fachautorität (*Busch/Liese* 2017) oder „moral authority“ (*Barnett/Finnemore*, 2004, S. 25-27). Damit entspricht es einem besonderen Verwaltungsstil der Bediensteten in internationalen Verwaltungen, der problemorientiert, wissensbasiert und auf die Mobilisierung von Ressourcen gerichtet ist („entrepreneurial style“; *Knill u.a.* 2017). Grundsätzlich interagieren Verwaltungen im internationalen Mehrebenensystem weitgehend durch kommunikative Prozesse, also durch den Austausch von Wissen und Informationen, die Vermittlung von Empfehlungen und Vorschlägen, sowie die Konsultation über Probleme und Optionen ihrer Lösung. Diese Prozesse zielen auf Überzeugung und Lernen der Akteure.

2.3 Entwicklungslogik der Mehrebenenverwaltung

Die in unserer Untersuchung identifizierten Muster der administrativen Koordination variieren weniger zwischen Politikfeldern und internationalen Organisationen (wenngleich die EU als Sonderfall zu betrachten ist), sondern eher im Zeitverlauf. Die internationale Mehrebenenverwaltung zeichnet sich durch eine hohe Dynamik aus. Man könnte vermuten, dass diese Dynamiken in einer längeren historischen Entwicklung zu einer stärkeren Institutionalisierung von Verwaltungsbeziehungen oder zur Ausbildung dominanter Koordinationsmuster führte. Diese Vermutung könnte man etwa aus funktionalistischer Sicht (*Hooghe/Marks* 2014) damit begründen, dass internationale Verwaltungen mehr Autorität gewinnen, wenn sie komplexe Aufgaben großer internationaler Organisationen umsetzen, denen Mitgliedstaaten wegen der Komplexität und den Schwierigkeiten intergouvernementaler Politik entsprechende Kompetenzen übertragen haben („delegation of authority“). Dagegen wäre zu vermuten, dass sie eher auf kooperative oder persuasive Modi angewiesen sind, solange die Mitgliedstaaten internationale Organisationen zur gemeinsamen Entscheidung nutzen („pooling of authority“) und Vollzugskompetenzen bei den nationalen Verwaltungen bleiben. Ferner könnte man davon ausgehen, dass internationale Verwaltungen, denen es gelingt, ihre Strukturen eigenständig und ohne Mandat der politischen Organe internationaler Organisationen auszubauen (*Johnson* 2014), mehr Macht und Autorität gewinnen, die sie zur Etablierung von Mehrebenenkoordination nutzen. Schließlich könnte man auch Variationen der Koordinationsmuster in verschiedenen Politikfeldern erwarten, weil in diesen besondere Probleme zu lösen sind, und etwa regulative Aufgaben mit redistributiven Effekten eine stärkere Institutionalisierung internationaler Verwaltung erfordern. Keine dieser Vermutungen konnte durch unsere Untersuchung bestätigt werden, in der wir in Fallstudien zur DG Energy und zur Internationalen Energieagentur (IEA) der längerfristigen die Entwicklung der Mehrebenenverwaltung nachspürten.⁵ Selbst wenn Bedingungen vorhanden sind, die es erlauben, zwangsbasierte Koordinationsmuster einzusetzen, dominieren persuasive und kooperative Praktiken. Allenfalls kann man situationsbedingte Veränderungen in Reaktion auf politischen Druck von Seiten der Mitgliedstaaten oder infolge von besonderen Herausforderungen oder Krisen beobachten.

Internationale Verwaltungen entwickeln sich auch nicht nach einer Integrationslogik, weshalb Theorien der Integration nicht geeignet sind, Veränderungen zu erklären. Jedenfalls beobachten wir keine institutionelle Integration der Verwaltungsebenen, die

Wolfgang Wessel mit seiner Fusionsthese für die EU suggerierte (Wessels 2003). Richtig ist, wie Wessels in seinen Studien herausfand, dass das Personal internationaler Verwaltungen oft aus nationalen Verwaltungen rekrutiert und durch abgeordnete Beamte aus den Mitgliedstaaten ergänzt wird. Nationale und internationale Verwaltungen bilden aber keinen institutionellen Zusammenhang, weder in Form einer organisatorischen Fusionierung noch in Form von Gemeinschaftsaufgaben. Die Verwaltungsebenen bleiben institutionell getrennt. Die Zusammenarbeit von nationalen Behörden in einem nationalen Verwaltungsraum mag man als Teil der Europäischen Integration betrachten (Hofmann 2008), aber die Verwaltung selbst integriert sich nicht. Sie passt sich im Prozess der Europäisierung an, sie interagiert und kooperiert, zum Teil in geregelten Formen einer Verwaltungszusammenarbeit (Kment 2012), doch nationale wie europäische Verwaltungen behalten ihre formale Autonomie (Olsen 2003). Internationale Verwaltungen entstanden nicht in einem Integrationsprozess, sondern in einem Prozess der organisatorischen Differenzierung, der zur sogenannten „Bürokratisierung“ internationaler Organisationen führte (Barnett/Finnemore 1999). Mehrebenenverwaltungen jenseits des Staates bestehen daher in Interaktionskonstellationen, die nicht durch institutionalisierten Verflechtungen zusammengehalten werden, sondern auf der Grundlage einer formalen Trennung der Ebenen funktionieren.

Die längerfristige historische Entwicklung der internationalen Verwaltungsherrschaft ist Folge einer „Anlagerung“ einer Verwaltungsebene an die nationale Verwaltung (*layering*, im Sinne von Mahoney/Thelen 2010). Die Dynamik der Koordinationsmuster sowie die Dominanz kommunikativen Verwaltungshandelns erklären sich hingegen aus dem Handeln der Akteure in den Verwaltungen. Die in internationalen Verwaltungen tätigen Personen verfügen in den bestehenden Strukturen über große Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, sind aber zugleich auf die Interaktion und Koordination mit Verwaltungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Mit diesen müssen sie in einem engen Austausch stehen, um politische Ziele umsetzen zu können. Der Theorie des historischen Institutionalismus (Thelen 1999; Liebermann 2002; Pierson 2004; Steinmo/Thelen/Longstreth 2008) folgend kann man daher argumentieren, dass die sequenzielle Entwicklung, in der die Entstehung internationaler Verwaltungen zeitlich der Ausbildung nationaler Verwaltungen folgte und dann eine weitere Ebene bildet, zu einer institutionell wenig integrierten Mehrebenenstruktur führte. In dieser handeln Akteure aufgrund ihrer besonderen Interessen, einerseits ihre Macht auszuweiten oder zu erhalten und andererseits Interdependenzen mit möglichst geringen Transaktionskosten zu bearbeiten. Darüber hinaus folgen sie gemeinsamen Normen und Ideen, wobei sich die Vertreter internationaler Verwaltungen für das globale Gemeinwohl engagieren, das in der internationalen Politik bestimmt wird und im internationalen Recht zum Ausdruck kommt, und dessen Realisierung sich Mitarbeitende in nationalen Verwaltungen nicht völlig widersetzen können. Daraus resultiert die beschriebene Tendenz zu kommunikativen Interaktionen.

Kommunikative Interaktionen zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen sind wenig institutionalisiert, basieren auf persönlichen Netzwerken, verändern sich je nach strategischem Handeln internationaler Verwaltungsakteure, für die verschiedene Koordinationsmuster gleichsam ein „Menü“ darstellen, aus dem sie je nach Situation die geeigneten auswählen. Dabei kombinieren sie oft spezifische Koordinationsmuster, etwa indem sie Überzeugungsprozesse oder Verhandlungen einer zwangsbasierten Koordination vorschalten – falls diese möglich ist – oder indem sie koopera-

tive und persuasive Muster gleichzeitig einsetzen, um die Effektivität der Zusammenarbeit zu optimieren. Darin zeigt sich die Entwicklungslogik der internationalen Verwaltungsherrschaft. Strategische Interaktionen verändern Koordinationsmustern, wirken sich aber auch auf Interaktionsstrukturen und die in ihnen angelegten Machtverhältnisse aus.

3. Machtstrukturen der Mehrebenenverwaltung und Legitimation der transnationalen Verwaltungsherrschaft

Kommunikatives Handeln scheint nicht geeignet zu sein, um Herrschaft zu generieren, oder scheint allenfalls eine schwache Herrschaft zu implizieren. Doch wie *Göhler u.a.* (vgl. 2009) begründeten, können diskursive Praktiken, Argumente, Kampagnen oder Symbole durchaus Steuerungseffekte erzeugen. Sie stellen somit eine Form von Macht dar. Diese und die mit ihr bewirkte „weiche“ Steuerung lässt sich besonders in internationalen Verwaltungen feststellen, wengleich sich die Praktiken hier weniger in einseitiger Kommunikation von oben, sondern eher in wechselseitiger Kommunikation äußern. Kommunikatives Verwaltungshandeln in internationalen Mehrebenenstrukturen und –prozessen generiert somit Macht der Verwaltung, Recht oder politische Beschlüsse bzw. Vereinbarungen zu implementieren. Dies geschieht, indem in der transnationalen Mehrebenenverwaltung die vorhandene Macht der nationalen Verwaltungen transformiert wird. Von Herrschaft kann aber nur gesprochen werden, wenn diese transformierte Macht zugleich legitimiert ist. Beide Aspekte sind im Folgenden zu erörtern.

3.1 Kommunikations- und Machtstrukturen

Internationale Verwaltungen verfügen, wie mehrfach betont, normalerweise nicht über die Fähigkeit, einseitig Recht oder Politikergebnisse durchzusetzen, wie sie nationalen Bürokratien eigen ist, vielmehr leiten sie ihre Fähigkeit, Herrschaftsfunktionen zu erfüllen, aus der Koordination in der Mehrebenenverwaltung ab. Sie nutzen also die Kompetenzen nationaler Verwaltungen für ihre eigenen Ziele und Aufgaben. Indem sie diese in kooperativen und kommunikativen Beziehungen beeinflussen, transformieren sie deren effektive Verwaltungsmacht hinsichtlich ihrer Reichweite und materiellen Wirkungen. Nationale Verwaltungsbehörden verlieren ihre autonome Macht in dem Maße, wie sie in eine transnationale Mehrebenenverwaltung integriert werden, dies jedoch ohne ihre Kompetenzen aufzugeben.

Macht über diejenigen, an die sich Verwaltungshandeln richtet oder die davon betroffen sind, üben also nach wie vor primär nationale Behörden aus, aber nunmehr in Interaktion mit internationalen und anderen nationalen Verwaltungen, soweit deren Tätigkeit internationalisiert ist. Deswegen lässt sich der Begriff Bürokratie, wie ihn Max Weber definierte, nicht auf Verwaltungen internationaler Organisationen übertragen, da diese zwar Entscheidungen der politischen Organe vollziehen, aber dies nicht autonom bewerkstelligen, sondern nur vermittelt über nationale Verwaltungen.

In der Mehrebenenverwaltung jenseits des Nationalstaats wird Macht noch in einer anderen Weise transformiert, was übersehen wird, wenn man Mehrebenenverwaltung aus einer integrationstheoretischen Perspektive betrachtet oder sie als Resultat von

Kompetenzverlagerungen versteht. Kommunikation findet in Strukturen statt und sie trägt zur Strukturbildung bei. Strukturen der transnationalen Mehrebenenverwaltung entstehen primär durch Kommunikation, weil die Interaktionen der jeweiligen Akteure kaum institutionalisiert oder formalisiert sind und weil Kooperation in der Regel mit Kommunikation verbunden ist. Strukturen der Kommunikation spiegeln Machtverhältnisse wider, wenn sie manche Akteure einschließen und andere ausschließen, oder wenn sie durch verdichtete Beziehungen bestimmte Akteure privilegieren. Die Transformation der Herrschaft nationaler Verwaltungen in der Mehrebenenverwaltung verändert mithin nicht nur deren Reichweite und Substanz des administrativen Handelns, sondern führt auch zu neuen Machtverhältnissen.

Genauso wenig, wie Multilevel Governance den Machtaspekt ausblendet, geschieht dies mit dem Konzept einer kommunikativen Mehrebenenverwaltung. Das Gegenteil ist der Fall: Weil Kommunikation meistens in einem selektiven Kreis von Akteuren stattfindet und sie mehr oder weniger dichte Akteursbeziehungen erzeugt, wirkt sie diskriminierend und konstruiert Machtverhältnisse. Weil sie nicht geregelt oder durch formale Verfahren gesteuert werden kann, lassen sich diese ungleichen Verhältnisse auch nicht verhindern, vielmehr stellen sie emergente Gegebenheiten dar, die die Praxis des kollektiven Handelns hervorbringt. Kommunikativ generierte Machtstrukturen können anders bedingte Disparitäten, etwa solche, die aus einer Ressourcenverteilung oder aus der Unterstützung durch politische Akteure oder Interessengruppen resultieren, widerspiegeln oder verstärken, sie können aber auch unabhängig davon entstehen oder gar ökonomische und politische Machtverhältnisse konterkarieren. Kommunikation ist also als eigenständige Quelle von Macht zu betrachten.

Machtunterschiede bestehen zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen, entsprechend den Strukturen, die oben bereits beschrieben wurden. Sie bestimmen das Ausmaß, in dem Verwaltungsherrschaft internationalisiert ist. Hieraus können sich Folgen für die Effektivität der internationalen Verwaltung ergeben. Mit Blick auf den Herrschaftsaspekt, d.h. die Legitimation von Macht, erweisen sich Asymmetrien, die Verwaltungen von einzelnen Mitgliedstaaten privilegieren oder benachteiligen, als relevanter. In unseren Fallstudien fanden wir Hinweise darauf, dass dies der Fall ist; eine systematische Untersuchung soll in einem laufenden Projekt erfolgen. Dass Mehrebenenverwaltungen jenseits des Staates solche Ungleichheiten aufweisen, ist aber leicht zu erklären.

Verwaltungen von Staaten verfügen über unterschiedliche Kapazitäten, die man nach dem Personalbestand, der Qualifikation des Personals, den Finanzmitteln und Technologien oder der Autonomie gegenüber politischen Einflüssen bestimmen kann. Im internationalen Kontext erscheinen besonders jene Merkmale als relevant, die mit dem Konzept der „executive capacity“ des „Bertelsmann Sustainable Governance Indicators“ erfasst werden. Diese Kapazität wird definiert durch die Qualität von „strategic planning, interministerial coordination, knowledge management, consultation and communication processes, as well as policy implementation and learning capacity“ (Schraad-Tischler/Seelkopf 2016, S. 10). Damit kommen jene Bedingungen in den Blick, die essentiell sind, wenn Bedienstete einer nationalen Verwaltung mit fachlich spezialisierten internationalen Verwaltungen kommunizieren bzw. zu diesen Informationen vermitteln wollen oder auch mit ihnen gemeinsam Analysen und Problemlösungen erarbeiten sollen. Nach diesem Index sind schon zwischen EU-Mitgliedstaaten und OECD-Staaten erhebliche Unterschiede festzustellen. Es ist anzunehmen, dass nationa-

le Verwaltungen mit großen Kapazitäten stärker mit internationalen Verwaltungen kommunizieren als jene, die über geringe Kapazitäten verfügen. Dafür spricht nicht nur die Kommunikationsfähigkeit der nationalen Akteure, sondern auch das Interesse der internationalen Akteure an einer besonders dichten Kommunikation mit fachlich kompetenten Verwaltungen.

Hinzuweisen ist aber darauf, dass solche Machtstrukturen nicht konstant sind, weil sie neben Kapazitäten auch von persönlichen Beziehungen beeinflusst sind. Personalwechsel in nationalen oder internationalen Verwaltungen beeinträchtigen die Kommunikationsbeziehungen und verändern Strukturen. Die gleichen Folgen können veränderte Interaktionsstrategien administrativer Akteure verursachen. Machtverhältnisse sind somit nicht stabil und Asymmetrien können daher auch nicht durch Regeln beseitigt werden. Da sie in hohem Maß kontingent sind, stellt sich umso dringender die Frage, wie eine so generierte Verwaltungsmacht legitimiert werden kann.

3.2 Legitimation der Mehrebenenverwaltung

Von Verwaltungsherrschaft in der internationalen Ordnung kann nur gesprochen werden, wenn die Macht der Verwaltung als gerechtfertigt anerkannt ist und unregelte Machtstrukturen deren Legitimität nicht in Frage stellen. Die zweite Bedingung lässt sich angesichts der Emergenz kommunikativer Macht schwer gewährleisten. Da einerseits nicht klar ist, wie gravierend konkrete Asymmetrien sind und da diese andererseits einer Legitimation von Mehrebenenverwaltung nicht grundsätzlich entgegen stehen, werde ich diesen Aspekt hier übergehen. Ich konzentriere mich auf die Frage, wie eine internationale Verwaltung, die ihre effektive Macht im Wege der Kooperation und Überzeugung ausübt und sich dabei primär an nationale Verwaltungen richtet, zur Herrschaftsausübung berechtigt werden kann, und worauf die Anerkennung dieser Herrschaft beruht.

Dabei ist zunächst zu betonen, dass öffentliche Verwaltung nicht demokratisch legitimiert werden muss (Benz 2017). Verwaltungsbehörden setzen Entscheidungen politischer Organe, die demokratisch zu legitimieren sind, in konkretes Handeln um, aber die dabei erforderlichen Abwägungen zwischen abstrakten Normen und konkreten Interessen können nicht nach demokratischen Verfahren vorgenommen werden. An Verwaltungsverfahren sind häufig Verbände, Unternehmen, oder zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) beteiligt, aber dies entspricht nicht den Standards von Demokratie, die ein besonderes Verfahren zur Ermittlung des Gemeinwohls in dafür vorgesehenen Institutionen darstellt. Verwaltung trägt mit ihrem Sachverstand dazu bei, solche Verfahren vorzubereiten, und sie setzt demokratisch legitimierte Gesetze, Programme oder Beschlüsse in Herrschaft im Einzelfall um. Das bedeutet, dass), die Verwaltung in Demokratie „eingebettet“ sein sollte, ebenso wie diese mit Rechtsstaat und Sozialstaat verbunden ist (Merkel 2004). Dadurch wird Verwaltungsmacht durch die Freiheitsrechte des Einzelnen beschränkt sowie durch den Willen des Volkes kontrolliert, wobei letzterer sich in Partizipation äußert und in Parlamenten repräsentiert ist. Jedoch wird Verwaltung dadurch nicht selbst zu einer demokratischen Institution.

In der deutschen Verfassungsrechtslehre wurde vorgeschlagen, die Einbettung der Verwaltung in die Demokratie in Form einer „Legitimationskette“ zu realisieren. Demnach sollte es eine geschlossene Abfolge von Machtübertragungen von der Bürger-

schaft zu Parlamenten und Regierungen bis hin zu Ministerien und Verwaltungen geben, zudem sollten diese Machtübertragungen durch entsprechende Verantwortungsbeziehungen ergänzt werden (*Böckenförde* 1991, S. 299-310). Abgesehen davon, dass diese Forderung schon für nationale Verwaltungen nicht überzeugt, weil sie die notwendige Funktionsdifferenzierung im Regierungssystem vernachlässigt, ist sie für die internationale Verwaltung mangels demokratischer Institutionen jenseits des Staates nicht realisierbar. In der kommunikativen Mehrebenenverwaltung fehlt es vor allem an einer eindeutig zurechenbaren Verantwortlichkeit.

Die Theorie der Legitimationskette zielt auf die Verwirklichung von Input-Legitimität, also die Bindung der Verwaltung an den Willen des Volkes. Anderen Überlegungen zufolge soll diese Legitimität durch Partizipation der Betroffenen hergestellt werden. In der internationalen Verwaltung könnten die Interessen der Betroffenen durch zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) repräsentiert werden, die tatsächlich in vielen Internationalen Organisationen mit deren Verwaltungen in Verbindung stehen. Wer von Verwaltungsentscheidungen oder -maßnahmen betroffen ist, lässt sich allerdings nur schwer zu bestimmen, zudem ist fraglich, ob NGOs tatsächlich eine adäquate Form der Repräsentation von Bürgerinteressen verwirklichen (*Take* 2015).

Denkbar ist, Verwaltung aufgrund ihrer Funktionen und Leistungen zu legitimieren. Output-Legitimität wird in der Tat für unabhängige Regulierungsinstanzen als ausreichend betrachtet. Für internationale Verwaltungen könnte dies generell zutreffen, da deren Macht auf Fachwissen, auf der Fähigkeit zur Überzeugung und auf ihrer Kooperation mit nationalen Verwaltungen beruht. Output der internationalen Verwaltungen geht insofern über eine bloße effektive Aufgabenerfüllung hinaus, als sich internationale Verwaltungen generell als Anwälte des globalen Gemeinwohls verstehen. Allerdings werden sie diesem Anspruch nur gerecht, wenn sie gegenüber mächtigen Interessen ihre Autonomie behaupten und die Egoismen von Regierungen zähmen können, wenn sie Menschenrechte beachten und wenn sie eine hohe „epistemische Qualität“ ihrer Entscheidungen gewährleisten (*Steffek* 2015). Diese Bedingungen lassen sich in den fluiden Strukturen der Mehrebenenverwaltung, die nicht nach geregelten Verfahren arbeitet, schwerlich herstellen. Der Anspruch, das Gemeinwohl zu verwirklichen, wird dann leicht zu einer bloßen Behauptung von Experten, die in Wirklichkeit ein technokratisches Verwaltungsregime repräsentieren und sowohl die Pluralität von Interessen als auch die Notwendigkeit ignorieren, allgemeine und besondere Interessen in Einklang zu bringen (*Caramani* 2017).

Vivien A. Schmidt hat jüngst den Blick auf Throughput-Legitimität gelenkt (*Schmidt* 2013). Sie versteht darunter Verfahrensstandards, die die Qualität der Aufgabenerfüllung (efficacy), die Rechenschaftspflicht (accountability), die Transparenz sowie inklusive und offene Konsultation von Interessen betreffen. So sehr diese Standards geeignet sind, Anforderungen an die Legitimation der internationalen Mehrebenenverwaltung zu definieren, so schwierig sind sie in der Praxis erreichbar. In realistischer Sicht könnte es aber genügen, wenn ein angemessenes Niveau der Standarderfüllung festzustellen ist. Dementsprechend könnte man von Verwaltungsherrschaft sprechen, die unter der Voraussetzung, dass sie sich an diesen Standards orientiert und sie ausreichend beachtet, grundsätzlich legitimiert ist, auch wenn das Qualitätsniveau der Legitimität variieren kann.

Die Sicherung eines angemessenen Qualitätsniveaus erfordert ein Monitoring, das nur politische Organe internationaler Organisationen oder eine kritische Öffentlichkeit

leisten können. Die Politik- und Verwaltungswissenschaft kann dazu beitragen, wenn es ihr gelingt, die Ergebnisse ihrer Analysen in die Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln. Nur dann ist gewährleistet, dass aus Kritik praktische Konsequenzen gezogen werden. Letzteres erfordert in den kommunikativen Verwaltungsbeziehungen keine institutionellen Reformen, sondern Anpassungen der Kommunikationsstrukturen, die ja, wie oben dargestellt, in hohem Maße dynamisch sind. Internationale Mehrebenenverwaltungen sind also zwar anfällig für Machtasymmetrien, aber auch zugänglich für ein wirksames Monitoring ihrer Legitimität.

4. Schlussfolgerungen

Wenn man die internationale Ordnung als Herrschaftsordnung betrachtet, sollte man die Verwaltung als diejenige Institution berücksichtigen, die Beschlüsse politischer Organe von internationalen Organisationen, von Regierungskonferenzen oder Gerichten, die Recht interpretieren, in reale und effektive Herrschaft transformiert. Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates verwirklicht sich, so meine These, in erster Linie in Interaktionen zwischen internationalen und nationalen Verwaltungen, die darauf gerichtet sind, die jeweils autonom auf den einzelnen Verwaltungsebenen getroffenen Entscheidungen zu koordinieren. In dieser Koordination wird die fachliche und moralische Autorität der Verwaltungen internationaler Organisationen oder Regime, auf die Barnett und Finnemore aufmerksam machten (*Barnett/Finnemore*, 2004, S.25-27), mit der Kompetenz nationaler Behörden kombiniert und in transnationale Verwaltungsmacht transformiert. Dies geschieht im Wesentlichen in kommunikativen Prozessen, in denen kooperative und persuasive Koordinationsmodi verwirklicht werden, wobei die konkreten Muster der Koordination variieren können. Transnationale Verwaltungsherrschaft unterscheidet sich daher von der bürokratischen Herrschaft, die im Prozess der Herausbildung des modernen Staates entstand. Inwieweit man von Herrschaft, also legitimierter, als gerechtfertigt anerkannter Macht sprechen kann, bedarf der kritischen Prüfung.

Die Politik- und Verwaltungswissenschaft hat erst begonnen, diese Entwicklungen der transnationalen Ordnung sowie ihre Folgen und Probleme zu erforschen. Über die Variabilität der Mehrebenenverwaltung jenseits des Staates und der Machtverhältnisse, die in diesen Strukturen angelegt sind, wissen wir noch zu wenig. Die hier vorgestellten Ergebnisse einer empirischen Untersuchung und ihre Interpretation sind wie alle wissenschaftlichen Aussagen als vorläufig zu betrachten und mögen durch weitere Forschung revidiert werden. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, bleiben aber die angesprochenen Fragen nach den Machtstrukturen, den Entwicklungsdynamiken und der Legitimation der Verwaltung jenseits des Staates relevant.

Anmerkungen

- 1 DFG-Forschungsprojekt BE 1667/13-1
- 2 In der internationalen Staatenwelt kann man sich genauso wenig wie in nationalen Gesellschaften auf freiwillige Befolgung („compliance“) von Recht oder verbindlichen Entscheidungen durch alle Adressanten verlassen.
- 3 Die empirischen Arbeiten und ihre Auswertung oblag Jan Wolfgang Doser. Er berichtet ausführlich über die Ergebnisse seiner Untersuchung in: *Doser* 2017.
- 4 Insgesamt wurden 88 Interviews, zum Teil mit mehreren Experten, in 10 internationalen Verwaltungen (einschließlich der EU Kommission) geführt, wobei verschiedene Politikfelder (Sicherheit, Soziales, Umwelt, Wirtschaft) abgedeckt wurden, die nach thematischen Begriffen erfasst wurden (Doser 2017, S. 138).
- 5 Diese Untersuchung, die wiederum auf Auswertung von Dokumenten und Interviews mit ca. hundert Gesprächspartnern basierte, wurde von Andreas Corcaci durchgeführt. Die Energiepolitik wurde als Politikfeld ausgewählt, weil sie in besonderer Weise dem Wandel unterliegt. Im internationalen Kontext ging es in den 1970er Jahren um die Gewährleistung der Ölversorgung, später um die Sicherheit der Kernenergie, dann – besonders in Europa - um die Liberalisierung der Energiemärkte. Heute steht die ökologische Nachhaltigkeit der Energieversorgung im Vordergrund.

Literatur

- Anter, Andreas*, 1995: Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung, Berlin: Duncker und Humblot.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Matha*, 1999: The politics, power, and pathologies of International Organizations, in: *International Organization*, 53 (4), S. 699-732.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Matha*, 2004: Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca, London: Cornell University Press.
- Bauer, Michael W. u.a.*, 2017: International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research, in: *Bauer, Michael W./Eckard, Stefan/Knill, Christoph* (Hrsg.), *Challenges and Lessons for Public Administration Research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 179-197.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn*, 2016: Bureaucratic autonomy of international organizations' secretariats, in: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 1019-1037.
- Benz, Arthur*, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur*, 2015: European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York: Palgrave Macmillan, S. 31-47.
- Benz, Arthur*, 2017: Zur Legitimation administrativer Entscheidungen, in: *Michael W. Bauer/Grande, Edgar* (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos (im Druck).
- Benz, Arthur/Corcaci, Andreas/Doser, Jan W.*, 2016: Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance, in: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 999-1018.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1991: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, *Staat Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 289-378.
- Börzel, Tanja A.*, 2010: European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2), 191-219.
- Bull, Hedley*, 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Busch, Per-Olof/Liese, Andrea*, 2017: The Authority of International Public Administrations, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York: Palgrave Macmillan, S. 97-121.

- Caramani, Daniele*, 2017: Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government, in: *American Political Science Review* 111 (1), S. 54-67.
- Deitelhoff, Nicole*, 2006: *Überzeugung in der Politik – Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Doser, Jan Wolfgang*, 2017: *Verwaltungskoordination in Mehrebenensystemen: Strukturen und Prozesse im internationalen Kontext*, Baden-Baden: Nomos.
- Egeberg, Morten* (Hrsg.), 2006: *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Ellinas, Antonis A./Suleiman, Ezra N.*, 2011: Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission, in: *Journal of Common Market Studies* 49 (5), S. 923-947.
- Göhler, Gerhard/Höppner, Ulrike/De La Rosa, Sybille* (Hrsg.), 2009: *Weiche Steuerung, Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*, Baden-Baden: Nomos.
- Harilapp, Miriam/Heidbreder, Eva G.*, 2017: Mending the hole in multilevel implementation: Administrative cooperation related to worker mobility, in: *Governance*, S. 1-17. Online verfügbar unter: DOI 10.1111/gove.12279; <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12279/abstract>. Stand: 20 September 2017.
- Hobbes, Thomas*, 1651, 1985: *Leviathan*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Hofmann, Herwig C. H.*, 2008: Mapping the European Administrative Space, in: *West European Politics* 31 (4), S. 662-676.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2014: Delegation and pooling in international organizations, in: *Review of International Organizations* 10 (3). S. 305-328.
- Johnson, Tana*, 2014: *Organizational Progeny. Why Governments are Losing Control over the Proliferating Structures of Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Soonhee/Ashley, Shena/Lambricht, W. Henry* (Hrsg.), 2014: *Public Administration in the Context of Global Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kment, Martin*, 2012: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Vergegenwärtigung und kritische Analyse eines weithin unbekannt gebliebenen europäischen Organisationsmodells, in: *Die Verwaltung* 45 (2), S. 155-169.
- Knill, Christoph u.a.*, 2017: Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter?, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York: Palgrave Macmillan, S. 43-71.
- Liebermann, Robert*, 2002: Ideas, institutions, and political order: Explaining political change, in: *American Political Science Review* 96 (4), S. 697-712.
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen*, 2010: A Theory of Gradual Institutional Change, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-37.
- Merkel, Wolfgang*, 2004: Embedded and defective democracies, in: *Democratization* 11 (5), S. 33-58.
- Nedergaard, Peter*, 2007: *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Olsen, Johan P.*, 2003: Towards a European Administrative Space?, in: *Journal of European Public Policy* 10 (4), S. 506-531.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Risse, Thomas*, 2000: "Let's Argue": Communicative action in world politics, in: *International Organization* 54 (1), S. 1-39.
- Scharpf, Fritz W.*, 1988: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66 (3), S. 239-278.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: The Joint-Decision Trap Revisited, in: *Journal of Common Market Studies* 44 (4), S. 845-864.
- Schmidt, Vivien A.*, 2013: Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput', in: *Political Studies* 61 (1), S. 2-22.

- Schraad-Tischler, Daniel/Seelkopf, Laura*, 2016: Concept and Methodology – Sustainable Governance Indicators 2016; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Online verfügbar unter: http://www.sgi-network.org/docs/2016/basics/SGI2016_Concept_and_Methodology.pdf, Stand: 1.7.2017.
- Steffek, Jens*, 2015: The Output Legitimacy of International Organizations and the Global Public Interest, in: *International Theory* 7 (2), S. 263-293.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, Longstreth, Frank* (Hrsg.), 2008: *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society, and Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Take, Ingo* (Hrsg.), 2015: *Nichtstaatliche Akteure in der internationalen Politik. Analysen zur Effektivität und Legitimität* (Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 8), Wiesbaden: Springer VS.
- Thelen, Kathleen*, 1999: Historical institutionalism in comparative politics, in: *Annual Review of Political Science* 2, S. 369-404.
- Tömmel, Ingeborg/Verdun, Amy* (Hrsg.), 2008: *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel and Policymaking*, Boulder/Co.: Lynne Rienner.
- Trondal, Jarle u.a.*, 2010: *Unpacking international organizations. The dynamics of compound bureaucracies*. Manchester, Manchester University Press.
- Trondal, Jarle*, 2013: *International Bureaucracy: Organizational Structure and Behavioural Implications*, in: Reinalda, Bob (Hrsg.), *Routledge Handbook of International Organization*, London: Routledge, S. 162-175.
- Weber, Max*, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wessels, Wolfgang*, 2003: *Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem: Fusion von Administrationen?* In: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich (2. Aufl.), S. 353-383.
- Zürn, Michael*, 2011: *Global governance as multi-level governance*, in: *Enderlein, Hendrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 80-99.

Anschrift der Autoren

Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt, Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: abenz@pg.tu-darmstadt.de

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).

Der Einfluss der Verwaltung auf die Fähigkeit zur politischen Einigung in internationalen Organisationen

Lange wurde in den Theorien der internationalen Beziehungen angenommen, dass das Zustandekommen einer Policy Entscheidung in einer internationalen Organisation in erster Linie von den Mitgliedsstaaten und ihren Verhandlungsanreizen und -erfolgen abhängt (Waltz 1993, Keohane 1984). Grundlage dieses Papiers ist dagegen die Erkenntnis der jüngeren Forschung zu internationalen Organisationen, dass deren Verwaltungen einen eigenständigen Einfluss auf Organisationsergebnisse haben können (Barnett/Finnemore 1999, 2004; Trondal u.a. 2010; Hawkins u.a. 2006; Biermann/Siebenhüner 2009; Hooghe/Marks 2015; Bauer u.a. 2017). Wie dieser Einfluss zu konzeptualisieren und zu messen ist, ist dagegen weiterhin umstritten (Eckhard/Ege 2016).

Zwei Konzeptionen des Verwaltungseinflusses sind verbreitet. Vor allem aus der Sichtweise des Prinzipal-Agenten Ansatzes ist die Annahme verbreitet, dass internationale Verwaltungen eine substantielle Policy-Position verfolgen und Informationsasymmetrien ausnutzen, um die inhaltlichen Verhandlungen der Mitgliedsstaaten entsprechend zu beeinflussen (vgl. insbesondere Hawkins u.a. 2006; Xu/Weller 2008; Biermann/Siebenhüner 2009; Elsig 2010, Juncos/Pomorska 2013; Widerberg/van Laerhoven 2014). Eine andere Perspektive vertritt dagegen die Auffassung, dass das essentielle Interesse der internationalen Verwaltung die Ermöglichung einer politischen Einigung an sich ist. Aus der zugrundeliegenden rationalistischen Perspektive existieren internationale Organisationen nur, weil sie eine bestimmte Leistung erbringen, zum Beispiel bessere Verhandlungsergebnisse aufgrund von Expertise und Informationen über die Verhandlungsteilnehmer (vgl. Koremenos/Lipson/Snidal 2001). Staaten statten internationale Organisationen also primär deshalb mit einer Verwaltung aus, weil die verhandelten Themen und die unterschiedlichen Positionen der Verhandlungsteilnehmer eine hohe Komplexität aufweisen und hohe Transaktionskosten erzeugen (Williamson 1985, S. 18-21; Keohane 1984, 100ff.). Die Verwaltung, so die Theorie, vermittelt zwischen den Positionen, stellt Expertise und Informationen bereit und trägt so zu einer für alle Teilnehmer effizienteren Verhandlungslösung bei (Haas 1964; Cox 1969; Fearon 1998; Moravcsik 1999). Einfluss wird dann als gegeben erachtet, wenn die Verwaltung einen für alle kostengünstigeren Kompromiss herbeiführen kann, als wenn sie nicht beteiligt wäre.

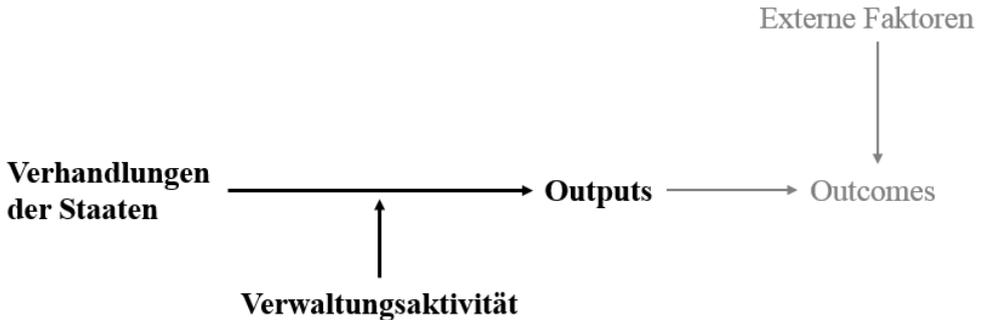
Wir folgen in diesem Beitrag dieser letztgenannten Perspektive vor allem deshalb, weil sie eine sparsamere Theorie ermöglicht als die Annahme einer inhaltlichen Policypräferenz der Verwaltung. Zwar ist es plausibel, dass Verwaltungen durch ihre Kultur im Sinne des Mandats ihrer internationalen Organisation auf Policy einwirken (Xu/Weller 2008, S. 49; Biermann/Siebenhüner 2009). Jedoch lässt sich die Kausalwirkung im Aggregat nur sehr schwer modellieren da wir weder die politischen Einstellungen von Akteuren internationaler Bürokratien kennen, noch die Faktoren, die die Entstehung und Varianz solcher Einstellungen bedingen (Nationalität, Sozialisierung, Ideologie, usw.)

Wenn internationale Verwaltungen also inhaltlich „neutral“ als Ermöglicher (enabler) von Politikentscheidungen auftreten, dann üben sie Einfluss durch unterschiedliche Mechanismen aus (vgl. Moravcsik 1999, S. 272; siehe auch Raiffa 1982; Kingdon 1984; Sandholtz 1992). Erstens können Verwaltungen die Entscheidungsagenda beeinflussen;

formell weil sie wie beim internationalen Währungsfonds das alleinige Agendasetzungsrecht haben (*Copelovitch* 2010) oder informell, indem sie einen Staat überzeugen, einen Vorschlag auf die Agenda zu setzen (*Vetterlein* 2012). Zweitens können Verwaltungen Verhandlungsteilnehmer durch Argumentation von einem Standpunkt überzeugen. Staatliche Positionen unterliegen den Bedingungen begrenzter Rationalität und sind daher durch Evidenz, Emotion und Argumentation beeinflussbar (*Chayes/Chayes* 1995). Zuletzt können Verwaltungen Einfluss auf Dritte in der Organisationsumgebung nehmen, beispielsweise die Bevölkerungen von Mitgliedsstaaten (*Cox* 1969, S. 222ff.), Nichtregierungsorganisationen oder Privatunternehmen (*Abbott u.a.*, 2015), um durch diese Einfluss auf die Verhandlungspositionen bestimmter Mitgliedsstaaten zu nehmen.

All diese Mechanismen stellen aktive Handlungen der Verwaltung dar und fordern ihr einen bestimmten Ressourceneinsatz ab. Zentral ist wohl auch die Fähigkeit der Verwaltung, durch eine neutrale Mediation zwischen den Mitgliedsstaaten Unsicherheit abzubauen und so die Transaktionskosten für die Verhandlungsteilnehmer zu senken (*Koremenos/Lipson/Snidal* 2001). Im weiteren Verlauf dieses Beitrages wird ersichtlich werden, dass hier konkrete Aktivitäten wie beispielsweise das Erarbeiten einer alle Positionen berücksichtigenden Policy-Version – parallel zum formalen Verhandlungsprozess – zur Ermöglichung einer Entscheidung beitragen.

Abb. 1: Stilisiertes Kausalmodell des Verwaltungseinflusses auf Verhandlungsergebnisse (Outputs) in internationalen Organisationen



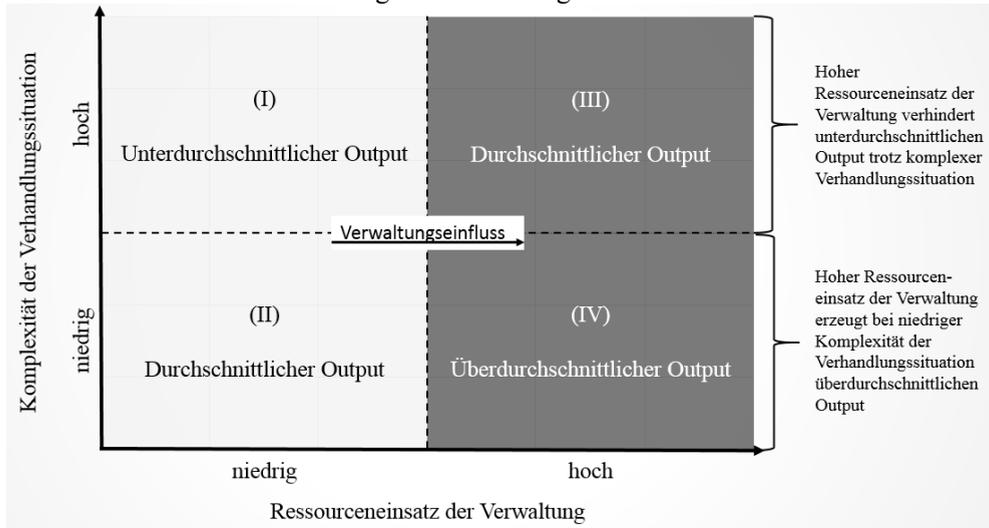
Die Fähigkeit zu politischer Einigung kann in diesem Kausalmodell dabei durch das Zustandekommen von Organisationsoutputs abgebildet werden. Zur Erklärung von Organisations-Outputs,³ das heißt dem Zustandekommen von Policy Entscheidungen als politische Einigungen, sind also zwei Faktoren heranzuziehen (vgl. Abb. 1): Die Dynamiken zwischenstaatlicher Verhandlungen und die Einflussnahme der Verwaltung auf diese Verhandlungen. Den Grundannahmen der Transaktionskostenökonomie folgend, ist die Komplexität der Verhandlungssituation der zentrale Einflussfaktor für den Erfolg von Verhandlungen (*Haas* 1964, *Cox* 1969, *Moravcsik* 1999). Dabei steigt die Komplexität mit der Anzahl der Verhandlungsteilnehmer (*Keohane/Ostrom* 1995), aber auch, wenn einzelne oder mehrere Verhandlungsteilnehmer ein Vetorecht besitzen und Einigungen blockieren können (*Tsebelis* 2002). Als Annahme ist daher zu postulieren, dass je komplexer die Verhandlungssituation der Mitgliedsstaaten ist, desto geringer die Wahrscheinlichkeit von Policy Outputs (H1).

Erhöhte Transaktionskosten in den Verhandlungen erzeugen die Nachfrage der Staaten nach den Dienstleistungen der Verwaltung. Beispielsweise ist aufgrund der klaren und verhärteten Positionen der Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zur Siedlungspolitik Israels in diesem Fall der Einfluss des UN Generalsekretärs als gering einzuschätzen. Ist die Komplexität dagegen hoch, wird es für einzelne Mitgliedsstaaten schwieriger, Informationen über die Positionen aller zu bekommen (*Hawkins u.a. 2006; Pollack 2003*). Dann, so befinden *Bauer u.a. (2017, 189)*, haben internationale Verwaltungen „a higher potential for being formally autonomous, for being entrepreneurial, for relying on information rather than rules as central resource, for actively mobilizing budgetary resources, and for strategically structuring their organizational environment“. Ob Verwaltungen dann einflussreich sind, hängt ab vom Einsatz der den Verwaltungsmitarbeitern zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie von der Fähigkeit der Verwaltung, diese Ressourcen situativ zu mobilisieren, um Transaktionskosten in komplexen Verhandlungssituationen zu mindern. Gemeinhin werden als Ressourcen der Einsatz personeller und finanzieller Mittel gezählt (*Patz/Goetz 2017*). Varianz kann hierbei in dem Umfang bestehen, in dem Verhandlungsvorlagen erarbeitet oder Einfluss auf nationale Meinungsbildung genommen wird, beispielsweise durch Medienpräsenz. Als Annahme ist festzuhalten, dass *je mehr Ressourcen die Verwaltung in den Verhandlungsprozess einbringt (=hoher Verwaltungseinfluss), desto höher die Wahrscheinlichkeit von Policy Outputs (H2)*.

Die beiden Dimensionen beeinflussen sich gegenseitig, wirken wahrscheinlich aber auch unabhängig voneinander. So antizipiert die rationale Verwaltung die gegebene Erfolgswahrscheinlichkeit der Einflussnahme (hohe Komplexität) und setzt ihre Ressourcen entsprechend ein. Dabei kann selbst bei stark verhärteten Verhandlungspositionen Einfluss erfolgen. Beispielsweise erläuterte ein ranghoher Mitarbeiter der OSCE in einem Hintergrundgespräch,⁴ dass er häufig bereits während der noch andauernden offiziellen Verhandlungsrunden zwischen den Nationalstaaten eine Policy-Version des kleinsten gemeinsamen Nenners aller nationalstaatlichen Positionen erarbeitet. Diese „weichgezeichnete“ Policy-Einigung kann kurzfristig vorgelegt werden, falls sich die Staaten am Ende ihrer Verhandlungen weiterhin uneinig sind, wie bei der OSZE in den letzten Jahren häufig der Fall. Der erhöhte Ressourceneinsatz der Verwaltung, eine eigene Entwurfsversion der zu verabschiedenden Policy zu erarbeiten, führt somit eine (im Sinne der Output Messung zählbare) Entscheidung herbei, die ansonsten nicht zustande gekommen wäre.

Abbildung 2 fasst die Kernaussagen des postulierten Modells der Fähigkeit zur politischen Einigung zusammen. Werden die beiden Dimensionen, die Komplexität des Verhandlungskontexts und der Einsatz von Verwaltungsressourcen mittels eines Index für mehrere internationale Organisationen gemessen, ergibt sich ein zweidimensionaler Raum, in dem sich diese Organisationen verorten. Wir erwarten entsprechend der Hypothesen 1 und 2 für Organisationen in den Sektoren II und III durchschnittliche Policy Outputs, für Organisationen im Sektor I einen unterdurchschnittlichen Output und für Organisationen im Sektor IV einen überdurchschnittlichen Output.

Abb. 2: Schematische Darstellung der Kernaussagen des Modells



Die Spezifikation der unabhängigen Variablen sowie ihre Operationalisierung werden nachfolgend diskutiert. Da in der Literatur bisher keine Versuche vorliegen, Erwartungswerte für den Ressourceneinsatz der Verwaltung zu generieren, liegt hierauf das Hauptaugenmerk.

Konzeptspezifikation und Operationalisierung der unabhängigen Variablen

uV(1) Die Komplexität der Verhandlungssituation

Es ist eine in der Literatur zu Internationalen Beziehungen weit verbreitete Annahme, dass die Komplexität zwischenstaatlicher Verhandlungen grundsätzlich hoch ist, das heißt, die Transaktionskosten hoch sind. So schreibt beispielsweise *Haas* (vgl. 1964, S. 385; emphasis original): „The UN environment, in short, is volatile and dynamic: it changes with every admission of a new member, with every revolution, almost with every election“. Komplexität wird durch mehrere mit der Anzahl der Mitgliedsstaaten in Zusammenhang stehende Faktoren hervorgerufen. Wir konzentrieren uns in diesem Beitrag auf drei Indikatoren, die die Komplexität einer Verhandlungssituation repräsentieren:

1. Die Ressourcen der an der Verhandlung beteiligten Mitgliedsstaaten und insbesondere die aus einer Ressourcenallokation hervorgehenden Informationsasymmetrien.
2. Die Kooperationstiefe der Verhandlungsteilnehmer, also die Frage danach, ob grundsätzliche Einigungen oder Kooperationsbekundungen zur Debatte stehen oder ob organisatorisch-technische Details beantwortet werden müssen.

3. Die Entscheidungsmechanismen, durch die eine Einigung verabschiedet wird, also insbesondere ob Einstimmigkeit erreicht werden muss, oder ob Verhandlungsteilnehmer überstimmt werden können.

Im Folgenden gehen wir auf die drei Indikatoren genauer ein. Erstens basiert Komplexität auf den kognitiven Verhandlungsressourcen der Mitgliedsstaaten. In seiner Kritik an der Komplexitätsannahme für die EU schreibt beispielsweise *Moravcsik* (vgl. 1999, S. 273): „Why should governments, with millions of diverse and highly trained professional employees, massive information-gathering capacity, and long-standing experience with international negotiations at their disposal, ever require the services of a handful of supranational entrepreneurs to generate and disseminate useful information and ideas?“ In internationalen Organisationen mit Entwicklungsstaaten als Mitglieder gibt es dagegen im Vergleich zur EU eine weitaus größere Varianz bei den Verhandlungs- und Informationskapazitäten der Mitgliedsstaaten. Diese Informationsasymmetrie führt zu Unsicherheit in den Verhandlungen, da nicht allen Verhandlungsteilnehmern die Ressourcen zur Verfügung stehen, die Problemstellung in einem ähnlichen Detaillierungsgrad zu beleuchten. Unsicherheit führt beispielsweise dazu, dass vonseiten der informierten Parteien ein erhöhter Aufwand betrieben werden muss, um Vertrauen zu gewinnen, da die uninformierte Partei in diesem Szenario den Informationsvorsprung der anderen Partei kennt. Unsicherheit durch Informationsasymmetrien aufgrund von Varianz in den Verhandlungsressourcen führt in jedem Falle zu erhöhten Transaktionskosten und somit komplexeren Verhandlungen. Die Varianz in kognitiven Verhandlungsressourcen sollte stark mit der Wirtschaftskraft eines Landes korrelieren. Daher argumentieren wir, dass je wirtschaftlich heterogener das Feld der Mitgliedsstaaten, desto ungleicher sind im Durchschnitt die Verhandlungsressourcen der Teilnehmer und damit steigt die Komplexität (Indikator 1.1).

Komplexität entsteht zweitens aus politischer Heterogenität. Staaten mit demokratischer Verfasstheit kooperieren in der Regel enger miteinander und führen selten Kriege gegeneinander (*Small/Singer* 1976, S. 50-69; *Bremer* 1993). Enge Kooperation steigert dabei Komplexität. So verhandeln beispielsweise die Mitgliedsstaaten der NATO miteinander über eine Angleichung und Substitution von Verteidigungsaufgaben, was eine hohe Fülle an Detailinformationen voraussetzt und eine komplexe Interessenslage impliziert. Dagegen sind die Konfliktlinien beispielsweise in der OSZE für alle Mitglieder klar zu identifizieren und die Positionen der Mitglieder einfach zu antizipieren (*Eckhard/Kern*, 2017). Wir argumentieren, dass je geringer die politische Heterogenität der Mitgliedsstaaten, desto anspruchsvoller die Problemstellung und größer der Informationsbedarf der Teilnehmer und desto höher die Komplexität (Indikator 1.2).

Komplexität entsteht drittens aus dem Ausmaß, in dem Mitgliedsstaaten Souveränitätsrechte an internationale Organisationen abgeben. Dies haben *Hooghe und Marks* (vgl. 2015, S. 306) mit dem Begriff des „pooling“ beschrieben: „Pooling reflects the tension between protecting or surrendering the national veto. It is responsive to the challenge of cooperation in large member organizations and to the anticipated consequences of IO decisions for the domestic standing of member state governments“. Der Pooling-Index umfasst dabei beispielsweise die Abstimmungs- und Ratifikationsmechanismen im intergouvernementalen Organ einer internationalen Organisation. Die Grundüberlegung ist dabei allerdings nicht, dass Komplexität bei zunehmendem Poo-

ling ansteigt. Beispielsweise weisen Organisationen wie der IMF oder die Weltbank in der Messung von *Hooghe und Marks* hohe Werte beim Pooling auf, das heißt Mitgliedsstaaten verzichten auf ihr Veto. Dabei stellt allerdings die Stimmverteilung sicher, dass einflussreiche Mitglieder wie die USA, Frankreich oder Deutschland kaum überstimmt werden können. In anderen Organisationen sichern sich die mächtigen Staaten informellen Einfluss auf Entscheidungsprozesse, indem sie die Verwaltung beeinflussen (Stone 2011, Urpelainen 2012, Eckhard/Dijkstra 2017) oder Organisationsaktivitäten überwiegend durch freiwillige Budgetbeiträge finanzieren (Graham 2017). Wir argumentieren daher, dass, je geringer das Pooling einer internationalen Organisation, desto eher müssen Politikergebnisse formell verhandelt werden und desto höher die Komplexität (Indikator 1.3)

Die unabhängige Variable „Komplexität der Verhandlungssituation“ wird entsprechend der drei oben identifizierten Indikatoren wie folgt operationalisiert:

Abb. 3: Operationalisierung der unabhängigen Variablen uV(1) Komplexität der Verhandlungssituation

Indikator	Messung
11.1 Ökonomische Heterogenität in einer IO	Standardabweichung der wirtschaftlichen Leistung der Mitgliedsstaaten, Weltbank Daten
11.2 Politische Homogenität in einer IO	Standardabweichung der Werte des Polity IV Index der Mitgliedsstaaten
11.3 Abgabe von Verfügungsrechten an eine IO	Pooling Wert aus dem Datensatz von Hooghe und Marks (2015)
Aggregationsregel	$uV1 = (I1.1 + I1.2 + I1.3)/3$

Die Variable Komplexität der Verhandlungssituation stellt ein Maß dafür dar, wie stark ausgeprägt die Fähigkeit zu politischer Einigung in internationalen Organisationen ohne ein Zutun der Verwaltung ist. Eine geringe Komplexität ist durch eine homogene Verteilung der Verhandlungsressourcen unter den Mitgliedstaaten, eine wenig detaillierte Kooperation sowie durch erleichterte Abstimmungsmechanismen zwischen den Staaten (geringes nationales Veto) geprägt. Die Transaktionskosten einer Verhandlung können dann als gering angesehen werden, und politische Einigung ist wahrscheinlich. Wie bereits dargestellt, können Verwaltungen die Transaktionskosten mit ihrem Ressourcenaufwand senken und somit politische Einigungen wahrscheinlicher machen. Im Folgenden wird die Variable Ressourceneinsatz der Verwaltung operationalisiert, um die Frage zu beantworten, wann Verwaltungen systematisch dazu bereit sind, Ressourcen zu investieren.

uV(2) Der Ressourceneinsatz der Verwaltung

Strukturell gesehen unterscheiden sich nationale und internationale Verwaltungen kaum (Bauer u.a. 2017, S. 181). Angelehnt an *Hammonds* (vgl. 1993) simplifiziertes Verständnis von hierarchischen Verwaltungen und entsprechend den Annahmen des akteurszentrierten Institutionalismus (*Scharpf* 1997) kann eine dreistufige Unterscheidung von handelnden Akteuren in internationalen Verwaltungen getroffen werden. Auf

jeder Hierarchieebene können sich diese entscheiden, ob sie sich für eine ressourcenintensivere oder eine weniger ressourcenintensive Option entscheiden, um eine Problemstellung zu bearbeiten. Jeder Hierarchiestufe werden dominante Eigenschaften zugeschrieben, die ihren Handlungsspielraum definieren und ihre Entscheidungsfindung systematisch beeinflussen.

Der Generalsekretär und die Abteilungsleiter einer internationalen Organisation, *das Top-Management*, kennen die intergouvernementalen Entscheidungsregeln und können die Präferenzen der Mitgliedsstaaten durch formelle und informelle Absprachen mit den Mitgliedsstaaten antizipieren. Wir nehmen an, dass sie als nutzenmaximierende Akteure (*Downs 1967, Niskanen 1971*) *grundsätzlich* am Organisationserfolg, dem Zustandekommen einer Policy Entscheidung, interessiert sind. Ihre Reputation für zukünftige Leitungspositionen ist von hohem Output in der aktuellen Position abhängig. Demnach werden sie dazu bereit sein, zusätzliche Ressourcen zur Bearbeitung einer Problemstellung bereitzustellen, wenn sie die Chance sehen, dort eine Entscheidung herbeizuführen, wo aufgrund der hohen Komplexität intergouvernementaler Mediation ansonsten kein Output zustande kommt.⁵

Entscheidungsträger in internationalen Organisationen sind weiterhin vom Einsatz der ihnen unterstellten Mitarbeiter, den Projektmanagern und Sachbearbeitern, abhängig.⁶ Basierend auf *Crozier* (vgl. 1964) gehen wir davon aus, dass obwohl formale Entscheidungskompetenzen hierarchisch zentralisiert bei den Verwaltungsspitzen liegen, eine hohe informelle Macht dezentral bei „Sachbearbeitern“ auf den unteren Verwaltungsebenen liegt (ebd., S. 160f.). Aufgrund von Ressourcenrestriktionen können höhere Verwaltungsmitarbeiter keine vollständige Kontrolle über die Basisarbeit der unteren Verwaltungsmitarbeiter erlangen. Da hierarchisch höher angesiedelte Bürokraten in ihrer Entscheidungsformulierung jedoch auf das Expertenwissen der ihnen untergestellten Ebenen angewiesen sind, entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis, insbesondere wenn dort unbefristete Arbeitsverträge überwiegen. Bindende Leistungsbeurteilungen und befristete Arbeitsverträge können dieses Machtverhältnis jedoch kippen, da die Rolle des Leistungsbeurteilers den Verwaltungsspitzen eine stärkere interpersonelle Macht gewährt. Projektmanager und Sachbearbeiter haben dadurch einen Anreiz, ihre Informationen offenzulegen und ihr Kalkül den Präferenzen des jeweiligen Vorgesetzten anzupassen. Dies bedingt eine Dynamik, in der auch die Sachbearbeiter das Kalkül der Verwaltungsspitzen über den Ressourceneinsatz internalisieren. Wir nehmen an, dass die Motivationsgrundlage auf den Hierarchieebenen unterhalb des Top-Managements stark am direkten Nutzen für die eigene Person ausgerichtet ist und somit den durch das Personalmanagement gesetzten Leistungsanreizen unterliegt.

Wir gehen also davon aus, dass, während das Top-Management in internationalen Organisationen grundsätzlich an einem Verhandlungserfolg interessiert ist, Varianz beim Ressourceneinsatz zwischen Organisationen darüber hinaus durch die Leistungsanreize nachgeordneter Verwaltungsebenen entsteht. Abbildung 4 fasst diese grundlegenden Annahmen zum Kalkül der hierarchischen Verwaltungsebenen zusammen. Diese werden außerdem in einer spieltheoretischen Modellierung in Anhang 1 ausführlich begründet und nachvollziehbar gemacht.

Abb. 4: Annahmen zum Entscheidungskalkül auf unterschiedlichen Hierarchieebenen

Hierarchieebene	Annahmen zum Entscheidungskalkül
Top-Manager	Antizipiert die Erfolgswahrscheinlichkeit der Herbeiführung einer Entscheidung und kann seine Präferenz über den Ressourceneinsatz weitergeben. Hat grundsätzliches Interesse an politischer Einigung, da seine Reputation direkt mit dem Erfolg der IO verknüpft ist.
Projektmanager	Antizipiert die Interessen des Top-Managements und entscheidet darüber, wie viele Ressourcen in seiner Abteilung/ Stabstelle o.ä. gebunden werden sollen. Wird durch Leistungsanreize im Rahmen des Personalmanagements zu erhöhtem Ressourceneinsatz motiviert.
Sachbearbeiter	Antizipiert die Interessen des Projektmanagers und entscheidet über persönlichen Ressourceneinsatz. Wird durch Leistungsanreize im Rahmen des Personalmanagements zu erhöhtem Ressourceneinsatz motiviert.

Da das Top-Management immer an einer Verhandlungslösung interessiert ist, also immer für hohen Ressourceneinsatz der nachgeordneten Ebenen votiert, ergibt sich Varianz im Ressourceneinsatz der Verwaltung in erster Linie aus den Leistungsanreizen für Individuen. Die Public Service Motivation-Literatur würde für Beschäftigte in politiknahen Bereichen, wie in internationalen Organisationen bei der Politikformulierung der Fall, eigentlich besonders viele intrinsisch motivierte Mitarbeiter erwarten, für die Leistungsanreize weniger wichtig sind (*Perry/Hondeghem/Wise* 2010). Im Vergleich zu den meisten nationalstaatlichen Verwaltungen, auf deren Erforschung dieses Argument fußt, sind Beschäftigte in internationalen Organisationen dagegen oftmals befristet abgestellt. So hat die UN eine Festanstellungsquote von nur 21 Prozent und auch in der WTO erhalten nur 35 Prozent der Mitarbeiter einen unbefristeten Arbeitsvertrag (*Ege* 2016). Leistungsanreize dürften in einem solchen Umfeld also eine hohe Rolle spielen.

Leistungsanreize in Organisationen werden im Rahmen des Personalmanagements gesetzt. In der Forschung wird hier idealtypisch zwischen einem Personalmanagement entsprechend Weber's bureaucracy model (BM) und dem des New Public Management (NPM) unterschieden (vgl. *Knill/Balint* 2008, S. 670ff.). Im Gegensatz zum BM, werden im NPM Modell Zielvereinbarungen mit Mitarbeitern definiert, deren Einhaltung durch die Anreizschaffung (Beförderungen und Gehaltssteigerungen bei guter Leistung) garantiert werden soll. Wir orientieren uns für die Operationalisierung an den von *Knill und Balint* (vgl. *Knill/Balint* 2008 und *Balint* 2015) verwendeten Indikatoren.

Neben den materiellen Leistungsanreizen „Beförderung“ und „Vergütung“ erfassen wir auch die Vertragslaufzeit. Um zu gewichten, wie groß der Einfluss dieses Indikators auf die gesamte Verwaltung ist, wird die Festanstellungsquote der Verwaltung (Prozentsatz der Verwaltung mit unbefristetem Vertrag) mit der Heranziehung der Leistungsbeurteilung bei der Vertragsverlängerung/ -erneuerung (dichotome Ausprägung [0;1]) verrechnet. Die Operationalisierung der Variable „Leistungsanreize“ und ihrer Indikatoren sowie die Aggregationsregel für die Indikatoren sind in Abbildung 5 dargestellt.

Abb. 5: Operationalisierung der unabhängigen Variablen uV (2) Leistungsanreize

Indikator	Frage	Kodierung
12.1 Beförderung	Wirkt sich die Leistungsbeurteilung eines Mitarbeiters direkt auf die Entscheidung zur Beförderung aus?	Ja: [1] Nein: [0]
12.2 Vergütung	Hat die Leistungsbeurteilung direkten Einfluss auf die Vergütung eines Mitarbeiters?	Ja: [1] Nein: [0] ⁷
12.3 Vertragslaufzeit	Hat die Leistungsbeurteilung direkten Einfluss auf die Entscheidung über eine Verlängerung/ Erneuerung eines befristeten Vertrages? Wie viele Mitarbeiter sind betroffen?	Ja: [1-Festanstellungsquote] Nein: [0]
Aggregationsregel	$uV_2 = (12.1 + 12.2 + 12.3) / 3$	

Operationalisierung der abhängigen Variable

Das Hauptaugenmerk dieses Beitrages liegt in der Modellierung der Einflüsse auf die Fähigkeit zu politischer Einigung in internationalen Organisationen. Für die abhängige Variable verfolgen wir somit einen Output-orientierten Ansatz, da getroffene Einigungen sich in Outputs, wie beispielsweise regulativen Policies manifestieren. Die abhängige Variable soll in diesem Beitrag nicht gemessen werden, da es noch keine für uns passenden Konzeptualisierungen der Output-Messung zur Bestimmung der Effektivität internationaler Organisationen gibt. Performanzmessprojekte wie das von *Tallberg* (vgl. 2016) sollen aber einen zukünftigen empirischen Test der Hypothesen ermöglichen, da beispielsweise auf den Klassifizierungen verabschiedeter Regelungen aufgesetzt werden kann.

Empirische Anwendung des Modells

Grundsätzlich kommen alle internationalen Organisationen mit einem eigenen Verwaltungsstab für die empirische Überprüfung des Modells infrage. Dagegen ist die Datenverfügbarkeit insbesondere zu den Personalmanagementsystemen internationaler Organisationen recht eingeschränkt. Unsere Fallauswahl versteht sich also als Kompromiss zwischen möglichst breiter empirischer Basis bei eingeschränkten Informationen, gerade zur uV_2 .

Ein in unsere Komplexitätsmessung nicht mit einbezogener Faktor, der in früheren Studien als relevant identifiziert wurde, ist das Politikfeld einer IO. Autoren unterscheiden Felder von „high“ und „low politics“ als wichtige Determinante (*Cox/Jacobson* 1973), beispielsweise für die Wahrscheinlichkeit, dass Staaten Verfügungsrechte abtreten (vgl. pooling nach *Hooghe/Marks* 2015). Insofern versuchen wir alle relevanten Politikfelder hier abzudecken. Ein weiterer Faktor ist die Verfasstheit einer IO als Regionalorganisation oder als Organisation mit universeller Mitgliedschaft (*Haftel* 2013). Obwohl dieser Faktor in unserer Komplexitätsmessung enthalten ist, erfassen wir IOs aus beiden Gruppen (siehe Abbildung 6).

Abb. 6: Ausgewähltes Sample für die empirische Anwendung des Modells

Nr.	Name der Organisation	Abkürzung	Politikfeld
1	European Union	EU	übergreifend
2	Organisation for Economic Co-operation and Development	OECD	Wirtschaftspolitik
3	World Health Organization	WHO	Gesundheitswesen
4	International Labour Organization	ILO	Arbeitsmarktpolitik
5	International Atomic Energy Agency	IAEA	Sicherheits-/Atompolitik
6	Organization for Security and Co-operation in Europe	OSCE	Sicherheitspolitik
7	World Trade Organization	WTO	Wirtschaftspolitik

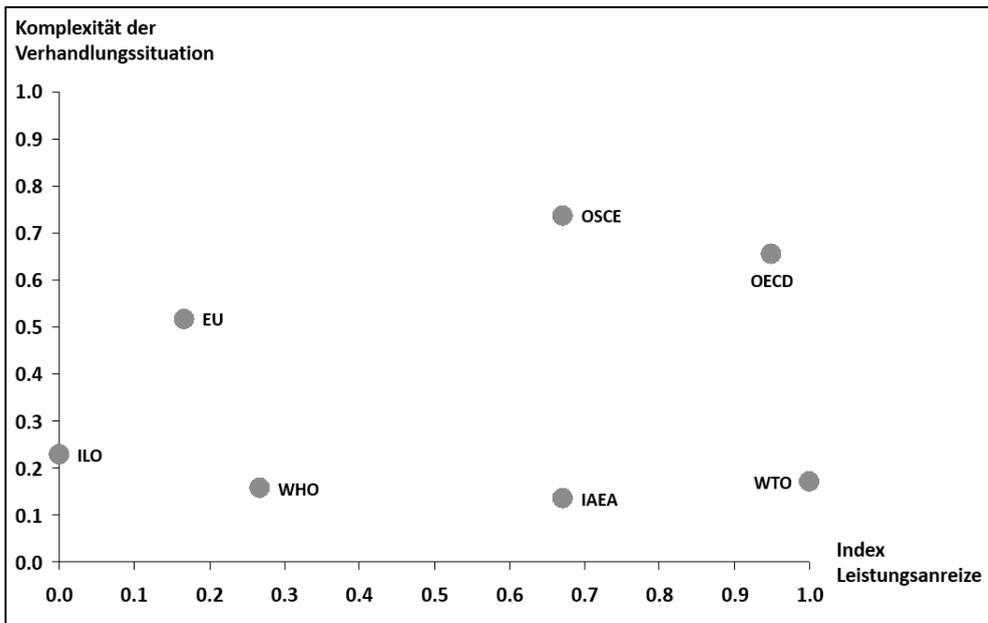
Die Daten zur korrekten Anwendung des Modells müssen von mehreren Quellen bezogen werden. Die Daten zur Komplexitätsmessung wurden selbst recherchiert bzw. aus frei verfügbaren Quellen entnommen: Die jeweiligen Mitgliedsstaaten einer IO können deren Webseiten entnommen werden, die Standardabweichung der wirtschaftlichen Leistung der Mitgliedsstaaten einer IO (Indikator 1.1) wurde auf Basis von Weltbank-Daten zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf gewichtet nach der Kaufkraftparität berechnet.⁸ Die Standardabweichung der Demokratiewerte der Mitgliedsstaaten wurde auf Basis des Polity IV Index berechnet (Indikator 1.2).⁹ Bezugspunkt ist jeweils das Jahr 2010. Falls entweder der Polity IV Index oder die wirtschaftliche Leistungskraft einzelner Mitgliedsstaaten einer internationalen Organisation in den entsprechenden Quellen nicht aufgeführt wurden, so wurde die Standardabweichung für diese Organisation jeweils ohne die betroffenen Staaten errechnet. So führt die Weltbank beispielsweise keine Daten über die wirtschaftliche Leistungskraft Cubas, Liechtensteins, Monacos, San Marinos, Syriens und des Vatikans, weshalb die Standardabweichung vom gewichteten BIP pro Kopf anhand der Daten der verbleibenden 162 Organisationen gemessen wurde. Die Pooling Werte wurden dem von *Hooghe und Marks* (vgl. 2015) veröffentlichten Datensatz entnommen (Indikator 1.3).¹⁰ Der resultierende Komplexitätsindex (uV_1) berechnet sich als arithmetisches Mittel der drei Indikatoren, die jeweils einen Wert zwischen 0 und 1 aufweisen. Die Daten zur Ausgestaltung der Personalpolitik (uV_2) wurden selbst recherchiert bzw. entstammen der Sekundärliteratur: Außer der Feststellungsquote entstammen alle Daten der Studie „Personalbeurteilung in Europäischen und Internationalen Organisationen“ von *Oechsler und Noack* (vgl. *Oechsler/Noack* 2009). Die Feststellungsquote wurde auf der jeweiligen Organisationswebseite recherchiert (ILO, WHO, OSCE)¹¹ beziehungsweise der Studie von *Ege* (vgl. 2016) (EU, OECD, WTO, IAEA) entnommen.

Da die abhängige Variable noch nicht gemessen werden kann und aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit für die Indikatoren der unabhängigen Variablen, generieren wir im Rahmen dieser empirischen Untersuchung zum Sample relative Hypothesen („für Organisation A wird eine höhere Fähigkeit politischer Einigung erwartet als für Organisation B“). Dieses Vorgehen schlägt sich auch in der Skalierung der Indikatoren zwischen 0 und 1 wieder. Für den Komplexitätsindex (uV_1) gilt: Die innerhalb des Samples jeweils stärkste Ausprägung (entsprechend der formulierten Hypothesen) eines Indikators wird als 1 kodiert, während die geringste Ausprägung als 0 kodiert wird. Alle anderen Werte werden entsprechend relativ zu den stärksten Ausprägungen zwischen 0 und 1 kodiert. Da im Falle der uV_2 dichotome Indikatoren verwendet wur-

den, wird erst die aus den drei Indikatoren zusammengeführte Indexvariable zwischen 0 und 1 skaliert.

Anhang 2 fasst die Daten und die Berechnung der beiden unabhängigen Variablen zusammen. Die Übertragung der Werte in unser Modell ergibt dann die in Abbildung 7 abgebildeten Erwartungen für die Fähigkeit politischer Einigung der sieben erfassten internationalen Organisationen.

Abb. 7: Ergebnisse der empirischen Anwendung des Modells



Entsprechend der bisherigen Ausführungen zum Modell und insbesondere Abbildung 2 erwarten wir aufgrund der niedrigen Komplexität der Verhandlungssituation und der hohen Leistungsorientierung im Personalmanagement der Verwaltung die höchste Fähigkeit zu politischer Einigung innerhalb dieses Samples für die WTO. Entsprechend gilt die Erwartung einer hohen Fähigkeit zu politischer Einigung auch für die IAEA. Die OECD und die OSCE können die jeweils hohe Komplexität der Verhandlungssituation durch einen hohen Ressourceneinsatz konterkarieren. Relativ zum Sample wird eine mittlere Fähigkeit zu politischer Einigung erwartet. Die WHO, die EU und die ILO sind jeweils durch geringe Leistungsanreize im Personalmanagement gekennzeichnet. Im Falle der EU führt insbesondere die sehr enge Kooperation der Mitgliedsstaaten zu einer relativ hohen Komplexität der Verhandlungssituation bei geringen Leistungsanreizen durch das Personalmanagement. Dies hat eine mittlere bis niedrige erwartete Fähigkeit zu politischer Einigung zur Konsequenz.¹² Aufgrund der geringeren Komplexität der Verhandlungssituation wird für die WHO eine etwas höhere Fähigkeit zu politischer Einigung prognostiziert. Wie auch die ILO kann die WHO aufgrund der vergleichsweise geringen Leistungsanreize für die Verwaltung trotz der niedrigen Komplexität intergouvernementaler Verhandlungen keine hohe Fähigkeit zu politischer Einigung erreichen.

Schlussfolgerungen

Das hier vorgestellte Modell konzeptualisiert erstmals den Beitrag internationaler Verwaltungen zur Fähigkeit politischer Einigung (Outputs) zwischen den Mitgliedern internationaler Organisationen. Neben dem von der Verwaltung aufgebrauchten Ressourceneinsatz zur Ermöglichung von Entscheidungen, wird die Komplexität der intergouvernementalen Verhandlungssituation als zweite Einflussdimension identifiziert. Dieses Vorgehen ist anschlussfähig an andere vergleichende Forschungsprojekte, die sich mit der quantitativen Messung von Outputs (*Tallberg* u.a. 2016) und Verwaltungsstrukturen (*Hooghe/Marks* 2015; *Ege* 2016) internationaler Organisationen beschäftigen.

Insgesamt trifft unser Modell die Vorhersage, dass internationale Organisationen mit einer geringen Komplexität der Verhandlungssituation und einer leistungsorientierten Verwaltung die höchste Fähigkeit zu politischer Einigung erreichen (siehe Abbildung 2). Selbstredend sind die Grenzen zwischen den einzelnen Interpretationsbereichen in Abbildung 2 zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht genau zu interpretieren; es bedürfte hierzu einer statistischen Auswertung unter Einbeziehung einer hohen Fallzahl und der Messung der unabhängigen Variablen. Für unsere empirische Anwendung konnten wir jedoch bereits zum Sample relative Aussagen darüber treffen, für welche Organisationen das Modell die höchste Fähigkeit zu politischer Einigung vorhersagt.

Ein zentraler Mehrwert des vorgelegten Papiers stellt die Einbeziehung des individuellen Kalküls über den erwarteten persönlichen Nutzen und das Risiko von Verwaltungsmitarbeitern auf unterschiedlichen Hierarchiestufen in das Modell dar, wodurch letztendlich der Ressourceneinsatz der gesamten Verwaltung determiniert wird. Diese Art der Mikrofundierung ist ein neuer Ansatz in der Forschung zu internationalen Verwaltungen, deren Schwerpunkt gemeinhin Strukturvariablen sind (vgl. beispielsweise der Band von *Bauer u.a.* 2017). Der große Vorteil der hier vorgelegten Vorgehensweise ist, dass Entscheidungssituationen systematisch nachvollzogen werden können. Im Sinne der Output-Messung fallen einzelne, davon abweichende Entscheidungen (insbesondere auf den unteren Hierarchieebenen) nicht ins Gewicht, da in rationalistischer Tradition davon ausgegangen werden kann, dass die überwiegende Mehrheit der Akteure entsprechend der Annahmen zu rationalem Handeln agieren wird.

Allerdings muss auch betont werden, dass es sich bei diesem Papier um einen ersten Schritt zu einer umfassenderen Betrachtung mit hoher Fallzahl handelt. Eine Reihe von Herausforderungen bei der Konzeptspezifikation müssen noch gelöst werden, insbesondere hinsichtlich einer möglichen Interaktion zwischen den beiden unabhängigen Variablen. So ist die Annahme eines immer an einem hohen Ressourceneinsatz interessierten Top-Managements vermutlich stark vereinfachend. Stattdessen werden rationale Manager die Erfolgswahrscheinlichkeit der Verhandlungen vor dem Hintergrund der jeweiligen Komplexität einschätzen und den Ressourceneinsatz daran ausrichten. Dieser Aspekt wird gegenwärtig vom Modell noch nicht erfasst. Außerdem bedarf es noch einer Untersuchung des Einflusses der Politikfelder auf die Komplexitätsvariable und auch für die Abbildung des Ressourceneinsatzes ist es denkbar, dass neben den Leistungsanreizen noch weitere Variablen eine Rolle spielen könnten. Sollten in der weiteren Vertiefung des Modells noch neue Variablen erkannt werden, so bietet es sich bei entsprechender Datenlage durch Erhebungen an, beide Dimensionen über eine Hauptkomponentenanalyse robuster zu gestalten. Es gilt dann neu zu bewerten, wie hoch die Korrelation dieser Dimensionen ist.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken zwei anonymen Gutachtern, Jörn Ege und Annette Ohlenhard für hilfreiche Kommentare und konstruktive Kritik, sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Projektförderung.
- 2 Der Schwerpunkt dieses Papiers liegt damit auf dem Beitrag der Verwaltung zur Politikformulierung. Die Effektivität und Effizienz internationaler Organisationen und ihrer Verwaltungen bei der Politikimplementation zu erfassen steht außerhalb der hier vorgenommenen Betrachtung.
- 3 Das aus der Systemtheorie (vgl. Luhmann 1964; Easton 1965; Scharpf 1997) abgeleitete „logische“ Modell unterscheidet neben der Wirkung (Outcomes) auch zwischen den „Inputs“, „Activities“, und „Outputs“ der Organisation (vgl. Hatry 1999; Heinrich 2012, S. 31; Bauer 2008, S. 633). Dabei sind Inputs die politischen Anforderungen, Activities die in der Organisation vorhandenen personellen, rechtlichen und finanziellen Ressourcen sowie Interaktionsprozesse, Outputs die von der Organisation produzierten Politikentscheidungen, und Outcomes deren Wirkung auf die Gesellschaft. Diese konzeptionelle Sichtweise findet auch Eingang in die Forschung zu internationalen Organisationen (vgl. Gutner/Thompson 2010; Tallberg u.a. 2016), wobei die Messung von Outputs, also Policy Entscheidungen, ein Schwerpunkt der bisherigen Literatur ist (Tallberg u.a. 2016).
- 4 Die Autoren führten das Gespräch am 13. März 2017 im OSZE-Sekretariat in Wien; ein Transkript liegt vor.
- 5 Dieser Zusammenhang gilt wahrscheinlich nicht uneingeschränkt: Dort, wo die Komplexität der Verhandlungssituation einerseits durch formale Entscheidungshürden wie Konsensregelungen oder selektive nationale Vetos (geringes Pooling) definiert wird und andererseits durch klare und verhärtete Positionen entscheidungsrelevanter Mitgliedsstaaten, führt die beinahe aussichtslose Perspektive einer intergouvernementalen Einigung dazu, dass das Top-Management nicht bereit sein wird, erhöht Ressourcen zu investieren. Als Abteilungsleiter oder Generalsekretäre haben die Top-Manager stets auch eine Allokations- und Steuerungsfunktion. So wird es sich negativ auf ihre Reputation auswirken, wenn sie unter extrem hohem Ressourcenaufwand keine Einigung herbeiführen können. Im Rahmen der statischen Einordnung internationaler Verwaltungen in diesem Beitrag ist der Zusammenhang jedoch kaum messbar, da sich die stark verhärteten Positionen auf einzelne Policies beziehen und nicht auf das ganze Organisationshandeln einer Verwaltung anzuwenden sind. Auf unsere Hypothesen über die Fähigkeit zu politischer Einigung hat diese Dysfunktionalität im Falle einzelner Policies wahrscheinlich keinen verzerrenden Einfluss.
- 6 Der Begriff der Projektmanager ist nicht zu eng zu verstehen, da die Arbeit in IO-Verwaltungen nicht zwingend nach Projekten strukturiert ist. Es handelt sich hier vielmehr um die Managementebene, die der Abteilung nachgelagert ist, in der eine betrachtete Problemstellung bearbeitet wird. Die Sachbearbeiter unterstehen dem Projektmanager und bereiten Formulierungen vor, sammeln Informationen oder erledigen andere Hintergrundarbeit.
- 7 Der Indikator wird mit [0] kodiert, falls nur ein geringer Prozentsatz der Gesamtverwaltung Boni für besondere Leistungen erhält. Dieser Anreiz ist nicht ausreichend, um einen allgemeinen Leistungsanreiz für alle Mitarbeiter zu setzen
- 8 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?page=1> (GDP per capita, PPP (current international \$)).
- 9 <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm>
- 10 http://garymarks.web.unc.edu/files/2017/01/del-pool_replication.zip
- 11 ILO: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms_152026.pdf (S. 3);
WHO: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_40-en.pdf, (S. 9);
OSCE: <http://www.osce.org/secretariat/81711?download=true> (S.4).
- 12 Der Befund für die EU ist kontraintuitiv. Allerdings kann die EU ohnehin als Sonderfall einer internationalen Organisation verstanden werden. Mitgliedsstaaten stellen in weitaus größerem Maß als bei anderen internationalen Organisationen eigene Ressourcen für die zwischenstaatlichen Verhandlungen bereit (vgl. Moravcsik, 1999). Einige Mitgliedsstaaten haben eigene Ministerien hierfür. Dies könnte bedeuten, dass der Beitrag der Verwaltung zur Fähigkeit zu politischer Einigung grundsätzlich anders zu bewerten ist, als bei anderen internationalen Organisationen. Dieser Frage müsste sich die weitere Forschung zuwenden.

Literatur

- Abbott, K. W./Genschel, P./Snidal, D./Zangl, B.* (Eds.), 2015. *International organizations as orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Balint, T.*, 2015: *Mechanismen administrativen Wandels in internationalen Organisationen : eine vergleichende Analyse von Verwaltungsreformen in der Europäischen Kommission und den Sekretariaten von FAO, OECD und WTO*, Konstanz: Universität Konstanz (Diss.).
- Barnett, M. N./Finnemore, M.*, 1999: *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, in: *International Organization*, Vol. 53, No. 4, S. 699-732.
- Barnett, M. N./Finnemore, M.*, 2004: *Rules for the world: international organizations in global politics*, Ithaca (N.Y.): Cornell University Press.
- Bauer, M./Knill, C./Eckhard, S.* (eds.), 2017: *International bureaucracy: challenges and lessons for public administration research*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Bauer, M. W.*, 2008: *Introduction: Organizational Change, Management Reform and EU Policy-making*. *Journal of European Public Policy*, 15(5), 627-647.
- Biermann, F./Siebenhüner, B.* (2009): *Managers of global change. The influence of international environmental bureaucracies*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bremer, S. A.*, 1993: *Democracy and Militarized Conflict, 1816-1965*, in: *International Interactions*, 18, S. 231-249.
- Bull, H.*, 1977: *The anarchical society: a study of order in world politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Chayes, A./Chayes, A. H.*, 1995: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Cox, R. W.*, 1969: *The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization*. *International Organization*, 23 (2), 205-230.
- Cox, R. W./Jacobsen, H. K.*, 1973: *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven [u.a.]: Yale University Press.
- Copelovitch, M. S.*, 2010: *Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending*. *International Studies Quarterly*, 54 (1), 49-77.
- Crozier, M.*, 1964: *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Doyle, M. W./Sambanis, N.*, 2000: *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, in: *American Political Science Review*, 94, S. 779-902.
- Downs, A.*, 1967: *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dörsam, P.*, 2013: *Grundlagen der Entscheidungstheorie anschaulich dargestellt (6 ed.)*. Heidenau: PD-Verlag.
- Easton, D.*, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Eckhard, S./Ege, J.*, 2016: *International bureaucracies and their influence on policy-making: a review of empirical evidence*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 23 , S. 960-978.
- Eckhard, S./Dijkstra, H.* 2017: *Contested Implementation: the unilateral influence of member states on peacebuilding policy in Kosovo*. *Global Policy*, 8 (S5), 102-112.
- Eckhard, S./Kern, C.* 2017: *Asset availability and informal bureaucratic behavior in NATO and the OSCE*. Paper presented at the ECPR General Conference Oslo, 6-9 September 2017.
- Ege, J.*, 2016: *Verwaltungsautonomie in internationalen Organisationen. Eine deskriptiv-vergleichende Analyse*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Elsig, M.*, 2010: *The World Trade Organization at Work: Performance in a Member-Driven Milieu*, in: *The Review of International Organizations* 5 (3), S. 345-363.
- Fearon, J.*, 1998: *Bargaining, Enforcement, and International Cooperation*, in: *International Organization*, 52 (2), S. 269-305.
- Fortna, V. P.*, 2004: *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War*, in: *International Studies Quarterly*, 48, S. 269-292.
- Gutner, T./Thompson, A.*, 2010: *The politics of IO performance: A framework*, in: *Review of International Organizations* (5:3), 227-248.
- Graham, E. R.*, 2017: *Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organizations*, in: *Global Policy*, 8, 15-25.

- Gray, J./Slapin, J. B., 2012: How Effective Are Preferential Trade Agreements? Ask the Experts, in: *Review of International Organizations* 7 (3), S. 309-333.
- Hammond, T. H., 1993: Toward a General Theory of Hierarchy: Books, Bureaucrats, Basketball Tournaments, and the Administrative Structure of the Nation-State, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (1), S. 120-145.
- Haas, E. B., 1964: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.
- Haftel, Y. Z., 2013: Commerce and institutions: trade, scope, and the design of regional economic organizations, in: *Review of International Organizations*, 8, S. 389-414.
- Hatry, H. P., 1999: *Performance Measurement: Getting Results*, Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D., & Tierney, M. J., (Eds.), 2006: *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinrich, C. J., 2012: Measuring public sector performance and effectiveness, in: Peters, G. B./Pierre, J. (Hrsg.), *The Handbook of Public Administration* (2nd ed), London: SAGE Publications Ltd; S. 32-49.
- Hooghe, L./Marks, G., 2015: Delegation and pooling in international organizations, in: *The Review of International Organizations* 10 (3), S. 305-328.
- Juncos, A./Pomorska, K., 2013: 'In the face of adversity': Explaining the attitudes of EEAS officials vis-a-vis the new service, in: *Journal of European Public Policy*, 20 (9), S. 1332-1349.
- Keohane, R. O., 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. O./Ostrom, Elinor, 1995: *Local Commons and Global Interdependence*, London: SAGE Publications.
- Kingdon, J. W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- Knill, C./Balint, T., 2008: Explaining variation in organizational change: the reform of human resource management in the European Commission and the OECD, in: *Journal of European Public Policy*, 15(5), S. 669-690.
- Koremenos, B./Lipson, C./Snidal, D., 2001: The rational design of international institutions, in: *International Organization*, 55, S. 761-799.
- Luhmann, N., 1964: *Funktionen und Folgen Formaler Organisation*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Miles, E. L./Steinar, A./Carlin, E. M./Skærseth, J.B. /Underdal, A./Wettestad, J., 2002: *International Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Moravcsik, A., 1999: A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in: *International Organization*, 53, S. 267-306.
- Niskanen, W. A., 1971: *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Oechsler, W. A./Noack, I., 2009: *Personalbeurteilung in Europäischen und Internationalen Organisationen*, Berlin: Bundesministerium des Inneren (Germany).
- Patz, R./Goetz, K. H., 2017: Changing budgeting administration in international organizations: budgetary pressures, complex principals and administrative leadership, in: Knill, C./Bauer, M./Eckhardt, S. (eds.): *International Bureaucracies: Challenges and Lessons for Public Administration Research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Perry, J. L./Hondeghe, A./Wise, L. R., 2010: Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future, in: *Public Administration Review*, 70:5, S. 681-690.
- Pollack, M. A., 2003: *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, New York: Oxford University Press.
- Raiffa, H. 1982: *The Art and Science of Negotiation: How to Resolve Conflicts and Get the Best out of Bargaining*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sandholtz, W., 1992: *High-Tech Europe: The Politics of International Co-operation*, Berkeley, Cal: University of California Press.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Colo.: Westview.

- Simmons, B. A.*, 2009: *Mobilizing Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Small, M./Singer, D. J.*, 1976: The War proneness of Democratic Regimes 1816-1965, in: *Jerusalem Journal of International Relations*, 1, S. 50-69.
- Stone, R. W.*, 2011: *Controlling Institutions. International Organizations and the Global Economy*, Cambridge University Press.
- Tallberg, J./Sommerer, T./Squarrito, T./Lundgren, M.*, 2016: The performance of international organizations: a policy output approach; in: *Journal of European Public Policy* (23:7), S. 1077-1096.
- Tsebelis, G.*, 2002: *Veto players: How political institutions work*, Princeton: Princeton University Press.
- Trondal, J., Marcussen, M., Larsson, T., & Veggeland, F.*, 2010: *Unpacking International Organisations – The Dynamics of Compound Bureaucracies*. Manchester: Manchester University Press.
- Urpelainen, J.*, 2012: Unilateral Influence on International Bureaucrats: An International Delegation Problem. *Journal of Conflict Resolution*, 56 (4), 704-735.
- Waltz, K. N.*, 1993: The Emerging Structure of International Politics. *International Security* 18 (2), S. 44-79.
- Weller, P./Xu, Y.*, 2008: To Be but not to be Seen: Exploring the impact of International Civil Servants, in: *Public Administration*, 86 (1), S. 35-51.
- Widerberg, O. E./van Laerhoven, F.*, 2014: Measuring the autonomous influence of an international bureaucracy: the Division for Sustainable Development, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14 (4), S. 303-327.
- Williamson, O. E.*, 1985: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press u.a.
- Vetterlein, A.*, 2012: Seeing Like the World Bank on Poverty, in: *New Political Economy*, 17 (1), S. 35-58.
- Vreeland, J. R.*, 2003: Why do governments and the IMF enter into agreements? Statistically selected case studies, in: *International Political Science Review* 24 (3): S. 321-343.
- Young, O.*, 2011: Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-Edge Themes, and Research Strategies, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108 (50): S. 19853-19860

Anhang 1: Spieltheoretische Modellierung

Ausgehend vom Kalkül der Top-Manager können die Entscheidungssituationen zwischen Top-Manager und Projektmanager sowie zwischen Projektmanager und Sachbearbeiter durch einen spieltheoretischen Ansatz simuliert werden. Im Rahmen des bereits diskutierten vereinfachten Verwaltungsverständnis in drei Hierarchieebenen modellieren wir das Entscheidungskalkül der handelnden Individuen als Vergleich zwischen zwei Handlungsoptionen: einer ressourcenintensiven Option und einer „Routine-Option“.

Schlägt ein Individuum seinem Vorgesetzten eine Routine-Option – also eine Option, die gerade die Mindestanforderungen an die Leistung und den Ressourceneinsatz eines Individuums erfüllt – vor, so trägt das Individuum kein großes Risiko. Ist der Vorgesetzte mit der vorgeschlagenen Option zufrieden, so wird er die Leistung des Mitarbeiters in geringem Maße honorieren. Lehnt der Vorgesetzte die vorgeschlagene Routine-Option ab, so wirkt sich dies nicht negativ auf die Leistungsbewertung des Individuums aus, denn der Vorgesetzte wird dem Individuum kaum vorwerfen, dass dieses nach der bewährten Routine gehandelt hat.

Individuen können auch von der Routine abweichen und in höherem Maß persönliche Ressourcen investieren – beziehungsweise im Falle des Projektmanagers Ressourcen der nachgelagerten Arbeitsgruppe für eine Policy binden. Wenn solch eine Handlungsoption durch einen Vorgesetzten präferiert wird, so wirkt sich dies sehr positiv auf die Leistungsbewertung des Mitarbeiters aus, da dieser Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft beweist. Ein Individuum, das sich für die ressourcenintensivere Option entscheidet, trägt aber auch ein erhöhtes Risiko: Ist der Vorgesetzte nicht

von der vorgeschlagenen Option überzeugt, so hätte er die Routine-Option bevorzugt und wird die Leistung des Individuums negativ bewerten, da die erbrachte Leistung nicht dem Standard der Organisation entspricht. Ein Grund für eine derartige Ablehnung einer ressourcenintensiveren Handlungsoption kann beispielsweise darin liegen, dass der Projektmanager oder das Top-Management den Ressourceneinsatz für diese spezifische Policy nicht für gerechtfertigt hält. Ein Individuum wird seine Entscheidung darüber, welche Handlungsoption an einen Vorgesetzten weitergegeben wird, von seiner Antizipation der Präferenzen seines Vorgesetzten abhängig machen.

Entsprechend der H2.1 hat der Top-Manager ein grundsätzliches Interesse an politischen Einigungen und entsprechend präferiert er im Falle komplexer Verhandlungssituationen einen hohen Ressourceneinsatz, um eine Entscheidung zu ermöglichen. Ist das Personalmanagement einer Bürokratie leistungsorientiert ausgestaltet, so möchten die Sachbearbeiter und Projektmanager besonders gute Leistungen erbringen, um persönliche Interessen (Karriere, Vergütung) zu verwirklichen. Weil sie jeweils antizipieren, dass auch ihre Führungskraft ein Interesse daran hat, bemerkenswerte Leistungen zu erbringen, werden sie ressourcenintensivere Optionen vorschlagen, die im Falle eines positiven Feedbacks auch einen größeren Reputationsgewinn in Bezug auf die Leistung der jeweils übergeordneten Ebene einbringt. Individuen, die indes in einer Bürokratie beschäftigt sind, die ihr Personalmanagement ohne Leistungsanreize ausrichtet, haben keinen direkten Anreiz besondere Leistungen zu erbringen. Sie umgehen deshalb das Risiko eines Reputationsverlustes, indem sie sich für die Handlungsoption entscheiden, die der Routine der betrachteten Bürokratie entspricht. Dies entspricht Crozier's (vgl. 1964) Argument der dezentralisierten interpersonellen Macht: Ohne den Mechanismus der Leistungsbeurteilung haben Sachbearbeiter und Projektmanager gegenüber der nächst höheren Hierarchieebene einen expertokratischen Vorteil. Sie können Informationen gegenüber ihrem Vorgesetzten strategisch zurückhalten und solange sie die weniger ressourcenintensive Option als die bestmögliche Handlungsoption darstellen können, haben sie keine negativen Effekte zu befürchten. Nur der Anreiz, den Beurteilenden mit besonderen Leistungen beeindrucken zu wollen, macht es für Verwaltungsmitarbeiter rational, alle Informationen offenzulegen und einen erhöhten Ressourceneinsatz zu wählen.

Um die optimale Entscheidung eines Individuums spieltheoretisch darzustellen, werden die möglichen Auszahlungen – in unserem Fall der Effekt auf die Leistungsbeurteilung des Mitarbeiters – jedes Szenarios in einer Tabelle dargestellt. Jedes Szenario besteht aus der gewählten Entscheidung eines Individuums sowie dem Umweltzustand. Der Umweltzustand beschreibt den Teil des Szenarios, auf den das Individuum keinen Einfluss hat und ist in unserem Beispiel durch die Präferenz des Vorgesetzten definiert (Dörsam 2013, S. 10f.).

Die Präferenz des Top-Managers richtet sich nach der Erfolgswahrscheinlichkeit, einen Output zu produzieren und deshalb entsprechend nach der Komplexität der Verhandlungssituation. Unter einem leistungsorientiert ausgestalteten Personalmanagement gilt dann: Der Projektmanager versucht die Präferenz des Top-Managers zu antizipieren, denn er möchte positive Effekte für seine eigene Leistungsbeurteilung verwirklichen. Weiterhin richtet sich auch der Sachbearbeiter nach seiner eigenen Leistungsbeurteilung und antizipiert deshalb die Präferenzen des Projektmanagers. In der folgenden Abbildung werden die Auszahlungen aller möglichen Szenarien konsistent zu den obigen Ausführungen dargestellt:

		Umweltzustand: Präferenzen des Vorgesetzten	
		„ressourcenintensive Option“	„Routine-Option“
Entscheidung des betrachteten Individuums	„ressourcenintensive Option“	2	- 1
	„Routine-Option“	0	1

Abb. 1: Schematische Darstellung des Nutzens eines betrachteten Individuums

Es gilt zu beachten, dass die Auszahlungen, also mögliche Reputationsgewinne und -verluste bezogen auf die Leistungsbeurteilung, numerisch dargestellt werden. Die Ziffern befinden sich dabei auf einer Ordinalskala, das heißt, dass sie die Höhe der Auszahlungen lediglich in ein Verhältnis setzen, jedoch alleine betrachtet keine Aussagekraft besitzen. Die Zahlen stellen somit nur ein Verhältnis dar, das marginale Unterschiede des Reputationsgewinnes oder -verlustes repräsentiert. Dies erhöht die Aussagekraft der Annahmen, da die tatsächlichen Werte der Auszahlungen nicht interpretiert werden müssen, sondern lediglich deren Verhältnis (marginal höher oder geringer).

Unter Einbeziehung der Antizipation des Individuums darüber, wie die Präferenzen seines Vorgesetzten konstituiert sind, ergibt sich ein sogenanntes Entscheidungsspiel unter Risiko (Dörsam 2013, S. 42). Entscheidungsspiele unter Risiko werden um die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines bestimmten Umweltereignisses ergänzt (ebd.). In unserem Beispiel können die Wahrscheinlichkeiten der Präferenzen des Vorgesetzten in Abhängigkeit der vorherrschenden Personalmanagement-Kultur (Präferenzen des Projektmanagers), beziehungsweise in Abhängigkeit der Komplexität der Verhandlungssituation (Präferenzen des Top-Managers) angegeben werden. Unter Leistungsorientierung antizipiert ein Sachbearbeiter, dass der Projektmanager auf größere Reputationsgewinne für seine Leistungsbewertung aus ist. Analog dazu antizipiert ein Projektmanager, dass der Top-Manager eine ressourcenintensivere Option bevorzugt, wenn dadurch eine Entscheidung zwischen den Mitgliedsstaaten herbeigeführt werden kann, da er ein grundsätzliches Interesse an der Demonstration einer hohen Fähigkeit zu politischer Einigung hat. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Präferenz des Vorgesetzten eher bei der „ressourcenintensiven Option“ liegt, etwas höher ist als die Wahrscheinlichkeit, dass der Vorgesetzte die „Routine-Option“ bevorzugt. Die Wahrscheinlichkeit $p(1)$, also die Wahrscheinlichkeit, dass der Vorgesetzte die „ressourcenintensive Option“ bevorzugt, wird deshalb mit $p(1) = 60\% = 0.6$ modelliert. Die Wahrscheinlichkeit $p(2)$, also die Wahrscheinlichkeit, dass der Vorgesetzte die „Routine-Option“ bevorzugt, liegt folgerichtig bei $p(2) = 40\% = 0.4$.

Um herauszufinden, welche Handlungsoption nun optimal für das Individuum ist, wird die Bayes-Regel herangezogen (ebd., S. 43ff.). Es gilt zu beachten, dass die genaue Bezifferung der Wahrscheinlichkeiten nur veranschaulichend zu interpretieren ist. Auch wenn sich die Wahrscheinlichkeiten nur um die kleinste marginale Einheit unterscheiden würden, würde dies nichts an den nachfolgenden Ergebnissen ändern. Um die optimale Entscheidung zu finden, werden die Erwartungswerte ($\mu(1)$ für die „ressourcenintensive Option“ und $\mu(2)$ für die „Routine-Option“) jeder Handlungsalternative verglichen. Der Erwartungswert wird berechnet, indem die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Umweltereignisses mit jeder möglichen Auszahlung der Handlungsoptionen multipliziert wird. Abbildung 2 zeigt die Erwartungswerte jedes Szenarios.

		Umweltzustand: Präferenzen des Vorgesetzten	
		„ressourcenintensive Option“ $p(1)=0.6$	„Routine-Option“ $p(2)=0.4$
Entscheidung des betrachteten Individuums	„ressourcenintensive Option“	$2 * 0.6 = 1.2$	$- 1 * 0.4 = - 0.4$
	„Routine-Option“	$0 * 0.6 = 0$	$1 * 0.4 = 0.4$

Abb. 2: Entscheidungssituation eines betrachteten Individuums unter leistungsorientierter Personalpolitik

Für die Erwartungswerte der Handlungsoptionen des betrachteten Individuums ergeben sich nun einfache Rechnungen:

$$\begin{aligned}\mu(1) &= 1.2 + (-0.4) = 0.8 \\ \mu(2) &= 0 + 0.4 = 0.4\end{aligned}$$

Weil der Erwartungswert der „ressourcenintensiven Option“, $\mu(1)$, größer ist als der Erwartungswert der „Routine-Option“, $\mu(2)$, wird sich das Individuum unter dem leistungsorientierten Personalmanagement für die „ressourcenintensive Option“ entscheiden.

Um dieselbe Analyse für Entscheidungen unter einem nicht leistungsorientierten Personalmanagement durchzuführen, müssen die Wahrscheinlichkeiten $p(1)$ und $p(2)$ einfach vertauscht werden: Der Sachbearbeiter antizipiert nun, dass der Projektmanager mit einer höheren Wahrscheinlichkeit die „Routine-Option“ wählt, da der Projektmanager keinen direkten persönlichen Nutzen aus besonderen Leistungen zieht und mit der „Routine-Option“ jegliches Risiko vermeidet. Gegenüber dem Top-Manager nutzt der Projektmanager seinen expertokratischen Vorteil. Der Projektmanager hat keinen Grund die Präferenzen des Top-Managements möglichst genau zu antizipieren und seine Handlung danach auszurichten. Die Informationen sind asymmetrisch und zu seinen Gunsten verteilt. Er kann Informationen strategisch zurückhalten und präferiert automatisch die Option, in der er ein geringeres Risiko hat. Für die Erwartungswerte der Handlungsoptionen des betrachteten Individuums ergeben sich unter Bürokratiemodell also:

$$\begin{aligned}\mu(1) &= 0.8 + (-0.6) = 0.2 \\ \mu(2) &= 0 + 0.6 = 0.6\end{aligned}$$

Nach der Bayes-Regel wird sich das Individuum in der BM Personalmanagement-Kultur für die „Routine-Option“ entscheiden.

Anhang 2: Kodierung der Variablen

Vor der Skalierung:

Organisation	EU	OECD	WHO	ILO	IAEA	OSCE	WTO
uV 1: Komplexität der Verhandlungssituation							
Pooling (-)*	0.333	0.000	0.708	0.417	0.646	0.000	0.542
Wirtschaftliche Heterogenität	13615.7	13179.7	22141.1	18035.9	18778.1	32102.6	16852.6
Politische Heterogenität (-)	0.618	0.806	6.261	6.163	6.137	5.072	5.769
uV 2: Index Leistungsanreize							
Gesamtscore	0.33	0.85	0.40	0.22	0.67	0.67	0.88
Beförderung	1	1	1	0	1	0	1
Vergütung	0	1	0	0	0	1	1
Vertragslaufzeit	0	0.55	0.2	0.67	1	1	0.65

* Ein (-) hinter dem Indikator signalisiert jeweils einen negativen Zusammenhang mit der gemessenen Indexvariable. Entsprechende Indikatoren werden für die skalierten Daten mit $1 - [\text{Wert}]$ berechnet und gehen dann gewichtet in die Indexvariable ein.

skalierte Daten

Formel zur Skalierung: $(\text{Wert} - \text{min}) / (\text{max} - \text{min})$

Organisation	EU	OECD	WHO	ILO	IAEA	OSCE	WTO
uV 1: Komplexität der Verhandlungssituation							
Gesamtscore	0.52	0.66	0.16	0.23	0.14	0.74	0.17
1- [Pooling gewichtet]	0.530	1.000	0.000	0.411	0.088	1.000	0.234
Wirtschaftliche Heterogenität gewichtet	0.023	0.000	0.474	0.257	0.296	1.000	0.194
1- [Politische Heterogenität gewichtet]	1.000	0.967	0.000	0.017	0.022	0.211	0.087
uV 2: Index Leistungsanreize							
Gesamtscore (gewichtet)	0.17	0.95	0.27	0.00	0.67	0.67	1.00
Beförderung	1	1	1	0	1	0	1
Vergütung	0	1	0	0	0	1	1
Vertragslaufzeit	0	0.55	0.2	0.67	1	1	0.65

Anschriften der Autoren:

Dr. Steffen Eckhard (Korrespondenzautor), Lehrstuhl für Empirische Theorien der Politik, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München

E-Mail: seckhard@lmu.de

Jens Mattmüller, Lehrstuhl für Empirische Theorien der Politik, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München,

E-Mail: jens.mattmueller@gmail.com

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-

spektive einen entscheidenden Faktor zur Erklärung der unterschiedlichen Fähigkeit dar, aus Fehleinschätzungen zu lernen.

Dieser Beitrag basiert auf vergleichenden Fallstudien, die 2015 und 2016 beim IWF und der OECD durchgeführt wurden – vorwiegend mittels Experteninterviews. Diese beiden Organisationen wurden ausgewählt, da sie über die wichtigsten permanenten internationalen Verwaltungen im Politikfeld verfügen, und zudem ein Mandat und hinreichend Autonomie zur eigenständigen Entwicklung von Policyvorschlägen innehaben. Freilich sind die internationalen Organisationen und ihre internationalen Verwaltungen, die im Mittelpunkt dieses Special Issue stehen, nicht die einzigen und spätestens nach der Finanzmarktkrise auch sicher nicht mehr die wichtigsten Akteure im Feld. Internationale Koordination in der Finanzmarktregulierung findet heute primär in intergouvernementalen Netzwerken wie den G8 und den G20 statt (vgl. *Mayntz* 2015; *Viola* 2015a, 2015b). Diese intergouvernementalen Netzwerke ohne permanentes Sekretariat werden als Schlüssel-„Orchestratoren“ (vgl. *Abbott u.a.* 2015; *Viola* 2015b) nach der Finanzmarktkrise gesehen. In Abwesenheit eines eigenen administrativen Unterbaus sind sie aber weiterhin auf die Expertise der internationalen Verwaltungen angewiesen, die insbesondere über das *Financial Stability Board* (FSB) eng mit den intergouvernementalen Netzwerken verbunden sind (vgl. *Mayntz* 2015, S. 47). Im Mittelpunkt unseres Beitrages soll jedoch nicht die Frage des Einflusses auf diese intergouvernementalen Prozesse stehen, sondern die internen Lernprozesse in den besonders von der Krise überraschten internationalen Organisationen und der Einfluss auf die Policy-Entwicklung der Organisation als solcher.

Der Beitrag führt zunächst in das Feld der internationalen Finanzmarktregulierung ein und betrachtet den Schritt zur makro-prudentiellen Regulierung aus der Perspektive der in diesem Feld aktiven internationalen Organisationen. Wie reagierten sie auf ihre offensichtlichen Fehleinschätzungen der Situation vor 2007? (2). Daran schließt eine Diskussion des theoretisch-konzeptionellen Rahmens an. Wie hängen Verwaltungsstile und organisationale Lernkapazitäten zusammen? (3). In den folgenden Fallstudien werden detailliert die unterschiedlichen Lernkurven beider Organisationen betrachtet (4.) Im Schlussteil werden die Ergebnisse zusammengeführt und vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen reflektiert (5.).

2. Der IMF, die OECD und die Finanzmarktkrise: Begrenzte Lernfähigkeit

Die Finanzmarktkrise, die 2007 auf dem US-Immobilienmarkt begann und sich in der Folge über eine Vielzahl von Staaten und Sektoren ausbreitete, hatte die meisten Beobachter der internationalen Finanzmärkte überrascht. Dies galt insbesondere auch für die internationalen Organisationen in diesem Feld (vgl. z.B. *Broome* 2015; *Chwieroth* 2014; *Gabor* 2015; *Güven* 2012; *Joyce* 2013; *Lastra* 2014). Die wichtigsten unter ihnen (IWF, OECD und BIZ) haben hier durchaus unterschiedliche Bilanzen vorzuweisen. Dies betrifft sowohl die Qualität ihrer Prognosen als auch die anschließende kognitive Verarbeitung der Krise. Während die BIZ schon vor 2007 vor Ungleichgewichten auf den Finanzmärkten warnte und einen makro-prudentiellen (also einen auf systemische Risiken abzielenden) Regulierungsansatz befürwortete, hatten der IWF und die OECD keine der drohenden Risiken erkannt und empfahlen einen herkömmlichen

mikro-prudentiellen (also auf die Stabilität einzelner Finanzmarktakteure abzielenden) Regulierungsansatz. Damit bewegten sich IWF und OECD vor 2007 im orthodoxen Mainstream, der vor der Krise von den meisten Akteuren im Feld geteilt wurde, die BIZ vertrat demgegenüber eine heterodoxe Position (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Vor- und Nachkrisenparadigmen der Finanzmarktregulierung

	Vorkrisenparadigma: Mikro-Prudentialismus	Entstehendes Nachkrisenparadigma: Makro-Prudentialismus
Regulierungsparadigma	Das Finanzmarktsystem ist im Ganzen effizient, aber kurzfristigen Störungen ausgesetzt. Die Finanzmärkte benötigen bessere und vollständigere Informationen.	Das Finanzsystem agiert inhärent prozyklisch und ist von Herdenverhalten bedroht. Finanzinnovationen (z.B. Hebel) und zunehmende Komplexität gefährden das System.
Policy-Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Marktmechanismen • Verstärkte Transparenz • Private Risikomodelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Hebelbegrenzungen • Antizyklische Kapitalpuffer • Modularität/Verbote
Setting der Policy-instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierer sammeln Informationen über Verhalten der Marktakteure • Value-at-risk (VaR) Modelle und mikro-prudentielle Regulierung • Individuelles Risikomanagement stabilisiert die Finanzmärkte 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierer setzen und überwachen Standards • VaR Modelle werden als unzureichend erachtet und Prozyklizität verstärken • Makroperspektive auf systemische Risiken • Eigenkapitalvoraussetzungen (leverage ratio)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Hall* (1993) und *Baker* (2013)

Die Diskrepanz dieser „cognitive maps“ ist insofern überraschend, als der professionelle Hintergrund und die „belief systems“ der Beschäftigten in allen Organisationen vergleichbar sind und zudem ein reger personeller Austausch herrscht (siehe das Eingangszitat). In allen Fällen handelt es sich um Ökonomen, die mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen ausgebildet wurden und mit diesen arbeiten, also in „orthodoxem“ ökonomischem Denken sozialisiert sind (vgl. *Seabrooke/Nilsson* 2015).

Der exogene Schock der Finanzmarktkrise hat IWF und OECD zu einem ähnlichen Grade betroffen und sie dazu gezwungen, auf die Entwicklungen zu reagieren. Sie mussten den Grund ihrer fehlerhaften Prognosen eruieren und neue Vorschläge für Fiskal- und Geldpolitik sowie die Finanzmarktregulierung entwickeln. Nach der Behandlung der unmittelbaren Krisenfolgen richtete sich die Aufmerksamkeit schnell auf die Entwicklung mittel- und langfristiger Antworten für die tieferliegenden Probleme des Finanzsektors, die eine so weitgehende Krise erst ermöglicht hatten

In dieser Phase stellt sich ein weiteres Puzzle: Während die Vorkrisenposition der BIZ sich letztendlich bestätigte, waren der IWF und die OECD gezwungen, sich für ihre offenkundigen Fehleinschätzungen zu rechtfertigen, was sie sehr unterschiedlich angingen. Der IWF nahm eine konsequente Wende zum Makro-Prudentialismus (vgl. *Ban* 2015), innerhalb der OECD finden wir jedoch bis heute Auseinandersetzungen zwischen konkurrierenden Paradigmen (vgl. *Enkler u.a.* 2017). Die zentrale Forschungsfrage dieses Beitrages ist folglich: Wie können diese unterschiedlichen „Lernkurven“ in der OECD und dem IWF erklärt werden? Wir schlagen zur Erklärung ein spezifisches Set an organisationalen Mustern innerhalb der internationalen Verwaltungen vor, nämlich „Verwaltungsstile“.

2. Verwaltungsstile und organisationales Lernen: Theoretischer Rahmen

Wie können die im vorigen Abschnitt skizzierten Phänomene erklärt werden? Die neorealistische Schule in den internationalen Beziehungen würde die Variation durch den *Einfluss mächtiger Mitgliedsstaaten* in den intergouvernementalen Gremien der IOs zu erklären versuchen. Der Neorealismus sieht IOs entweder als Instrumente mächtiger Staaten oder als Arenen an, in denen sich Staaten koordinieren um ihre nationalen Interessen zu verfolgen. Die Sekretariate und Verwaltungen werden bei aller Autonomie als Diener ihrer Herren betrachtet (vgl. *Reinalda/Verbeek* 2004; *Abbott/Snidal* 1998). Es ist offensichtlich, dass dieses Erklärungsmuster für unsere Frage unzureichend ist: Zwar sind sowohl OECD als auch IWF offiziell mitgliedergesteuert. Die Mitgliedsstaaten kontrollieren also die Organisationen durch ein *board of governors* oder einen *council*. In der Finanzmarktregulierung sind die Interessen der Mitgliedsstaaten und die sich daraus ergebenden Koalitionen sehr ähnlich. In allen betrachteten Organisationen nehmen die kontinentaleuropäischen Staaten wie Deutschland und Frankreich ambitioniertere Positionen zum Regulierungsregime ein, da ihre Volkswirtschaften zu geringerem Teil auf Finanzmarktdienstleistungen beruhen als die der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens. Letztere opponieren daher einer Regulierung, die ihre Finanzsektoren zu stark belasten würden (*OECD* 1).¹ Zwar verfügt der IWF mit derzeit 189 Mitgliedern über eine wesentlich breitere Mitgliedschaftsbasis, da aber Niedrigeinkommensländer im Regelfall über wenig ausgeprägte globalisierte Finanzsektoren verfügen, halten diese sich traditionell mit einer eigenständigen Positionierung zurück (*IWF* 1). So bleibt der Einfluss der Mitgliedsstaaten in beiden Organisationen ähnlich. Dies schließt die Beziehungen zu nationalen Verwaltungen ein. Die Rekrutierung erfolgt in beiden Organisationen zunächst über kompetitive Rekrutierung. Nationale Abordnungen (*secondments*) bleiben hier die Ausnahme.

Neben den Interessen der Mitgliedsstaaten könnte das formale Mandat als Erklärungsfaktor für die beobachtete Varianz in Betracht kommen. Internationale Verwaltungen sollten ein intrinsisches Interesse haben, entsprechend ihren im Mandat fixierten Verantwortlichkeiten zu agieren (*Biermann/Siebenhüner* 2009, S. 52). Diese Mandate sind jedoch vage formuliert und gehen oft auf Formelkompromisse zurück. In unseren Fällen gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Organisationen: Sie teilen in ihren finanzmarktbezogenen Kernmandaten die Funktion als *Think tank* und Forum zur Diskussion, Entwicklung und Förderung makro-ökonomischer Politikansätze (*OECD* 2016; *IMF* 2016).²

Da also konventionelle Erklärungsansätze offensichtlich für unsere Fragestellung nur unzureichende Antworten liefern, schlagen wir vor, den Blick auf das Innenleben der internationalen Verwaltungen zu lenken (vgl. auch *Vetterlein/Moschella* 2014). Dabei sollen neben den klassischen strukturellen Merkmalen von Verwaltungen (wie deren Mandate, Autonomie, Größe, Ressourcen und Personalkörper), auch deren informelle Normen und Routinen, kurz deren „Verwaltungsstile“ (vgl. *Knill* 2001; *Grohs/Knill* 2015) in den Fokus genommen werden.

Verwaltungsstile können dem breiteren Konzept der Verwaltungskultur zugerechnet werden. Dieser übergreifende Begriff der Verwaltungskultur bleibt jedoch schillernd und wird in der Literatur unterschiedlich gehandhabt. Hilfreich ist die von Werner Jann vorgenommene Unterscheidung von Mikrokonzeptionen von Verwaltungskul-

tur auf der einen Seite, die auf die Einstellungsmuster zur Verwaltung in der Bevölkerung („Verwaltungskultur I“) sowie die Einstellungsmuster von Verwaltungsmitarbeitern („Verwaltungskultur II“) fokussieren und Makrokonzeptionen auf der anderen Seite, die auf abstrakte Verwaltungstraditionen wie die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public-Interest-Kultur („Verwaltungskultur IV“) Bezug nehmen. Eine vierte Perspektive, die hier weiter verfolgt werden soll, betrachtet demgegenüber spezifische Ausgestaltungen von Institutionen und Prozessen („Verwaltungskultur III“). Ein solches Mesokonzept wird von uns im Weiteren als „Verwaltungsstil“ bezeichnet. Dieses stellt auf die formellen und informellen Routinen ab, mit den Verwaltungen typischerweise Aufgaben bearbeiten.

Unter den Grundbedingungen von Unsicherheit und Komplexität entwickeln in der Verwaltung Tätige Routinen und informelle Praktiken, um mit der Knappheit an Wissen, Zeit und Informationsverarbeitungskapazitäten umzugehen (vgl. *Simon* 1997). Auf Ebene der Organisation können sich solche Routinen zu stabilen Mustern des Problemlösungsverhaltens verstetigen. Modi der Problemidentifikation, der Entwicklung von Lösungsstrategien und materielle Politiken, die in der Vergangenheit zufriedenstellende Lösungen mit sich gebracht haben werden in Organisationen wiederholt und den Mitarbeitern mehr oder weniger kodifiziert („Das hat man schon immer so gemacht“). Diese Problemlösungsstile werden so Teil der organisationalen Identität und gerinnen im Laufe der Zeit zu informellen Institutionen (vgl. *Wilson* 1989). Diese informellen Institutionen beschränken sich nicht nur auf Routinen, sondern auf generellen Orientierungen mit denen Organisationen ihrer Umwelt begegnen.

In der Literatur finden sich verschiedene Ansätze, solche administrativen oder Policy-Stile zu konzeptionell zu fassen und zu operationalisieren (z.B. *Richardson* 1993; *Howlett* 2003; *Vogel* 1986). In diesem Beitrag wird auf eine Konzeptualisierung administrativer Stile zurückgegriffen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes zu den administrativen Stilen internationaler Organisationen entwickelt wurde.³ Es besitzt den Vorteil, dass es auf Grund seines Abstraktionsgrades auf eine große Bandbreite administrativer Organisationseinheiten angepasst werden kann. In Anlehnung an die Heuristik des „Policy-Zyklus“ differenziert das Konzept analytisch zwischen drei Dimensionen – „Policy-Initiierung“, „Policy-Drafting“ und „Policy-Implementation“ – die unterschiedlichen Stufen im administrativen Prozess widerspiegeln.⁴

Die erste Dimension – „Policy-Initiierung“ – bezieht sich auf die Rolle von Verwaltungen während der Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings. Von zentraler Bedeutung ist die Frage, inwiefern sich die Verwaltung durch ein aktives oder reaktives Verhaltensmuster auszeichnet. Aktive Muster greifen dabei pro-aktiv eigene Themen auf und versuchen Unterstützung für die Vorhaben (z.B. bei Interessengruppen) zu mobilisieren. Sie beobachten dabei früh den politischen Raum und identifizieren Gelegenheiten, ihre Themen zu platzieren.

In der zweiten Phase, dem „Policy-Drafting“ geht es um den Einfluss bei der Vorbereitung und Formulierung von konkreten Gesetzesvorschlägen. Hierbei lassen sich im Anschluss an Herbert Simon zwischen einem „optimierenden“ (*optimizing*) und einem „zufriedenstellenden“ (*satisficing*) Problemlösungsstil unterscheiden (vgl. *Simon* 1997). Bei ersterem werden gezielt Alternativen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen, bei letzterem auf „übliche“ Lösungsansätze zurückgegriffen. Ersterer versucht, offensive Koordination mit anderen Ressorts herzustellen, während dies im zweiten Fall vermieden wird. Schließlich findet sich in ersterem Stil eine Antizipation

der politischen Positionen, also eine „funktionale Politisierung“ (Mayntz/Derlien 1989).

In den beiden hier betrachteten Dimensionen können zwei idealtypische Muster identifiziert werden, die eher einem unternehmerischen (*Entrepreneur*) oder einem passiv dienenden (*Servant*) Stil entsprechen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Idealtypische Verwaltungsstile von politikvorbereitenden Verwaltungen

Phase der Politikgestaltung	„Aktiver Stil“ (entrepreneur)	„Passiver Stil“ (servant)
1. Policy-Initiierung		
1.1 Themenstellung und -entstehung	Innerhalb der Bürokratie	Außerhalb der Bürokratie
1.2 Mobilisierung von Unterstützung	Hoch	Niedrig
1.3 Beobachtung des politischen Raumes	Aktiv	Abwesend
2. Policy-Drafting		
2.1 Lösungssuche	Optimizing	Satisficing
2.2 Interne Koordination	Positive Koordination	Negative Koordination
2.3 Politische Antizipation	Hoch	Niedrig
3. Policy Implementation (nicht im Fokus dieses Beitrags)		
3.1 Nutzung formaler Instrumente	Strategisch	Formal
3.2 Policy-Unterstützung	Hoch	Niedrig
3.3 Evaluationsbemühung	Hoch	Niedrig

Quelle: In Anlehnung an Knill u.a. 2017, S. 61.

Wie hängen diese Verwaltungsstile nun mit dem unterschiedlichen Lernverhalten der Organisationen in Reaktion auf die Finanzkrise zusammen?

Die Literatur über Lernen in internationalen Organisationen ist vor allem durch eine Reihe disparater Einzelfallstudien gekennzeichnet, beispielsweise zur ILO (Senghaas-Knobloch u.a., 2003) oder zur EU Kommission (Böhling 2007). Des Weiteren gab es bisher erste Versuche, Lernprozesse in internationalen Organisationen im Bereich Umweltpolitik (Siebenhüner 2008) und UN-Friedenseinsätze empirisch zu untersuchen (Benner u.a., 2011). All diesen Studien fehlt allerdings ein auf die Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen fokussierter, vergleichender Ansatz. Dies gilt auch für Arbeiten wie die von Brown u.a. (2006), die zwölf verschiedene Fallstudien zum Thema Lernen ohne einen kohärenten analytischen Rahmen auf so unterschiedlichen Ebenen wie dem russischen Energiesektor, der EU-Kommission oder Entwicklungshilfeorganisationen präsentierten.

Bei der Frage nach der Lernfähigkeit von Organisationen ist es naheliegend, die umfangreiche (aber recht disparate) Literatur zum Policy- (vgl. Haas/Haas 1995; Hall

1993) und Organisationslernen (z.B. *Argyris/Schön* 1996; *Benner* u.a. 2009; *Levitt/March* 1988) zu Rate zu ziehen. Hier finden sich eine Reihe von Argumenten, die unsere Grundannahme bestätigen, dass der Problemdruck durch externe Ereignisse (die Finanzkrise) und externer politischer Druck durch die Mitgliedsstaaten als Prinzipale nicht direkt wirken, sondern durch organisationale Filter und speziell etablierte Routinen vermittelt und neu geframet werden: „organizations are seen as learning by encoding inferences from history into routines that guide behavior“ (*Levitt/March* 1988, S. 320). Verwaltungsstile stellen solche Routinen zur Verfügung, die bestimmte prozedurale Aspekte des Problemlösungsverhaltens betonen (und andere vernachlässigen).

Wie wir gesehen haben, drehen sich Kernaspekte von Verwaltungsstilen in beiden hier betrachteten Phasen des Policy-Zyklus um Informationssammlung und Verarbeitung sowie die politische Antizipation der politischen Durchsetzbarkeit. Wir können daher annehmen, dass Organisationen, die eher entrepreneurialen Stilen folgen und die es gewohnt sind, Alternativen systematisch abzuwägen sowie sensitiv für den Wandel der politischen Umwelt sind, sich als lernfähiger erweisen. Solche Organisationen können auch auf ein breiteres Set an alternativen Herangehensweisen zurückgreifen, die in ihrem „organisationalen Gedächtnis“ verfügbar sind: „organizations have difficulty retrieving relatively old, unused knowledge“ (*Levitt/March* 1988, S. 328). Zudem erleichtert ein Denken in Alternativen, die sich einem „Optimizing“ annähern, die Öffnung für neue Denkansätze. Daher nehmen wir an, dass Verwaltungen mit einem „unternehmerischen Stil“ wahrscheinlicher aus Erfahrungen wie der Finanzkrise lernen.

Unter „Lernfähigkeit“ wird im Folgenden ein Policylernen mit Bezug auf substantielle (Politikempfehlungen u.a.) wie institutionelle (Organisation und Arbeitsläufe etc.) Wandel verstanden, der auf Erfahrungen der Vergangenheit beruht. Die Ausprägung der „Lernfähigkeit“ bzw. der „Lernkurve“ bezieht sich also auf das Ausmaß des Wandels der zu Grunde gelegten kognitiven Grundannahmen, die sich in der Literatur verschiedene Unterscheidungen wiederfinden. Haas (1990) unterscheidet Anpassung (*adaption*) von tatsächlichem Lernen (*learning*), *Argyris* und *Schön* (1996) *single-loop* von *double-loop learning*. Beide Unterscheidungen bestimmen den Grad des Wandels in der Frage, inwieweit die bisherigen impliziten Grundannahmen und Organisationsziele in Frage gestellt werden (oder nicht). Wir beziehen uns im Weiteren auf *Halls* (1993) darauf aufbauenden Unterscheidungen der einen bloßen Wandel der eingesetzten Instrumente als *first-order-change*, einen Wandel über Einsatz und Ziele der Instrumente als *second-order-change* und einen Wandel in den zu Grunde gelegten „Paradigmen“ als *third-order-change* klassifiziert. Wie sich im Weiteren zeigen lässt, entspricht der Wandel in der OECD eher einem *first-order-change*, während im IMF zumindest von einem *second-order-change* die ausgegangen werden kann.

4. Verwaltungsstile im IWF und der OECD: Fallstudien

Die im vorigen Abschnitt entwickelten Annahmen werden im Folgenden anhand zweier Fallstudien untersucht. Grundlage sind Experteninterviews, die von den Autoren in den Jahren 2015 und 2016 mit Mitarbeitern beider Organisationen in den Hauptsitzen der OECD und des IWF vor Ort und in Ausnahmefällen telefonisch geführt wurden. Dabei wurden alle beteiligten Ebenen der Organisationen vom wissenschaftlichen Mitarbeiter, über das mittlere Management bis hin zur Führungsebene interviewt (15 beim

IWF und 22 bei der OECD). Dabei wurde auf einen halbstandardisierten Fragebogen zurückgegriffen und jeweils am Beispiel eines konkreten Regulierungsvorschlags, an dem die Befragten beteiligt waren, diskutiert, wie dieser über alle Phasen der Politikentwicklung hinweg zustande kam. Der Fragebogen versuchte auch zu erfassen, ob die Arbeitsstile der jeweiligen Verwaltungseinheiten eher einem entrepreneurialen, aktiven, oder eher einem passiven („servant“) Stil entsprechend Tabelle 2 entsprachen. Zunächst werden die Organisationen, ihre organisationalen Charakteristiken vorgestellt und anhand der Interviews ihre jeweiligen administrativen Stile dargestellt. Dabei liegt der Fokus aus Platzgründen auf den einzelnen Dimensionen des jeweiligen „Verwaltungsstils“. Danach werden ihre „Lernkurven“ analysiert und vor dem Hintergrund unserer Erwartungen der Zusammenhang zwischen Stilen und Lernen diskutiert.

Der IWF: Unternehmerischer Stil in herausfordernder Umwelt

Der IWF umfasst heute 189 Mitgliedsstaaten und hat den Auftrag die Stabilität des internationalen Geld- und Finanzsystems zu überwachen und sicherzustellen (IMF 2016). Dies beinhaltet die Überwachung des Wechselkurssystems und internationaler Zahlungsströme, die Beobachtung der Volkswirtschaften der Mitgliedsstaaten in Form der „Article IV Surveillance Reports“ sowie die Behandlung von makro-ökonomischen Problemen sowie Fragen der Finanzmärkte, die die globale Stabilität beeinflussen (IMF 2016). Darüber hinaus ist er insbesondere als Kreditgeber in einer zweiten der Idee nach stabilisierenden Rolle tätig. Der Wandel in diesen Bereichen (vgl. Lütz 2016) steht nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags.

In der *Phase der Policy-Initiierung* weist der IWF ein sehr entrepreneurialles Verhalten auf, das aus der Bürokratie heraus Policy-Initiativen ergreift (Indikator 1.1). Hier herrschen zwei Ansätze vor: Erstens werden innerhalb der Bürokratie neue eigenständige Policy-Vorschläge entwickelt. Zweitens werden alternativ in Reaktion auf externe Ereignisse zum frühestmöglichen Zeitpunkt Vorschläge erarbeitet, um in der Lage zu sein, möglichst zu Beginn der Politikentwicklung sprechfähig zu sein und die Diskussion mitzugestalten (IWF 1). Letztere Herangehensweise dominiert in global relevanten Situationen und setzt eine aufmerksame Beobachtung der Weltökonomie voraus. Die Mitarbeiter des IWF beobachten daher konstant Ereignisse wie Leitzinsänderungen, Wachstumsraten etc. um frühzeitig reagieren zu können. Die Regionalabteilungen decken alle Regionen und Staaten ab, während funktionale Abteilungen die jeweiligen relevanten Politikbereiche abdecken (Indikator 1.2). Wenn hier stabilitätsgefährdende Entwicklungen beobachtet werden, können zusätzliche interne Ressourcen mobilisiert werden und spezifische Arbeitsgruppen eingerichtet werden (IWF 2). Zusätzlich wird durch engen Kontakt zu den Mitgliedsstaaten, aber auch zu durchaus kritischen NGOs die Information durch zahlreiche Stakeholder sichergestellt (IWF 2) (Indikator 1.3).

Während des Erstellens von Politikempfehlungen, dem *Policy Drafting*, verfolgt der IWF ebenfalls eine entrepreneurialle, kohärente und rigide Arbeitsweise. Obwohl der IWF keine akademische Institution darstellt, werden Kernpublikationen wie der World Economic Outlook und der Global Financial Stability Report an rigiden wissenschaftlichen Standards gemessen (IMF 3):

“When you produce a draft, it gets corrected by your immediate supervisor, and then above, and another above – at least four or five steps, often all the way to the top and back down. [...] You spend a lot of time adjusting the text and the feedback of others until finally it goes to the Board, and then it basically rubber-stamps it most of the time. [...] At the IMF, the staff is supposed to produce the perfect product.” (IMF 1)

Der optimierende Prozess zur Entwicklung der bestmöglichen Politikempfehlung enthält einen internen horizontalen Koordinationsprozess um die Kohärenz der IWF-Empfehlungen sicherzustellen. Dafür wurde ein ausgeklügeltes internes System aufgebaut, dieses System greift auf eine zentrale Koordinationsinstanz zurück, das *Strategy, Policy & Review Department (SPR)*, das interne Differenzen zu vermitteln sucht, bevor diese die Führungsebene oder das *Executive Board* erreichen (IWF 4).

Trotz dieser sehr entrepreneurialen Herangehensweise kann die Administration des IWF keine bindenden Entscheidungen verabschieden, das *Executive Board* hat weiterhin das Letztentscheidungsrecht. Dennoch werden der Verwaltung hier Spielräume eingeräumt, die die de-facto Kontrolle der Mitgliedsstaaten einschränkt. Die IWF-Verwaltung weiß oft die politischen Beschränkungen zu antizipieren (Indikator 2.3). Diese funktionale Politisierung richtet sich sowohl intern am Executive Board, als auch extern (gegenüber den einzelnen Mitgliedsstaaten) aus.

Die OECD: Fragmentierte Auftragsarbeit als Kern

Die 1961 gegründete OECD hat gegenwärtig 34 Mitgliedsstaaten. Die OECD engagiert sich neben vielfältigen anderen Feldern hinsichtlich der Finanzmarktregulierung im gleichen Aufgabenportfolio wie der IWF. Dazu gehört die Überwachung der Volkswirtschaften ihrer Mitgliedsstaaten, der globalen Wirtschaftsentwicklung sowie der Stabilität der Finanzmärkte. Die Länderberichte ähneln den „Article IV Surveillance Reports“ des IWF. Auch sie haben die Aufgabe, den Status der Volkswirtschaften zu untersuchen und Empfehlungen auszusprechen.

Dennoch unterscheiden sich die Herangehensweisen. Die OECD weist viel stärker als der IWF ein Auftragnehmerverständnis auf, das weniger Eigeninitiative in der Politikinitiierung aufweist. Diese ist vielmehr extern, durch Nachfrage aus den Mitgliedsstaaten getrieben (Indikator 1.1). Die mit Finanzmarkt- und Geldpolitik betrauten Einheiten – das *Economics Department (Eco)* und das *Directorate for Financial and Enterprise Affairs (DAF)* erstellen drei verschiedene Arten von Ergebnissen: Zum einen sind dies die sog. „required outputs“. Dies sind standardisierte Länderberichte oder Serien wie „Trends in financial markets“, die unter einem strikten Review-Prozess von Komitees der Mitgliedstaaten stehen (OECD 1); im Bereich der Finanzmärkte ist dies das *Committee on Financial Markets (CMF)*. Eine zweite Form von Ergebnissen sind solche, die außerhalb des normalen Budgets erstellt werden und durch „voluntary contributions“ finanziert werden. Nur dem dritten Typ von Outputs kommt der Charakter der Eigeninitiierung zu (OECD 1): Die Mitarbeiter haben hier deutlichen Spielraum in der Wahl der behandelten Themen. Diese „Policy Studies“ und „Working Paper“ unterliegen einem weniger strikten Kontrollmechanismus, auch wenn laufende Reformen darauf abzielen, auch die hier laufenden Initiativen stärker an die OECD-Generallinie anzubinden.

“When we choose the topics, we can come up with almost any idea we want, subject to some constraints such as being acceptable for a member country and being live topics, something that the organization in general is interested in.” (OECD 2)

Der Großteil der OECD-Arbeit bleibt aber extern gesetzt. Ein pro-aktives Mapping des politischen Raumes jenseits der Auftragnehmerposition (Indikator 1.2) entfällt daher in der Regel. Dies führt oft zur nachträglichen Entfernung von einzelnen Empfehlungen aus den Berichten, wenn sie den Absichten der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen (OECD 13). Eine Zusammenarbeit mit externen Akteuren wie NGOs ist auch aus diesem Grund geringer ausgeprägt (Indikator 1.3). Das Framing der Policies wird wesentlich durch die Mitgliedsstaaten bestimmt, insb. deren Prioritätensetzungen in der Themenwahl (OECD 11). Bevor die OECD-Mitarbeiter einen ersten Entwurf präsentieren, sorgen sie für ein „Informal Agreement“ genanntes Übereinkommen mit dem jeweiligen Mitgliedsstaat (OECD 1).

Hinsichtlich des *policy drafting-Stils* ist die Evidenz gemischt. Es gibt einige Routinen in der OECD, die auf eine Logik der Optimierung ausgelegt sind. So werden z. B. vom Anspruch her rigide wissenschaftliche Standards bei der Abwägung von alternativen Policies verfolgt (Indikator 2.1). Die meisten Beschäftigten der OECD zielen auf „evidence-based research“ ab, ein vielfach in den Interviews erwähntes Narrativ (OECD 1, 2, 4, 7, 10, 14, 18, 20). In den konkreten Arbeitssituationen überwiegt jedoch die Tendenz, einer Logik der Angemessenheit zu folgen. Die quasi-akademischen Standards werden jedoch von Zeit zu Zeit abgesenkt um politische, finanzielle, oder andere Hindernisse zu bewältigen. Ein gewichtiger Grund sind die intensiven Verhandlungsprozesse mit Vertretern der Mitgliedsstaaten in den Komitees, die der OECD-Verwaltung ein Stück weit die Autorschaft der Publikationen entziehen:

“[Drafting] is a very intense period because it’s as much drafting as it is negotiating.” (OECD 16)

Diese Politisierung ist bis in die Gliederung der Berichte nachverfolgbar. Länderberichte sind z.B. nicht in einer für die Leserschaft intuitiv nachvollziehbaren Weise strukturiert, sondern nach Prioritäten der Verhandlungbarkeit.

Zudem ist das *drafting* in der OECD hochgradig fragmentiert (Indikator 2.2): Verschiedene Einheiten innerhalb einer Abteilung sowie verschiedene Abteilungen innerhalb der OECD stimmen sich nur insoweit ab, als Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können. Dies wird intern durchaus als Problem gesehen, da dadurch die Position der Verwaltung gegenüber den Mitgliedsstaaten und anderen externen Stakeholdern geschwächt wird. Zur Koordination werden Entwürfe an andere Ressorts verschickt, Kommentare aber ignoriert oder nicht angemessen behandelt (OECD 1). Ein Grund liegt in großer – ressourcengetriebener – Konkurrenz zwischen den Abteilungen und daraus resultierenden „*turf wars*“ (OECD 20). Diese Probleme sind der Führungsebene bekannt, werden aber als schwer veränderbar eingestuft (OECD 5).

“There are turf wars between directorates on certain topics. There is also competition between flagship products, and everyone wants as much visibility as possible for their publications, which is bad for coherence, but good for innovation.” (OECD 2)

Den Beschäftigten der OECD ist der politische Charakter ihrer Arbeit bewusst (Indikator 2.3). Dennoch ziehen sie sich auf die formalen Prozesse zurück, statt antizipativ auf informellem Wege vorab Abstimmung mit wichtigen Komitee-Mitgliedern zu suchen. Dies führt zu extensiven ex-post Überarbeitungen:

“We sit together looking at the same screen and work with the track-changes function. If a delegate does not like something, we need to negotiate. But the pencil, or better, the keyboard remains in my hand.” (OECD 1)

Zusammenfassend können wir eine deutliche Varianz in den Verwaltungsstilen in den Phasen der Policy-Initiierung und der Drafting-Phase beobachten. Der IWF zeigt einen ausgeprägt unternehmerischen Stil in allen sechs betrachteten Dimensionen. Er entwickelt die meisten Initiativen aus eigenem Antrieb und sucht die Unterstützung für seine Vorschläge innerhalb wie außerhalb der Organisation. Die eigentliche Drafting-Phase weist eher einem synoptisch-optimierenden und koordinierenden Charakter auf. Demgegenüber ist die OECD stärker außengesteuert in Themenwahl und eher passiv in der Erarbeitung von Policy-Initiativen. Die Organisation ist geprägt durch interne Fragmentierung und fehlende Ex Ante-Abstimmung, was zu Verzögerungen und fachlich sub-optimalen Ergebnissen führen kann (vgl. für einen Überblick Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausprägung der Indikatoren für Verwaltungsstile

Indikator		IWF	OECD
Policy initiation			
1.1	Themenstellung und	Innerhalb der Bürokratie	Außerhalb der Bürokratie
1.2	-entstehung		
1.3	Mobilisierung von Unterstützung	Hoch	Gemischt
	Beobachtung des politischen Raumes	Ausgeprägt	Kaum vorhanden
Policy drafting			
2.1	Lösungssuche	Optimierend	Gemischt
2.2	Interne Koordination	Positive Koordination	Negative Koordination
2.3	Politische Antizipation	Funktionale Politisierung	Relativ abwesend

Quelle: Eigene Darstellung.

5. Verschiedene Lernkurven: Krisenreaktionen im IWF und der OECD

Wie wirken sich die deutlichen Unterschiede in den bisher untersuchten Verwaltungsstilen auf die Lernfähigkeit der Organisationen und insbesondere ihrer Verwaltungen aus? Die Erfahrung der Fehleinschätzung der Gefahr einer Finanzkrise führten innerhalb wie außerhalb der Organisationen zu deutlichen Forderungen nach Reformen. Entgegen der Annahmen etwa des soziologischen Institutionalismus (vgl. *Di Maggio/Powell* 1983) führte dies jedoch nicht zu einer Konvergenz, sondern die vor der Krise recht kongruenten Politikansätze wichen nach 2008 deutlich voneinander ab.

Der IWF – Lernen im Stil

Im IWF wurde eine unabhängige Evaluation der bisherigen Arbeitsweisen durchgeführt. Der *Independent Evaluation Report* identifizierte offen die Schwächen der IWF-Analysen, berichtete von Phänomenen des „groupthink“, intellektueller Vereinnah-

mung durch Interessengruppen und einem fehlenden Anreiz, über Arbeitsgruppengrenzen zusammenzuarbeiten (vgl. IMF 2011). Dabei half der Bericht, die ohnehin stattfindende interne Reformdebatte innerhalb der Verwaltung des IWF explizit zu machen.

“The crisis surely led to reflections here at the Fund – that these problems are more and more complex, and that you thus need people to talk more with one another across different departments. I am not saying we have solved the issue, but there is a lot of reflection going on, and we fully understand that we need to connect people in the building and to people outside as well.” (IWF 11)

Der Bericht erleichterte der Verwaltung die internen Problemlagen anzuerkennen, die implizit vielen bekannt waren. Die direkte Kritik stieß allerdings auch auf Ablehnung und führte auch zu Abwehrreaktionen gegen das methodische Vorgehen und die Schlussfolgerungen.

So erforderte die Durchsetzung einen offiziellen Umsetzungsplan durch das *Executive Board* und war hoch umstritten. Die beiden ersten Umsetzungspläne, die noch von der Führungsebene der Verwaltung eingebracht wurden, wurden vom *Executive Board* zurückgewiesen. Schließlich wurden zum einen inhaltliche Anpassungen, zum zweiten Änderungen der administrativen Steuerung, insbesondere der internen Koordinierung festgeschrieben (IWF 6). Organisationale Änderungen waren allerdings schwierig, da der IWF gleichzeitig die unmittelbaren Krisenfolgen verarbeiten musste.

“First, there was a pure fire-fighting exercise by the Fund, and it had to be done very quickly. Then, as the crisis unfolded, many people here thought about what had gone wrong, what we’d missed, what is it that we needed to learn and also to un-learn. That happened at all levels and is still continuing. We saw that there are things we thought we knew but were not quite right. First, we had the research people look into that, but bit by bit it feeds into operations as well.” (IWF 11)

Ein erster Schritt war die Einrichtung einer personell gut ausgestatteten „*Macroprudential policy division*“ (MCM), die die Etablierung neuer Konzepte und Denkweisen institutionell verkörpern sollte (IWF 14). Diese Reaktion entspricht damit dem Stilelement der Einrichtung eigener Informationskapazitäten. Darüber hinaus wurde die Personalpolitik umgestellt um zwei Defizite zu beheben: Die Mitgliedsstaaten hatten sich in der Vergangenheit darüber beschwert, dass die Mitarbeiter in der Länderaufsicht nach Article IV zu häufig wechselten, um tatsächliche länderspezifische Kompetenz aufbauen zu können. In einer umstrittenen Entscheidung wurde der Rotationszeitraum daher von einem auf drei Jahre verlängert. Damit wurden die Mitarbeiter gezwungen, auch auf unbeliebten Außenposten längere Zeit zu verweilen (IWF 6). Gegenläufig dazu wurden die internen Rotationsregeln zwischen Abteilungen verschärft, so dass die Mitarbeiter gezwungen waren häufiger zwischen den Aufgabengebieten zu wechseln, um die Probleme des *Groupthink* zu vermeiden und gegenseitige Lernprozesse anzustoßen (IWF 11).

Ein eher langfristig angelegter Prozess setzte ebenfalls am Silodenken an und soll den Entscheidungsprozess öffnen. Externe Berater werden nun verstärkt herangezogen, um heterodoxe Vorstellungen und Konzepte in der Politikentwicklung zu berücksichtigen. Damit wird am existierenden Stil angeschlossen, der sich somit quasi selbst verstärkt. Es geht nun nicht mehr nur um die Heranziehung zusätzlicher Informationen, sondern um die bewusste Irritation und Herausforderung der etablierten Denkmuster in der Organisation.

“The IMF now pays more attention to dissenting views within the Fund, not necessarily to change its own view but to force oneself to defend the own view and see how far that takes you.”
(IWF 11)

Ebenfalls verstärkt und stärker institutionalisiert wurde die Kartierung des politischen Raumes durch die verbindliche Einführung der „Red Team“-Technik, bei der die Beteiligten alle erdenklichen Gegenargumente gegen die eigene Position mobilisieren sollen und sich damit der Auseinandersetzung im politischen Raum wappnen sollen (IWF 7).

Diese Initiativen wurden von der Hausspitze vorangetrieben. Auch wenn sie von vielen Mitarbeitern mitgetragen wurden, gab es hausinterne Widerstände, insbesondere auf der Leitungsebene und im mittleren Management; für viele stimmte zwar die Richtung der Entwicklung, aber die Geschwindigkeit des Wandels überforderte viele Akteure.

“I think there is a lot of change in the institution. Silo mentality and groupthink have been fundamentally and permanently changed. But there are also some things that persist, as you can see in the evaluation of recurring issues which are just part of the nature of a larger organization like this. So you have to keep working on this, and the managing director affirmed this view.”
(IWF 3)

Als letztes Element wurde auch die Kommunikationsstrategie des IWF umgestellt. Die Kommunikation mit Dritten wurde intensiviert und pro-aktiver, selbstkritischer, und nach außen gerichteter. Dabei wurden zunehmend auch Argumente von außen wohlwollend aufgegriffen.

“One big difference in this crisis was that we are much more engaged with the external world now than we used to be. A lot of work now has to do with external communications with stakeholders – that has changed quite a bit.” (IWF 2)

Die Reaktionsdynamik und Lernfähigkeit des IWF wurde durch zwei verkoppelte Prozesse angetrieben. Der eine – und hier sind sich IWF und OECD ähnlich – war die Aufforderung aus dem *Board of Gouverneurs*, nach der Krise die eigenen Prozesse zu überdenken. Dies wurde auch durch die Bereitstellung von Ressourcen zum Aufbau neuer Einheiten unterstützt. So wurde intern neue Kompetenzen in den Bereichen makroökonomischer Dauerbeobachtung und der Überwachung der Finanzmärkte aufgebaut. Insgesamt wurde der Bereich der Bankenregulierung ausgedehnt und die Datenbasis verbessert (IWF 7).

Die andere war eine interne Lerndynamik, die stark an den Arbeitsroutinen des IWF orientiert war. Der Verwaltungsstil erlaubte so, sich selbst aus der selbstgeschaffenen Bredouille mit eigenen Mitteln, der Verstärkung der antizipativen Kapazitäten, der koordinierten Entscheidungsfindung und einer stärkeren Öffnung für externe Information (und Irritation) herauszuarbeiten. Es handelte sich also um keinen reinen Top-Down-Prozess, sondern kam aus der Organisation heraus und wurde namentlich von jüngeren Mitarbeitern mitgetragen und mitentwickelt.

Die OECD: Inkrementelle Anpassung bei bleibender Fragmentierung

Die Bedeutung dieser unternehmerischen Veränderungskultur wird im direkten Vergleich mit der OECD deutlich. Die Krisenreaktionen der OECD wurden demgegenüber

stärker durch die Hausspitze vorangetrieben. Dadurch wurde es versäumt, die Akzeptanz für die Lernprozesse organisationsweit sicherzustellen. Über die Implementierung der Initiative zum Aufbrechen der ökonomischen Orthodoxie, die sog. „*New Approaches to Economic Challenges*“ (NAEC) wird im direkten Vergleich mit dem IWF berichtet:

“At the OECD, the Secretary-General had to personally decide that the NAEC strategy was the way to go, and this is what they did then. But if he hadn’t done that, I think nothing would have changed at the OECD. So I think at least it was a great idea to do NAEC. It took discretion by the Secretary-General. Here at the Fund, there are embedded processes to deliver change, plus staff here are also more flexible, and it is really in the mindset of Fund staff to think about how to improve processes, how to improve analyses of risks, and so on, definitely more than at the OECD.” (IWF 7)

Diese Aussage eines von der OECD zum IWF gewechselten Mitarbeiters zeigt die fundamentalen Unterschiede zwischen beiden Organisationen zugespitzt auf. Im Gegensatz zum IWF unternahm die OECD weniger – und das, wie viele Beobachter urteilen, auch zu spät. Wie beim IWF waren in der OECD sowohl Bottom up-Lernprozesse mit koordinierten top-down Ansätzen wie der NAEC zu beobachten. Die Beschäftigten in den mit Finanzmarktregulierung betrauten Abteilungen waren sich ihrer Fehleinschätzungen im Vorfeld der Krise durchaus bewusst.

“The OECD didn’t see anything coming, so there obviously was enormous pressure for change from the outside world. And it really isn’t completely implausible to change course if you are as wrong as we were, to be honest.” (OECD 1)

Das „*Directorate for Financial and Enterprise Affairs*“ (DAF) nahm die Führungsrolle ein, um innerhalb der OECD einen Wandel der Analyseinstrumente und Änderungen am Vorkrisenparadigma voranzutreiben, traf aber auf Widerstand aus dem größeren und einflussreicheren *Economics Department* (ECO) (OECD 20). Die Vorschläge aus dem DAF zielten darauf ab, den Einfluss der Finanzmärkte auf die Realwirtschaft stärker in die Betrachtungsweisen zu integrieren, die öffentlichen Kosten impliziter Garantien für Großbanken zu berücksichtigen und den Basel-Prozess enger zu begleiten (OECD 14). Die Dominanz von ECO führte auch in internationalen Abstimmungsprozessen zu einer abweichenden Haltung der OECD, die hier die „alte“ Linie mit den Eckpunkten freier Märkte, niedriger Regulierungsstandards und Freihandel weiterverfolgte. Auf Grund der sich im passiven Stil niederschlagenden unterentwickelten internen Koordination konnte dieser Konflikt zwischen ECO und DAF nicht zufriedenstellend gelöst werden. Der IWF schlug demgegenüber beispielsweise zeitweilige Kapitalverkehrskontrollen für Emerging Markets vor – eine Position der sich die OECD stark widersetzte:

“At the IMF, there was a major change in thinking about capital controls. We strongly opposed this because of our Codes of Liberalizations of Capital Movements [a legal framework committing countries to freedom of capital movement]. We surely did never go that far and rather clutched to the idea that free trade and capital movement were always beneficial. We thought that if this is the kind of policy change, then we don’t want to be a part of it; we’d rather fight it.” (OECD 10)

Zusammenfassend war der Wandel in der OECD sowohl auf der Ebene des konkreten Policy-Wandels als auch der Öffnung der Verwaltung für heterodoxe Ansätze deutlich zurückhaltender. Der fragmentierte und wenig unternehmerische Verwaltungsstil führte

vielmehr zur gegenseitigen internen Blockade, die auch den Versuch „von oben“ die Verwaltung zu kohärenteren Verfahren und Ergebnissen zu kommen, konterkarieren. Den Stand fasst ein Vertreter der Führungsebene der OECD folgendermaßen zusammen:

“There is a tension about whether incremental or fundamental change is needed [after the crisis]. On the incremental side of things, there have been some improvements. We think more about financial instability indicators. We also have slightly revised assumptions about risk. Also, our forecasting has been overhauled to some extent. It’s all pretty minor. It’s not a fundamental shift at all. Some lessons have been learned; we changed a little bit. On the fundamental side, there is the ambition for it in some parts of the organization; certainly, it is hard to know whether the Economics Department buys into it at all. But it has affected the analytical products. Whether it’s enough is the question.” (OECD 18)

Der sichtbarste Lernprozess wurde von außen angestoßen. Der Europarat bat 2010 im Rahmen seines jährlichen Briefings durch die OECD darum, einen Überblick darüber zu geben welche Empfehlungen die OECD vor der Finanzkrise gegeben habe und welche Fehler dabei unterlaufen seien (OECD 19). Aus dieser Anfrage heraus entwickelte sich in der Folge die NAEC-Initiative „New Approaches to Economic Challenges“ (NAEC); dies dauerte weitere zwei Jahre, so dass erst fünf Jahre nach der Krise eine größere Reflexion des eigenen Ansatzes erfolgte. Das Economics Department lehnt diesen Prozess weiterhin ab und verweigert sich dem Wandel (OECD 1).

“NAEC is an attempt to support, trigger, and push organizational change and policy change. It took long to react to the crisis with NAEC: It was launched in 2012, five years after the GFC [Great Financial Crisis]. We should have reacted earlier. When we started to take stock, we realized we were not looking so good. There was a paper here and there, mostly from DAF, warning about imbalances, but it was mainly window-dressing.” (OECD 19)

Die NAEC-Initiative wurde als Top-Down-Entscheidung lanciert und vom OECD-Generalsekretär Angel Gurría aktiv gefördert. Auch die Mitgliedsstaaten unterstützten im Ganzen den Prozess (OECD 19). Jedoch gab es trotz des hohen Reformdrucks weiterhin einzelne Mitgliedsstaaten und zahlreiche Mitarbeiter, die weiterhin dem Vorkrisenparadigma anhängen und der Berücksichtigung nicht-traditioneller ökonomischer Gegenstände wie Ungleichheit und Umweltschutz in die Betrachtungen der OECD widersprachen.

“There was a lot of resistance to change. The resistance of people to change is amazing. There is an amazing arrogance of economists. After the crisis, we should have been a little bit more humble. Most economists don’t question their frameworks; they change them only incrementally. [...] We tried to change the entire management structure of ECO. I’ve heard that the new directors deal with a lot of resistance to change. It’s painful to change the vision of the world. It makes change very slow because you need a critical mass of people who are willing to change.” (OECD 19)

Durch die einflussreiche Stellung des Economics Department, hat sich trotz der heterodoxen Sichtweisen im DAF das Vorkrisenparadigma in der OECD noch weitgehend halten können. Auch der im Rahmen der NAEC-Initiative angestrebte Organisationswandel unterblieb mit geringen Ausnahmen. Die Bilanz bleibt daher ernüchternd:

“NAEC helped to highlight some key messages, focusing on well-being and inclusive growth. But we have not really invented anything new. We don’t have the critical mass yet for the economic surveys to be changed and to really implement all changes. So that was the NAEC story: It was long, it was too late, and if I was a journalist or academic, I would ask, “All this for this?”” (OECD 19)

Zusammenfassend zeigen sich grundsätzliche Unterschiede im Herangehen beider Organisationen an die durch die Finanzkrise herausgeforderten kognitiven Grundlagen ihrer Arbeit. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen zeigte der IWF eine deutlich „steilere“ und umfassendere Lernkurve. Der IWF änderte sowohl seine grundlegende Poliy-Orientierung, wie seine organisatorische Aufbau- und Ablauforganisation. Der OECD blieb hinter dem deutlich zurück. Der fragmentierte und wenig unternehmerische Verwaltungsstil trifft auf interne Machtkämpfe, die weder von außen (durch die Mitgliedsstaaten oder NGOs) noch „von oben“ aus der Spitze der Organisation heraus überwindbar scheint.

6. Schluss

Der Vergleich von IWF und OECD machte deutlich, dass internationale Verwaltungen weder durch ihre Mitgliedsstaaten direkt gesteuert werden noch andere naheliegende Faktoren die sehr unterschiedliche Performanz in der Verarbeitung der Finanzkrise hinreichend erklären können. Mit dem Konzept des „Verwaltungsstils“ machten wir den Versuch, anhand regelmäßig wiederkehrenden Problemverarbeitungsstrategien tiefer ins „Innere“ der Verwaltungen der beiden Organisationen einzutauchen. Die empirische Untersuchung beider Organisationen machte deutlich, dass der IWF einen wesentlich „unternehmerischen“ Verwaltungsstil aufweist als die OECD. Daraus leiteten wir die Annahme ab, dass dieser Stil mit dafür verantwortlich ist, dass die Lernkurve des IWF steiler und umfassender ist, der IWF sich also schneller, weitreichender und in mehr Bereichen gewandelt hat.

Der Einfluss unterschiedlicher Verwaltungsstile zeigte sich insbesondere darin, inwieweit die Lernimpulse aus der eigenen Organisation heraus entwickelt werden. Der schon in der Vergangenheit angelegte unternehmerische Verwaltungsstil brachte eine größere Sensibilität für ein Denken in alternativen Politikansätzen mit sich, was den Leitbildwandel unterstützte und erleichterte.

Der IWF war in der Lage, sowohl Politikinhalte wie die organisationalen Prozeduren zu ändern, erwies sich also sowohl als institutioneller wie Policy-Unternehmer (vgl. Knill u.a. 2017). Er war in der Lage, innerhalb des Verwaltungsstabes eine eigenständige Reformagenda zu entwickeln und diese mit den politischen Zielvorgaben abzustimmen, wodurch eine „Ownership“ der Organisation entstand. Außerdem war er auf Grund seiner hohen politischen Sensibilität in der Lage, die politische Machbarkeit eigener Reformimpulse realistisch abzuschätzen. Im Gegensatz dazu waren in der OECD widerstrebende Kräfte in der Lage, Silodenken aufrecht zu erhalten und damit einen kohärenten Politikwandel sowie auf effektivere Entscheidungsprozesse ausgerichteten organisationalen Wandel zu verhindern. Auf Grund des passiven Stiles der OECD fehlte der Organisation die Möglichkeit, alternative Reformen eigenständig zu entwickeln und aktiv zu verbreiten. Dadurch war die OECD darauf angewiesen, die von den Mitgliedsstaaten und der Hausspitze vorgegebene Reformlinie durchzusetzen, die aus inhaltlichen Gründen auf Widerstand stieß.

Das Eingangszitat mit der fast ethnographischen Beobachtung der unterschiedlichen Kulturen von IWF und OECD hätte uns dazu verleiten können, anzunehmen, dass sich die OECD als flexibler und offener erweisen würde. Die gegenteiligen Befunde sind ein schönes Lehrstück dafür, dass eine gewisse Verbindlichkeit auch informeller

Regeln Wandel unterstützen kann. Informelle Regeln helfen Prozesse zu strukturieren und Kooperation nicht dem Zufall zu überlassen. Vielleicht ist es also die wahrgenommene Verbindlichkeit des IWF, die ihn lernfähiger macht als die OECD.

Anmerkungen

- 1 Hier und im Weiteren verweisen wir mit den entsprechenden Siglen auf einzelne Interviews, die aus Anonymitätsgründen nur den Organisationen, nicht entsprechenden Positionen zugeordnet werden.
- 2 Trotz der politikfeldbezogenen Ähnlichkeit unterscheiden sich die Organisationen hinsichtlich ihres Gesamtauftrags. Der IWF ist hier mit seinen Kreditprogrammen selbst auch operativ tätig, während sich die OECD mit Ausnahme einiger Soft Law-Programme auf die Formulierung von Politikvorschlägen und -beratung konzentriert. Gleichzeitig bearbeitet die OECD neben der Finanz- und Geldpolitik eine Vielzahl anderer Politikbereiche, die das Portfolio des IWF weit übersteigt.
- 3 Der Beitrag entstand im Rahmen des von der DFG geförderten und von Stephan Grohs und Christoph Knill geleiteten Forschungsprojektes „Verwaltungsstile Internationaler Organisationen“. Das Projekt ist Teil der DFG-Forschergruppe „International Public Administration“.
- 4 Da die Implementierung für die Fragestellung dieser Arbeit nur untergeordnete Relevanz hat, verzichten wir aus Raumgründen im Weiteren auf die Explikation dieser Dimension.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan*, 1998: Why States Act through Formal International Organizations, *The Journal of Conflict Resolution*, 42 (1), S. 3-32.
- Abbott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard* (Hrsg.), 2015: *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A.*, 1996: *Organizational learning II: Theory, method and practice*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Baker, Andrew*, 2013: The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift, *New Political Economy*, 18 (1), S. 112-139. doi: 10.1080/13563467.2012.662952
- Ban, Cornel*, 2015: Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund since the Great Recession, in: *Governance*, 28 (2), S. 167-83.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha*, 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Benner, T./Mergenthaler, S./Rotmann, P.*, 2011: *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford: Oxford University Press.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd*, 2009: *Managers of global change. The influence of international environmental bureaucracies*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Böhling, Kathrin*, 2007: *Opening up the Black Box. Organizational Learning in the European Commission*, Frankfurt: Peter Lang.
- Broome, André*, 2015: Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice, *Governance*, 28 (2), S. 147-65.
- Brown, Lean/Kenney, Michael/Zarkin, Michael, J.*, 2006: *Organizational Learning in the Global Context* (Ashgate).
- Chwieroth, Jeffrey M.*, 2010: *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalisation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chwieroth, Jeffrey M.*, 2014: Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations, in: *New Political Economy*, 19 (3), S. 445-469.
- Enkler, Jan/Schmidt, Sylvia/Eckhard, Steffen/Knill, Christoph/Grohs, Stephan*, 2017: Administrative Styles in the OECD: Bureaucratic Policy-Making beyond Formal Rules, in: *International Journal of Public Administration* 40 (8), S. 637-648.

- Gabor, Daniela*, 2015: The IMF's Rethink of Global Banks: Critical in Theory, Orthodox in Practice, in: *Governance*, 28 (2), S. 199-218.
- Güven, Ali B.*, 2012: The IMF, the World Bank, and the Global Economic Crisis: Exploring Paradigm Continuity, in: *Development and Change*, 43 (4), S. 869-898.
- Haas, Ernst B.*, 1990: *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, 25 (3), S. 275-296.
- Howlett, Michael*, 2003: Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture, in: *Canadian Public Administration*, 46 (4), S. 471-494.
- Independent Evaluation Office (IMF)*, 2011: IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-2007.
- Independent Evaluation Office (IMF)*, 2014: IMF Response to the Financial Crisis. Evaluation Report.
- International Monetary Fund*, 2016: About the IMF, online available at <https://www.imf.org/external/about.htm>.
- Jann, Werner*, 2002: Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: *König, Klaus* (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, S. 425-448.
- Joyce, Joseph P.*, 2013: *The IMF and Global Financial Crises: Phoenix Rising?*, New York: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Grohs, Stephan*, 2015: Administrative styles of EU Institutions. In *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.): *Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave, S. 93-107.
- Knill, Christoph/Eckhard, Steffel/Enkler, Jan/Schmidt, Sylvia/Grohs, Stephan*, 2017: Administrative Styles of International Organizations: Can we find the, do they matter? In: *Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.): *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*. Basingstoke: Palgrave, S. 43-71.
- Lastra, Rosa M.*, 2014: Do We Need a World Financial Organization?, in: *Journal of International Economic Law*, 17 (4), S. 787-805.
- Levitt, Barbara/March, James G.*, 1988: Organizational Learning, in: *Annual Review of Sociology*, 14, S. 319-338.
- Lütz, Susanne*, 2016: From Washington Consensus to Flexible Keynesianism? The International Monetary Fund after the Financial Crisis, in: *JIOS* 6 (2), S. 85-98.
- Mayntz, Renate*, 2015: *Negotiated reform: The multilevel governance of financial regulation*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Moschella, Manuela*, 2011: Lagged Learning and the Response to Equilibrium Shock: The Global Financial Crisis and IMF Surveillance, in: *Journal of Public Policy*, 31 (2), S. 121-41.
- OECD*, 2016: About the OECD. <http://www.oecd.org/about>.
- Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan*, 2004: *Decision Making Within International Organizations*, London: Routledge.
- Richardson, Jeremy*, 1982: *Policy Styles in Western Europe*, London: Allen & Unwin.
- Seabrooke, Leonard/Nilsson, Emelie R.*, 2015: Professional Skills in International Financial Surveillance: Assessing Change in IMF Policy Teams, in: *Governance*, 28 (2), S. 237-54.
- Senghaas-Knobloch, E./Dirks, J./Liese, A.*, 2003: *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster: Lit-Verlag.
- Siebenhüner, Bernd*, 2008: 'Learning in International Organizations in Global Environmental Governance', *Global Environmental Politics*, 8, 4, 92-116.
- Simon, Herbert A.*, 1997: *Administrative Behaviour*, 4th edn, New York: The Free Press.
- Vetterlein, Antje/Moschella, Manuela*, 2014: International organizations and organizational fields: explaining policy change in the IMF, in: *European Political Science Review*, 6 (1), S. 143-65.

- Viola, Lora A.*, 2015a: The Governance Shift: From Multilateral IGOs to Orchestrated Networks, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Negotiated reform: The multilevel governance of financial regulation*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Viola, Lora A.*, 2015b: Orchestration by Design: The G-20 in International Financial Regulation, in: *Abott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard* (Hrsg.), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, David*, 1986: *National styles of regulation: Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca: Cornell University Press.
- Wilson, James Q.*, 1989: *Bureaucracy*, New York: Basic Books.
- Xu, Yi -Chong./Weller, Patrick*, 2008: To Be but not to Be Seen: Exploring the Impact of International Civil Servants, in: *Public Administration*, 86 (1), S. 35-51.

Anschriften der Autoren:

Jan Enkler, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Empirische Theorien der Politik, Oettingenstr. 67, D-80538 München
E-mail: jan.enkler@gsi.uni-muenchen.de

Prof. Dr. Stephan Grohs (Korrespondierender Autor), Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67346 Speyer
E-mail: grohs@uni-speyer.de
Web: <http://www.uni-speyer.de/grohs>

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.

Der Artikel gibt einen Überblick über die entsprechenden Veränderungen, um sich dann anhand von drei Fällen (Ungarn, Frankreich und Deutschland) analytisch dem institutionellen Wandels zu widmen. Hier werden drei distinkte typische Entwicklungspfade des institutionellen Wandels beispielhaft untersucht. Angesichts des Forschungsstandes zur Entwicklung der funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft handelt es sich dabei um induktiv angelegte, ein bestimmtes Outcome erklärende Fallstudien (Beach/Pedersen 2013, S. 18-21), mit denen die Varianz der Entwicklung und mögliche Erklärungsfaktoren diskutiert und erschlossen werden. Der Mehrwert des Artikels gegenüber bisheriger Forschung besteht darin, dass 1.) erstmals ein komparativer Überblick über die CoC in der Europäischen Union und deren institutionellen Wandel vorlegt wird. Darüber hinaus werden 2.) drei jeweils eigenständige Prozesse der Veränderung analysiert. Es handelt sich dabei um einen politics-, einen verwaltungsreform- und einen mitgliedergetriebenen Mechanismus des institutionellen Wandels.

Nach einer Definition der CoC als Organisationstyp und dem Literaturstand, geht der Artikel auf die Veränderungen der öffentlich-rechtlichen Kammersysteme in den letzten zwanzig Jahren ein. In einem nächsten Schritt wird das Konzept der Fallstudien vorgestellt. Die folgenden Abschnitte widmen sich dem jeweiligen Wandel der ungarischen, französischen und deutschen funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft. Das Fazit diskutiert den Mehrwert der Analyse für die zukünftige Forschung zur funktionalen Selbstverwaltung.

2 Chambers of Commerce – Definition und Stand der Literatur

Die IHKn sind zu Recht als ein „Zwitter aus Interessenverband und Behörde“ (Schmidt 2016, S. 116) bezeichnet worden, weil sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts sowohl verbandliche als auch staatliche Aufgaben wahrnehmen, etwa in den Bereichen der Interessenvertretung der regionalen Wirtschaft, der Regionalförderung, des Außenhandels, der Schiedsgerichtsbarkeit, des Sachverständigenwesens, aber auch bei der Berufsausbildung bzw. Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Allerdings handelt es sich bei den IHKn nicht um ein deutsches Spezifikum. Der 1958 gegründete europäische Dachverband Eurochambres hat insgesamt 45 Mitglieder, das heißt nationale Dachverbände (Eurochambres 2016). Gemeinsame Merkmale der europäischen CoC sind, dass sie branchen- und größenübergreifend Unternehmen organisieren, dass sie vor allem auf der lokalen bzw. regionalen Ebene tätig sind, dass sie neben den Dienstleistungen für eigene Mitglieder auch staatliche Aufgaben wahrnehmen (können) und dass sie Interessenvertretung im Sinne allgemeiner und genereller Anliegen der Wirtschaft, nicht spezifischer Branchenziele wahrnehmen. CoC weisen also übergreifend eine Mitgliedschaftslogik zwischen Voice und Exit (Hirschman 2004; Sack/Strünck 2016), eine Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen Regierung und CoC im Bereich der Leistungserbringung (Jensen/Meckling 1976; Ebers/Gotsch 2014) und eine Einflusslogik zwischen CoC und Politik (Schmitter/Streeck 1999) auf.

Jenseits diese Gemeinsamkeiten zeigen die europäischen CoC jedoch auch eine erhebliche institutionelle Varianz (Tab.1): So gibt es CoC, die auf freiwilliger Mitgliedschaft basieren, kaum besonderen gesetzlichen Regulierungen unterliegen, keinen festen Aufgabenstand haben, sondern gelegentlich über kontraktuelle Delegation in die öffentliche Leistungserbringung einbezogen sind. Sie fungieren im Grunde wie ein Wirt-

schaftsverband, so etwa in Irland und Großbritannien. Hybride Kammern haben einen öffentlich-rechtlichen Status, bestimmte gesetzlich zugewiesene Aufgaben, mitunter registrieren sie die gesamten Unternehmen, aber – und das ist für die Organisationskapazitäten entscheidend – es gibt keine Pflichtmitgliedschaft, sondern die Mitgliedschaft ist freiwillig, sodass sich auch hier die Rekrutierungsprobleme im Bereich der kollektiven Organisierung stellen (*Olson* 1965). Derartige hybride Regime sind etwa in Spanien und Ungarn zu finden. Im reinen öffentlich-rechtlichen Kammersystem, etwa in Frankreich, Italien, Österreich und Deutschland stellen sich die Organisationsprobleme nicht in dieser Form: Die Mitgliedschaft ist für alle Unternehmen verpflichtend. Damit wird eine vollständige Repräsentation ebenso erreicht wie eine sehr gute Ressourcenausstattung. Öffentliche Aufgaben (etwa Wirtschafts- und Außenhandelsförderung, Berufsbildung) werden dauerhaft übertragen (*Traxler* 1986).

Für den Literaturstand ist kennzeichnend, dass es keine europäisch bzw. international vergleichende Kammerforschung gibt. Das Feld ist die Domäne der Rechtswissenschaften (*Kluth* 2011; *Kluth* 2003-2016; *Eberhardt/Zellenberg* 2014), der aber an der systematischen Erklärung des Rechtsnormenwandels nicht gelegen ist. Für die europäisch vergleichende politikwissenschaftliche Verbändeforschung (*Traxler/Huemer* 2007; *Reutter* 2012) festzuhalten, dass insbesondere die Wirtschaftskammer Österreich aufgrund ihrer dominanten Stellung untersucht wurde (*Traxler* 2007). Darüber hinaus waren die europäischen CoC kein eigener Untersuchungsgegenstand. Für die U.S. Chambers of Commerce liegen zwei wichtige Befunde vor: In der Perspektive der „political construction of business interests“ (*Martin/Swank* 2012) wurde (auch) die Entstehung der U.S. Chamber of Commerce durch die Struktur des Parteiensystems und die Rolle wirtschaftsnaher politischer Parteien erklärt, die insbesondere in unitarischen Mehrparteiensystemen geneigt seien, wichtige öffentliche Aufgaben an Wirtschaftsverbände zu verlagern und damit ihre Konstitution zu befördern bzw. abzusichern (*Martin/Swank* 2012). In einer weiteren wichtigen Studie können *Lowery* u.a. auf die Schwierigkeiten des generalistisch angelegten Lobbyings der Kammern verweisen, sich innerhalb einer dicht besetzten Verbandslandschaft mit einer hohen Zahl spezialisierter Interessenvertretung durchzusetzen (*Lowery* u.a. 2012; *Bernhagen* 2017). Die deutschen IHKn (und der Dachverband DIHK) sind ebenfalls als wichtige Institution mit Interessenvertretungs- und Leistungserbringungsfunktion anerkannt (*Sebaldt/Straßner* 2004, S. 218-225; *Lang/Schneider* 2007, S. 224). Insgesamt ist zu konstatieren, dass zu einzelnen Wirtschaftskammern jeweils Überblicksarbeiten vorliegen (*Bennett* 2011 zu Großbritannien, *Sack/Schroeder* 2017 zu Deutschland; *Zellenberg* 2015 zu Österreich und *Zachar/Strausz* 2014 zu Ungarn). Aber es fehlt an zweierlei, nämlich erstens an einem systematisch komparativen Überblick der Entwicklung europäischer CoC und zweitens an einer politikwissenschaftlichen Erklärung des jeweiligen institutionellen Wandels.

3 Methode und Untersuchungsgang

Angesichts des Forschungsstandes zu CoC im europäischen Vergleich geht der Artikel in zwei Schritten vor. Zunächst wird ein deskriptiver Überblick über die Entwicklung der CoC in den EU-Mitgliedstaaten seit 1995¹ gegeben. Neben der Sekundärliteratur beruht dieser Überblick auf Daten von Eurochambres zu den institutionellen Merkma-

len der CoC (Eurochambres 2010)² und auf Informationen, die im Rahmen eines kooperativen Forschungsprojektes erhoben wurden, in dem die Kammerentwicklung in acht EU-Mitgliedsländern untersucht wurde.³

Bislang liegen für die Analyse der Kammerentwicklung nicht hinreichend valide Daten vor, um ein quantitative Forschungsstrategie zweckmäßig umzusetzen. Um den Anspruch, den institutionellen Wandel zu erklären, nicht gänzlich aufzugeben, wird hier ein Fallstudiendesign angewandt, mit dem mögliche Kausalzusammenhänge beispielhaft erläutert werden sollen. Es handelt sich dabei um ein – dem Forschungs- und Datenstand angemessenes – „explaining-outcome process-tracing“ (Beach/Pedersen 2013, S. 18-21), mit dem induktiv generalisierbare Erkenntnisse über mögliche Kausalzusammenhänge gewonnen werden sollen. Mechanismus wird hier allgemein definiert als der „dynamic, interactive influence of causes on outcomes“ (Beach/Pedersen 2013, S. 24; s.a. Gerring 2010; Hedström/Ylikoski 2010), also die Art des institutionellen Wandels.

Um der Unterschiedlichkeit der europäischen Kammerentwicklung gerecht zu werden, wurde ein „diverse cases“-Design (Seawright/Gerring 2008, S. 300) mit drei Fällen gewählt. Für die Auswahl der Fälle war entscheidend, dass sie für jeweils eine Ausprägung des institutionellen Wandels stehen und dass die Literatur- und Materiallage so umfangreich und gesättigt ist, dass eine empirische Rekonstruktion in hinreichendem Maße möglich ist. Diese Überlegungen (distinkte Outcomes, Materiallage) haben dazu geführt, die Kammerentwicklung in Ungarn (starker Wandel), Frankreich (Wandel mittleren Grades) und Deutschland (schwacher Wandel) in die Studie einzu beziehen. Ausgangspunkt aller drei Fälle ist das öffentlich-rechtliche Kammersystem. Diese Fallstudien werden in Hinblick auf jeweiligen Mechanismen eingeordnet und strukturiert (George/Bennett 2005, S. 240-244). Es ist damit der Anspruch der vorliegenden Studie, distinkte, die Bandbreite der tatsächlichen Entwicklung abdeckende Kausalzusammenhänge zu identifizieren und damit der weiteren Forschung den Weg zu ebnet.

4 Überblick über den institutionellen Wandel europäischer Chambers of Commerce

Für die Bestimmung der institutionellen Eigenschaften und auch des institutionellen Wandels sind folgende Merkmale relevant: Zunächst (und entscheidend für die Ressourcenallokation der Organisation) ist zwischen Pflichtmitgliedschaft und freiwilliger Mitgliedschaft zu unterscheiden. In den letzten Jahren ist in einigen europäischen Ländern zudem eine Pflichtregistrierung eingeführt worden, d.h. eine Verpflichtung von Unternehmen sich bei der Kammer eintragen zu lassen, ohne dass damit eine Beitragspflicht, Ansprüche auf Dienstleistungen oder Mitbestimmungsrechte verbunden sind. Unterschieden wird auch zwischen dem öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Status einer CoC.⁴ Darüber hinaus ist relevant, welche Aufgaben den Wirtschaftskammern durch den Staat zugeordnet werden (zum Beispiel Berufsausbildung, Außenhandel, Regionalentwicklung, Zertifizierung oder im Sachverständigenwesen), wie die Finanzierung erfolgt (staatliche Zuweisungen, Mitgliederbeiträge, Gebühren für Dienstleistungen) und wie die interne Organisation strukturiert ist (Gremien und Organe der Mitbestimmung, Wahlen und Wahlgruppen, Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen).

Entlang der Kriterien Mitgliedschaftsregelung und rechtlicher Status lassen sich die CoC der derzeit 28 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 1995 in drei Gruppen unterteilen:

1. Kammersysteme mit öffentlich-rechtlichem Status und Pflichtmitgliedschaft (öffentlich-rechtliches Kammersystem)
2. CoC mit öffentlich-rechtlichem Status und freiwilliger Mitgliedschaft (hybrides Kammersystem)
3. Kammersysteme mit privat-rechtlichem Status und freiwilliger Mitgliedschaft (privatrechtliches Kammersystem; Tab. 1).

Tabelle 1: Kammersysteme der EU-Mitgliedstaaten vor 1995

	Öffentlich-rechtliches Kammersystem	Hybrides Kammersystem	Privatrechtliches Kammersystem
Merkmale	Öffentlich-rechtlicher Status mit Pflichtmitgliedschaft	Öffentlich-rechtlicher Status mit freiwilliger Mitgliedschaft	Privat-rechtlicher Status mit freiwilliger Mitgliedschaft
Länder	Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Spanien, Ungarn, Slowakei, Slowenien	Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Tschechische Republik, Zypern	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Irland, Malta, Vereinigtes Königreich

Quelle: *Eurochambres* 2010; *Heyne* 2011.

Der institutionelle Veränderungsdruck seit 1995 betrifft praktisch ausschließlich das öffentlich-rechtliche Kammersystem, das deshalb im Zentrum des Artikels steht. Es ist kein Fall bekannt, in dem ein privatrechtliches oder hybrides Kammersystem den Weg in Richtung öffentlich-rechtliches Kammersystem beschritten hat.⁵ Es sind die öffentlich-rechtlichen CoC, die institutionellem Wandel ausgesetzt waren (*CCI France* 2014; Sack 2017). Das ist insofern plausibel, als hier die höchste Umweltabhängigkeit (von der Unterstützung in der Politik) besteht.

Tab. 2 zeigt einen Überblick über die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen CoC in den letzten zwanzig Jahren. Anhand der Übersicht wird die Varianz des institutionellen Wandels der europäischen CoC deutlich. Das Spektrum reicht von der völligen Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in Slowenien 2006 über die Einführung der oben genannten hybriden Modelle in Ungarn 2012 und Spanien 2014, erhebliche organisatorische Veränderungen seit 2000 in Frankreich (Kammerfusionen, Umstellung der Finanzierung) bis hin zur konstitutionellen Aufwertung der österreichischen Wirtschaftskammer im Jahr 2007.⁶ Die Stärke des Wandels wurde ordinal skaliert (stark, mittel, schwach). Da mit der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft das bisherige Ressourcenallokationsprinzip im Kern getroffen ist – nach der Abschaffung tritt die weit überwiegende Zahl bisheriger Mitglieder unmittelbar aus (*Medina/Molins* 2017) – ist hier der größte Veränderungsgrad zu konstatieren. Den Gegenpol bildet eine mögliche Aufwertung der CoC. In Österreich wurde die Verfassung 2007 im Sinne einer Garantie der Selbstverwaltung geändert. Es handelte sich hier um einen konstitutionellen Schutz einer etablierten Institution des ‚Austro-Korporatismus‘ angesichts des Aufstiegs der FPÖ als ‚Anti-Establishment-Partei‘, die ansonsten wenig veränderte (*Karlhofer* 2017, S. 246-248; *Zellenberg* 2015). Schlussendlich ist also lediglich eine schwache

Veränderung zu konstatieren. In immerhin sechs Kammersystemen hat es aber seit 1995 einen starken, in zwei weiteren einen mittleren, durch Organisationsreformen geprägten institutionellen Wandel gegeben.

Tabelle 2: Institutioneller Wandel der Chambers of Commerce in den EU-Mitgliedstaaten seit 1995

Institutionelle Veränderungen	Grad der institutionellen Veränderungen	Staaten
Abschaffung Pflichtmitgliedschaft		Slowakei, Slowenien
Abschaffung Pflichtmitgliedschaft, Wiedereinführung einer Pflichtregistrierung	Stark	Griechenland, Spanien, Ungarn
Abschaffung Pflichtbeiträge, Pflichtregistrierung, Zusammenlegung mit staatlicher Verwaltung		Niederlande
Kammerfusionen, Regionalisierung und Reduktion der staatlichen Finanzausweisungen	Mittel	Frankreich, Italien
Kammerfusionen, Einhegung der Interessenartikulation	Schwach	Deutschland
Konstitutioneller Schutz der funktionalen Selbstverwaltung		Österreich

Quelle: *Eurochambres* 2010; *Heyne* 2011; *CCI* 2014; *Sack* 2017.

5 Kontextbedingungen des institutionellen Wandels

Nachfolgend sollen die Erklärungsfaktoren des institutionellen Wandels von CoC identifiziert werden. Die Literatur zum Wandel von Wirtschaftsverbänden diskutiert im Wesentlichen zwei Kontextbedingungen, die auch für die CoC als Organisationen gewerblicher Unternehmen relevant sind: Erstens ist der strukturelle Wandel in der Unternehmenslandschaft für die Mitgliedschaftslogik relevant. Dieser ist durch zweierlei gekennzeichnet, nämlich durch eine *Polarisierung der Unternehmensstruktur* im Zuge neuer kapitalistischer Produktions- und Akkumulationsmodelle (*Traxler/Huemer* 2007; *Silvia/Schroeder* 2007). Diese besteht im Wesentlichen darin, dass der Anteil der Kleinst- und Kleinunternehmen steigt, sich aber zugleich Umsätze, Erträge und Beschäftigte auf wenige transnational tätige Konzerne konzentrieren (vgl. *Deutsche Bank Research* 2014; *O'Brien/Williams* 2014). Dazu kommt die Auflösung und *Verschiebung der bisherigen Branchengrenzen* durch den technologischen Wandel (Digitalisierung), wie er sich etwa in der Automobilproduktion, aber auch bei den Energienetzen zeigt (*Kohler-Koch* 2016). Für die öffentlich-rechtlichen Kammern bedeutet dies, dass sich eine zahlenmäßig große Mitgliedergruppe herausbildet, die wenig oder keine Beiträge zahlt, aber Wahlrechte und Dienstleistungen beansprucht, während zugleich eine kleine, aber finanzstarke Mitgliedschaftsgruppe besteht, die auf die Leistungserbringung und Interessenvertretung der CoC nicht angewiesen ist (*Zellenberg* 2017, S. 218-220). Zugleich entsprechen die bisherigen, an den traditionellen Wirtschaftssektoren orientierten Wahlgruppen bei den Vollversammlungen in deutlich geringerem Maße der tatsächlichen Branchenentwicklung. Zweitens macht (nicht nur) der Population Ecology-Ansatz (*Lowery/Gray* 1995); darauf aufmerksam, dass die Landschaft der Wirtschaftsverbände zunehmend dichter besiedelt wird. Darin haben spezielle Interes-

sen vertretende Assoziationen, Unternehmen und Public Affairs Agenturen einen relativen Lobbyvorteil gegenüber generalistisch auftretenden Vereinen und Körperschaften, da sie eine thematisch begrenzte Einflussnahme mit spezifischen Ressourcen gegenüber der Politik verbinden können. In dieser zunehmend verdichteten Population der Verbände haben also CoC, die das regionale Gesamtinteresse der Wirtschaft vertreten, einen relativen strategischen Nachteil und erfahren eine Schwächung ihrer Interessenvertretungsfunktion (*Lowery* u.a. 2012; *Bernhagen* 2017).

Für öffentlich-rechtliche Kammern ist überdies die Entwicklung politischer Parteien von Bedeutung, da die Parlamente über die jeweiligen Kammergesetze und damit über den institutionellen Wandel entscheiden (können). Die europäische Parteienlandschaft hat sich nicht nur deutlich pluralisiert, sondern erfährt (als Teil dieser Entwicklung) den Aufstieg von ‚neuen‘ Parteien, die sich gegen die bisherigen Eliten und Einrichtungen positionieren und diese kritisieren (*Decker* 2016; *Hernández/Kriesi* 2016). Mit einer ‚Anti-Establishment Politik‘ kann eine gegen die Kammerpflichtmitgliedschaft gerichtete Programmatik einhergehen (*Strausz/Zachar* 2010; *Zellenberg* 2015).

Der Kontext der Kammerentwicklung ist also durch einen Strukturwandel in der Mitgliedschaft, Herausforderungen für die Interessenvertretung und eine ungünstige Pluralisierung der Parteienlandschaft geprägt. Wie und ob diese (oder nicht auch andere) Bedingungen wechselseitig interagieren (können), wird anhand von drei exemplarischen Fallstudien vertieft.

6 Institutioneller Wandel in Ungarn, Frankreich und Deutschland

Die historische Ausgangslage der Kammersysteme der drei Länder ist insofern ähnlich, als sie eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Tradition von Industrie- und Handelskammern mit Pflichtmitgliedschaft seit Ende des 19. Jahrhundert aufweisen. Sie stehen in der Verwaltungs- und Rechtstradition einer „legalist administrative culture“ (*Kuhlmann/Bouckaert* 2016, S. 8). Das öffentlich-rechtliche Kammersystem wurde in Ungarn 1868, in Frankreich 1898 und in Deutschland 1848 (in Preußen) und 1897 (im damaligen deutschen Reichsgebiet) etabliert. Diese Tradition wurde nach den markanten historischen Einschnitten der totalitären bzw. autokratischen Herrschaft jeweils restauriert; in Deutschland 1956 mit dem Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) und in Ungarn 1994 mit dem Wirtschaftskammergesetz (GA. XVI./1994). Es liegt auf der Hand, dass die vier Dekaden während autokratischer Herrschaft und die anschließende turbulente Transformation andere Bedingungen der Kammerentwicklung in den mittel- und osteuropäischen Staaten schufen.⁷

6.1 Politics und starker Wandel – Das Beispiel Ungarn

Die Entwicklung des ungarischen Kammersystems steht beispielhaft für einen grundlegenden Wandel im Sinne der Abschaffung der zuvor existierenden Pflichtmitgliedschaft (Tab. 1), der durch eine politics-getriebene Dynamik geprägt ist und mit dem Aufstieg einer ‚Anti-Establishment Partei‘ verbunden ist. Maßgeblich sind hier majoritär geprägte parteipolitische Strategien.

1994 wurde in der Tradition des öffentlich-rechtlichen Kammersystems die Pflichtmitgliedschaft für Unternehmen wieder eingeführt. Allerdings hatte die ungarische Regierung die Kammern finanziell nicht ausgestattet, so dass es 1994/95 zu der Situation kam, dass die Mitglieder einem Kontributionszwang unterlagen, ohne dafür erkennbare Gegenleistungen zu erhalten. Dies führte zu erheblicher Unzufriedenheit bei den ungarischen Unternehmen (*Zachar/Strausz* 2014, S. 208-209; *Zachar* 2017, S. 147-148). Diese wurde von der national-konservativen FIDESZ⁸ wahlkampfstrategisch genutzt. Diese mobilisierte im Wahlkampf 1998 mit deutlicher Kammerkritik, um so die Unterstützung der klein- und mittelständischen Unternehmer/innen an der Wahlurne zu gewinnen (*Strausz/Zachar* 2010, S. 241-243). Nach der gewonnenen Wahl verabschiedete das ungarische Parlament 1999 ein Gesetz (CXXI./1999), mit dem die Struktur des Kammersystems an zwei entscheidenden Stellen verändert wurde. Zunächst wurden die Handwerkskammern, die bisher – ähnlich wie in Deutschland und Frankreich – institutionell eigenständig gewesen waren, in die Handels- und Industriekammern integriert. Darüber hinaus wurden die Pflichtmitgliedschaft von Unternehmen in der Kammer abgeschafft und bislang übertragene öffentliche Verwaltungsaufgaben bei Wirtschaftsförderung und Außenhandel einkassiert. Die Organisationen behielten zwar ihren öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus. Auch blieb ihnen die „Wahrnehmung der Gesamtinteressen“ der Gewerbetreibenden vorgeschrieben (GA. CXXI./1999. § 9). Sie verloren aber Mitglieder und Aufgaben. Von den zuletzt registrierten 727.384 Unternehmen verblieben nach Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft lediglich 29.523 im Jahr 2000; ganz überwiegend handelte es sich dabei um Großunternehmen bzw. deren Tochtergesellschaften oder Filialen von transnationalen Firmen. Die klein- und mittelständischen Unternehmen verließen die Kammer. Sie traten auch keinem anderen Unternehmensverband bei (*Zachar* 2009; *Strausz/Zachar* 2010; *Reutter/Träger* 2012, S. 786-787; *Zachar* 2017, S. 148). Im Jahr 2012 wurde dann eine Pflichtregistrierung von Unternehmen bei den Kammern eingeführt, mit der jedoch keine Mitgliedschaftsrechte einhergingen (*Zachar/Strausz* 2014; *Zachar* 2017, S. 150). Das Outcome der Entwicklung wurde mit der Neuerung nicht wesentlich verändert; es blieb bei einem grundlegenden institutionellen Wandel in Ungarn.

Die Handels- und Industriekammern wurden durch die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft 1999 faktisch bedeutungslos, obwohl im ungarischen Wirtschaftsministerium deren Zweck und die Übertragung von Aufgaben durchaus positiv gesehen wurden (*Strausz/Zachar* 2010, S. 242-245). Ausschlaggebend für diesen grundlegenden institutionellen Wandel waren insbesondere politische Erwägungen: Zunächst nutzte die FIDESZ die Unzufriedenheit klein- und mittelständischer Unternehmen erfolgreich zur Wählerstimmenmaximierung. Zudem wurde das hauptamtliche Personal der Kammern von der FIDESZ-Regierung dem alten „Establishment“ und der nunmehrigen Opposition zugeordnet. Mit der Kammerreform sollte eine Bastion der politischen Gegner geschliffen werden.

Die weit gehende Schwächung der funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft folgte dabei einem Mechanismus der majoritären Politisierung. Dieser ist dadurch geprägt, dass die bei Wahlen erfolgreichen Parteien als „revenue maximizing rulers“ (*Geddes* 2009, S. 325) im Rahmen einer Strategie des Machterhalts darauf aus sind, die Kontrollinstanzen der Exekutive zu beschränken, also etwa die Verfassungsgerichte, Medien und zivilgesellschaftliche Assoziationen (*Rubio/Goretti* 1996; *Dresden/Howard* 2016). Ungarn hat sich hier nicht nur generell in Richtung eines Majoritanismus entwi-

ckelt (*Bertelsmann Transformation Index* 2016, S. 6-7). Im konkreten Fall der Kammern zeigt das FIDESZ-Regime keine Bereitschaft organisierte Selbstregulierung durch gesellschaftliche Gruppen zu dulden (*Strausz/Zachar* 2010; Zachar 2017, S. 159-160).

6.2 Verwaltungsreformen und mittlerer Wandel – Das Beispiel Frankreich

Das öffentlich-rechtliche Kammersystem Frankreichs gehört neben Italien zu denjenigen Fällen, die einen erkennbaren, durch Organisationsreformen geprägten, jedoch nicht grundlegenden (im Sinne der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft) institutionellen Wandel erfahren haben (Tab. 1). So wurden der regionale Zuschnitt der Kammerbezirke und die Finanzierung deutlich verändert.

Die konkreten Veränderungen für die französischen *Chambres de commerce et d'industrie* (CCI) wurden bereits in den 1990er Jahren eingeleitet. Sie gewannen aber erst nach der Jahrhundertwende im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise und der aktuellen Regionalreformen an Dynamik. Wesentlich sind drei Rechtsakte, nämlich das Gesetz zur Förderung klein- und mittelständischer Betriebe von 2005 (2005-882, 2.8.2005), das Gesetz von 2010 bezüglich des Kammernetzwerkes (2010-853, 23.7.2010) und die Rechtsverordnung zum Kammernetzwerk von 2015 (2015-1540, 26.11.2015), die Bezug nimmt auf das Gesetz zur territorialen Neuordnung der Republik (*Loi NOT-Re, 2015-991, 7.8.2015*). Mit diesen drei Rechtsakten fand eine deutliche Kompetenzverlagerung von den lokalen auf die regionalen CCI statt. Letztere entscheiden nunmehr über die Aufgaben und Finanzierung der funktionalen Selbstverwaltung. Die maßgeblichen Entscheidungskompetenzen wurden in den letzten zehn Jahren innerhalb des französischen Kammersystems nach oben verlagert (*Kluth* 2011; *Chupin* 2011, S. 17-25). Gleichzeitig waren die Kammern mit einem Einnahmerückgang konfrontiert, der sich einerseits daraus ergab, dass die staatlichen Zuweisungen über Zielvereinbarungen absteigend gestaffelt wurden, um von den Kammern einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung des staatlichen Gesamtetats einzuholen. Andererseits verloren die CCI wesentliche Infrastrukturaufgaben, insbesondere im Bereich des Flughafenmanagements. Dadurch verringerten sich ihre Einnahmen zusätzlich (*Assemblée Nationale* 2015, S. 36-38; S. 47-54). Auch wenn die Pflichtmitgliedschaft und allgemeine Aufgabenbeschreibung grundsätzlich erhalten blieb, kann man als Outcome des Reformprozesses festhalten, dass sich die Kammern von einer staatlich geförderten Assoziation lokaler Notablen (*Offerlé* 2009, S. 38), in der neben der lokalen Wirtschaftsförderung die soziale Vergemeinschaftung maßgeblich war, zu einer regionalen staatsnahen Entwicklungsagentur mit der Aufgabe entwickelte, clusterorientierte Wirtschaftsförderung zu betreiben. Davon zeugen, neben den Kompetenzverlagerungen auf die regionale Ebene, auch die häufigen Fusionen der lokalen Kammern (*Sénat* 2016, S. 13-14).

In Frankreich setzt der Legitimationsschwund bei den Mitgliedern bereits Ende der 1980er Jahre ein. Er zeigt sich in einem erheblichen Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Kammern (*Chupin* 2011, S. 37-38) und wird auf die schlechte Leistungserbringung der CCI zurückgeführt (*Eggrickx* 1999, S. 152; *Sénat* 2014, S. 12). Die auch aus Sicht exekutiver Akteure (beispielsweise des Wirtschafts- und Finanzministeriums) und des Rechnungshofs ungenügende Performanz der französischen Kammern lässt sich an einem Beispiel der Leistungserbringung nachvollziehen, nämlich dem Betrieb der Pro-

vinzflughäfen. 1933 waren die CCI per Gesetz als alleinige Konzessionäre der französischen Provinzflughäfen bestimmt worden. Dies war ihr spezifisches Monopol in der Leistungserbringung. Ab 1997 wurde das Flughafenmanagement neu ausgerichtet. Mit der Dezentralisierungsreform 2004 wurde das Eigentum der Flughäfen (nicht ihr Betrieb) auf die jeweiligen territorialen Ebenen übertragen. 2005 wurde es ermöglicht, die Betriebsführung von Flughäfen im Wettbewerb an gemischtwirtschaftliche Gesellschaften und private Konsortien zu vergeben. Hintergrund der Reformen war das chronische Finanzdefizit der Flughäfen, das ausdrücklich auf ein schlechtes Vertragsmanagement der CCI zurückgeführt wurde (*Cour des Comptes* 2008; 2015). Diese Reform führte dazu, dass sich die Anzahl der Flughäfen, die von den CCI betrieben wurden, von 121 im Jahr 2002 auf 68 im Jahr 2016 verringerte.

Auf den Leistungsabfall der öffentlich-rechtlichen Kammern reagierten die französischen Regierungen unterschiedlicher Couleur im Zeitverlauf mit der Einführung wettbewerblicher Verfahren. Sie setzten mit dieser administrativen Strategie die Kammern unter Druck, verringerten ihre Dependenz bei der Leistungserbringung und veränderten so das Delegationsverhältnis zwischen Staat und Kammern grundlegend. Für die veränderte Finanzierung der CCI erwies sich die Einführung von Zielvereinbarungen zwischen Regierung und Kammern als prägend. 2013 wurden mit einem Vertrag zwischen den CCI und der französischen Regierung (*contrat d'objectif et performance, COP*) die Beziehungen zwischen Staat und Kammern kontraktualisiert und auf Anreize umgestellt. Analoge Verträge gibt es mittlerweile auf der regionalen Ebene. Zusätzlich wurde den Kammern im Zuge der französischen Fiskalkrise ein gestaffelter Finanzbeitrag zur Haushaltskonsolidierung abverlangt (*Assemblée Nationale* 2015).

Parallel mit der kontraktuell ausgerichteten Umstellung der Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen Staat und CCI liefen Territorial- und Kompetenzreformen. Mit dem Gesetz von 2010 zur neuen Kompetenzverteilung im Kammernetzwerk (2010-853, 23.7.2010), der entsprechenden Rechtsverordnung von 2015 (2015-1540, 26.11.2015) und dem Gesetz zur territorialen Neuordnung der Republik (*Loi NOTRe*, 2015-991, 7.8.2015) erfolgte eine grundlegende Neuausrichtung in dem bis dato durch die lokalen Kammern geprägten System: Die Ressourcen und Kompetenzen wurden bei den regionalen Kammern konzentriert, die territorial deckungsgleich mit den französischen Regionen sein sollen. Ausschlaggebend war in diesem Zusammenhang, dass sich das Kammersystem an den Vorgaben der staatlichen Territorialreformen anzupassen hatte (*Kuhlmann* 2009), um die gebietskörperschaftliche Kongruenz zu wahren.

Im Rahmen der Prinzipal-Agenten Beziehungen zwischen der Regierung und den französischen CCI zeigt sich insgesamt eine Dynamik, die ganz maßgeblich davon geprägt ist, dass die Regierungen einerseits durch eine kontraktuell und wettbewerblich orientierte Verwaltungspolitik (*Hood* 1991; *Vincent-Jones* 2006) ihre Abhängigkeit von den Kammern (und ihrer als nicht hinreichend wahrgenommenen Leistungserbringung) verringern und diese zugleich im Zuge der territorialen Staatsreformen dominieren. Maßgeblich ist hier die Logik staatlicher Verwaltungsreformen in Kombination neuer Wettbewerbspolitik (*Gualmini/Schmidt* 2013, S. 359-369; *Maréou* 2016).

6.3 Mitgliedschaft und schwacher Wandel – Das Beispiel Deutschland

Wie eingangs anhand des Beschlusses des BVerfG deutlich wurde, steht das deutsche Kammersystem eher für institutionelle Stabilität als für Wandel, da die Pflichtmitgliedschaft bestätigt wurde. Jedoch hat das BVerfG hinsichtlich der Formulierung des Gesamtinteresses der regionalen Wirtschaft nicht allein eine „Argumentation mit sachbezogenen Kriterien“, sondern auch – das ist die Neuerung – die Darstellung von Minderheitenpositionen festgelegt, also einen Minderheitenschutz (1 BvR 2222/12; 1 BvR 1106/13, Rd. 110-113). In der Funktion der Interessenaggregation und -artikulation zeigt sich dementsprechend ein schwacher institutioneller Wandel. Dieser wurde durch breite Klagetätigkeit einer – im europäischen Vergleich wohl einzigartigen – kammerkritischen Bewegung induziert.⁹ Die einhergehende Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte (*BVerwG* C 20.09, 23.6.2010; *Verwaltungsgericht Hamburg* 17 K 4043/14, 25.11.2015, *BVerwG* 10 C 4.15, 23.3.2016; *Möllering* 2010) legte fest, dass die politischen Stellungnahmen an die konkreten Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft, an einen sachlich-abwägenden Ton und an interne Deliberation (inkl. der Kenntlichmachung von Minderheitenpositionen) gebunden seien. Die Interessenvertretungsfunktion der IHKn wurde damit juristisch deutlich eingehegt.

Diese kammerkritische Bewegung entstand Mitte der 1990er Jahre. In Deutschland kam es 1992 zu einer gesetzlichen Änderung des IHK-Beitragsrechts, durch die bislang beitragsfreie Mitglieder, überwiegend Kleingewerbetreibende¹⁰, in die Kammerfinanzierung einbezogen wurden. Nunmehr erfuhren sie unmittelbar einen bislang nicht realisierten Kontributionszwang. In der Folge wurde die Pflichtmitgliedschaft von Teilen der Mitgliedschaft offen in Frage gestellt und politisiert. 1995 gründete sich beispielsweise in Dortmund der bundesweit tätige Verein „IHK-Verweigerer“, der seit 1996 als Bundesverband für freie Kammern firmiert (*Bundesverband für freie Kammern* 2016). Dieser forderte eine Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in Industrie-, Handels- und Handwerkskammern und etablierte sich in den 2000er Jahren als ernstzunehmenden Opposition gegen die IHKn (*Sack/Schroeder* 2017, S. 100-101).

Dieser Verband propagierte einen grundlegenden Wandel des öffentlich-rechtlichen Kammersystems, insbesondere durch die Abschaffung von Mitglieds- und Beitragspflicht, dann aber auch durch die Forderung nach der Einführung von transparenter Berichterstattung und Rechenschaftslegung der IHKn und Demokratisierung der Beratungsprozesse in den Kammergremien. Neben einer permanenten und skandalisierend geprägten Berichterstattung verfolgte der Verband drei Strategien: Erstens wurde auf die politischen Parteien Einfluss genommen. Diese Strategie resultierte darin, dass von unterschiedlichen politischen Parteien mehr Effizienz und Transparenz der Kammertätigkeit gefordert wurde (*Sack/Schroeder* 2017, S. 100-101). Jedoch wurde die Schwelle der Formierung einer parlamentarischen Mehrheit zur Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft deutlich nicht überwunden. Dafür war zweierlei ausschlaggebend. So gab und gibt es einen parteiübergreifenden programmatischen Konsens, die funktionale Selbstverwaltung der Wirtschaft als vorzugswürdig gegenüber einer rein staatlichen oder rein marktlichen Leistungserbringung zu sehen. Darüber hinaus existiert ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis: Die Kammern sind die „zuständigen Stellen“ (BBiG § 71) bei der Dualen Berufsausbildung. Es handelt sich hier um ein wesentliches Element des deutschen koordinierten Kapitalismus, das sich im internationalen Vergleich als erfolgreich erwiesen hat (*Busemeyer/Trampusch* 2011, S. 425). Die deutschen poli-

tischen Parteien scheuen das Risiko, durch die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft ein etabliertes institutionelles Arrangement anzugehen und in der Folge ggf. für höhere Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildungsmängel verantwortlich gemacht zu werden.

Die zweite Strategie des kammerkritischen Verbands bestand in der Unterstützung lokaler ‚Oppositionsgruppen‘, das heißt von Unternehmer/innen, die sich bei Vollversammlungswahlen als Alternative zur bisherigen Tätigkeit der jeweiligen IHK zur Wahl stellten: Dies erfolgte beispielsweise in Berlin, Kassel und Schwerin. Besonders war hier die Vollversammlungswahl der Handelskammer Hamburg im Februar 2017. Bei dieser gewannen die als Kammerkritiker „Wir sind die Kammer“ angetretenen Kandidat/innen 55 von möglichen 58 Sitzen. Zugleich hatte sich die Wahlbeteiligung deutlich erhöht, nämlich auf 17,6% gegenüber 9,6% in 2014. Es fand also eine lokale Politisierung der funktionalen Selbstverwaltung statt.

Die dritte Strategie bestand in der bereits skizzierten Klagetätigkeit, die dahingehend erfolgreich war, dass die Interessenartikulation der IHKn eingeehrt worden ist. Sie hat sich jedoch im Sinne des eigentlichen politischen Ziels (Abschaffung des Beitragszwangs) nicht durchgesetzt.

Der schwache institutionelle Wandel des deutschen öffentlich-rechtlichen Kammer-systems ist wie folgt zu erklären: Auf seiner dynamischen Seite (Wandel) sind die Organisierung von klein- und mittelständischen Unternehmen und die strategischen Kompetenzen der kammerkritischen Bewegung prägend. Auf seiner stabilisierend-pfadabhängigen Seite wird die Entwicklung durch den großen programmatischen Konsens bei den deutschen Parteien hinsichtlich der Delegation der Leistungserbringung und der (einhergehenden) Dependenz von der funktionalen Selbstverwaltung bei politisch kritischen Gütern (vor allem der Dualen Berufsausbildung) bestimmt. Anders als in Frankreich hat es keine Neubestimmung der Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen Regierung und funktionaler Selbstverwaltung gegeben.

7 Politics, Verwaltungsreformen und Mitgliedermobilisierung – Mechanismen des institutionellen Wandels

Der explorative „diverse cases“-Vergleich hat die Unterschiedlichkeit der Dynamiken in den EU-Mitgliedstaaten hervorgehoben. Die Fälle stehen beispielhaft für drei unterschiedliche Ausprägungen des institutionellen Wandels öffentlich-rechtlicher CoC in Europa und zugleich für unterschiedliche Kombinationen von Einflussfaktoren.

Bei aller Unterschiedlichkeit zeigt sich in allen drei Ländern eine gemeinsame Ausgangsbedingung des institutionellen Wandels, nämlich der (partielle) Rückgang der Unterstützung für die CoC in Teilen der Mitgliedschaft. Aufgrund der Pflichtmitgliedschaft ist ein Exit nicht möglich (Traxler 1986: 175). Die Artikulation der Unzufriedenheit kann über interne Voice, also die Nutzung der Kommunikationsmöglichkeiten in den gewählten Gremien der funktionalen Selbstverwaltung, oder die Politisierung der Pflichtmitgliedschaft in dem Sinne erfolgen, dass für eine Austrittsmöglichkeit mobilisiert wird (Sack/Fuchs 2016; s.a. Hirschman 2004). Da die CoC als Agenten von Parlament und Regierung (als Prinzipale) mit der „participation in public policy“ (Traxler 2010, S. 161) beauftragt worden sind, sind die politischen Parteien und die Exekutive ebenfalls relevant für die Artikulation etwaiger Unzufriedenheit.

Die drei Fälle zeigen nun unterschiedliche externe und interne Artikulationen der Unzufriedenheit. In Ungarn war es eine politische Partei, welche den weiteren Prozess bestimmte, in Frankreich waren es die Regierungen mit parteipolitisch unterschiedlicher Couleur und in Deutschland eine kammerkritische Bewegung. Davon ausgehend zeigen die drei Fälle drei unterschiedliche Dynamiken:

Der *politics-getriebene Mechanismus* ist dadurch gekennzeichnet, dass die schlechte Leitungserbringung der Kammern zur Unzufriedenheit eines bestimmten Elektorats führt und diese von einer politischen populistisch agierenden ‚Anti-Establishment-Partei‘ zwecks Wählerstimmenmaximierung genutzt wird. Nach Gewinn der politischen Mehrheit wird eine Strategie des Majoritanismus verfolgt (Dresden/Howard 2016), mit der die Elite der siegreichen Partei den Machterhalt durch die Konzentration der exekutiven Ressourcen, die Minimierung der Kontrolle der Exekutive (etwa durch Justiz und Medien) und die Einschränkung gesellschaftlicher Assoziationen und Körperschaften anstrebt.

Im *verwaltungsreform-getriebenen Mechanismus* sind die Prinzipal-Agenten Beziehung und die konkrete Delegationsbeziehung ausschlaggebend (Jensen/Meckling 1976; Ebers/Gotsch 2014). Die Unzufriedenheit mit den Kammern wurde zunächst durch eine Veränderung der Dependenzbeziehung bearbeitet, insofern das Leistungserbringungsmonopol der Agenten (Kammern) durch die Einführung von Wettbewerb abgeschafft wurde. In einem zweiten Schritt wurden finanzielle Anreizmechanismen eingeführt (Holmstrom/Milgrom 1991, Vincent-Jones 2006). Prägend für die Transformation war schließlich, dass die Kammerreformen ein Element unter anderen der generellen territorialen Staatsreform waren, sich also an dessen grundsätzliche Logik anzupassen hatten. Entscheidend sind die staatlichen Verwaltungsreformstrategien, die teilweise intentional auf die Performanz der Kammern reagieren, teilweise aber der Eigenlogik von Territorialreformen und dem Prinzip der Kongruenz körperschaftlicher Räume folgen.

Im *mitglieder-getriebenen Mechanismus* zeigt sich die soziale Polarisierung der Mitgliedschaft durch die Konstitution eines organisationsinternen „aufständischen“ „Agenten des Wandels“, welcher „consciously seek to eliminate existings institutions or rules [...] by actively and visibly mobilizing against them“ (Mahoney/Thelen 2010, S. 23). Die assoziative Organisationsfähigkeit, das Bewusstsein, politisch etwas ausrichten zu können (political efficacy) und die strategischen Kompetenzen der Verbandsführung sind die wesentlichen Momente der Dynamik. Diese organisationsinternen „Agenten des Wandels“ sind aber auf Resonanz sowohl im politischen als auch im juristischen Raum angewiesen.

Politics, Verwaltungsreform und Mitglieder – Fazit

Warum kommt es zu institutionellem Wandel der öffentlich-rechtlichen Kammersysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union? Dies war die Ausgangsfrage des Artikels. Dabei sind die unterschiedlichen Ausprägungen des Wandels erklärungsbedürftig. Im Anschluss an den Überblick über die Veränderungen wurde ein „diverse cases“-Vergleich durchgeführt, um die Reformen erklären zu können (Beach/Pedersen 2013, S. 18-21). Der radikale institutionelle Wandel des ungarischen Kammersystems (Abschaffung der Mitgliedschaft) folgte dabei einer politics-getriebene Dynamik, in

der die Unzufriedenheit mit der Leistungserbringung der Organisation mit dem Wahlkampf kalkül einer konservativ-nationalistischen Partei, deren Wahlsieg und deren majoritär geprägten Strategie kombiniert wurde, die exekutiven Befugnisse (auch in der Wirtschaftspolitik) zu konzentrieren und gesellschaftliche Assoziationen zu marginalisieren. Die in einem mittleren Grad ausgeprägten Veränderung des französischen Kammer-systems folgen einer Verwaltungsreformdynamik, in der die Unzufriedenheit mit der Leistungserbringung von den Regierungen durch die Einführung von Wettbewerbs- und Anreizmechanismen strategisch bearbeitet wird und die CCI zugleich an die staatlichen Territorialreformen angepasst werden. Damit veränderten sich Aufgaben, Zuschnitt und Machtressourcen, aber die Pflichtmitgliedschaft blieb grundsätzlich erhalten. Der schwache institutionelle Wandel des deutschen Kammer-systems ist insofern pfadabhängig, als die maßgeblichen politischen Parteien einen programmatischen Konsens zur polyzentralen Verwaltungsstruktur aufweisen und insbesondere die Duale Berufsausbildung die Kammern als wesentliche Leistungserbringer beinhaltet. Dynamisiert wurden die deutschen IHKn durch eine mitglieder-getriebene Dynamik, in der die politischen Kompetenzen eines kammerkritischen Interessenverbands mit der Resonanz bei den (Verwaltungs-) Gerichten kombiniert wurden.

Mit dem Vorgehen in zwei Schritten (quantitativer Überblick, „diverse cases“-Vergleich) wird insofern ein Fortschritt in der Forschung zur funktionalen Selbstverwaltung markiert, als diese europäisch vergleichende Empirie bislang ebenso wenig vorlagen wie Einsichten in die drei genannten Mechanismen. Allerdings sind auch die Grenzen des Vorgehens zu markieren. Dieses hat insbesondere die Varianz der Kammerentwicklung betont und induktiv Mechanismen identifiziert. Zur Validierung der benannten Mechanismen stehen theoriestendenden Fallstudien aus, mit denen geklärt werden kann, ob die benannten Erklärungsfaktoren auch in anderen Kombinationen mit ähnlichen oder unterschiedlichen Ergebnissen vorkommen können.

Anmerkungen

- 1 Das Jahr 1995 wurde als ein Zeitpunkt gewählt, an dem die erste institutionelle Konsolidierung in den mittel- und osteuropäischen Staaten erfolgt war.
- 2 Diese wurden vom Autor 2016 aktualisiert.
- 3 Im Projekt „Stability and Change of Commerce in European Comparison“ wurden der länderspezifische institutionelle Wandel in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Polen, Spanien und Ungarn von Patrick Bernhagen, Robert J. Bennett, Ferdinand Karlhofer, Urszula Kurczewska, Iván Medina, Joaquim Molin, Christine Quittkat, Karsten Ronit, Detlef Sack, Péter Kristián Zachar und Ulrich Zellenberg bearbeitet. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft wird für die Finanzierung gedankt. Die Ergebnisse des Projekts sind nachzulesen in *Sack 2017*.
- 4 Der öffentlich-rechtliche Status kann zu Vorteilen bei der Zuweisung öffentlicher Aufgaben, steuerrechtlichen Behandlung und Beteiligung an Konsultationen der Exekutive und Legislative führen.
- 5 Im Beobachtungszeitraum wurde aber in Serbien ein öffentlich-rechtliches Kammer-system etabliert.
- 6 Nicht ersichtlich sind in Tab. 2 jene Fälle mit erfolglosen Initiativen für einen institutionellen Wandel. So gab es im Beobachtungszeitraum seit 1995 sowohl in Großbritannien als auch in Polen Bestrebungen, eine Pflichtmitgliedschaft für CoC einzuführen, die jedoch in den konservativ-säkularen Parteien nicht akzeptiert, vor allem aber von den existierenden Wirtschaftsverbänden bekämpft wurden.
- 7 Die besonderen Schwierigkeiten der mittel- und osteuropäischen CoC bestanden während der polit-ökonomischen Transformation darin, dass sie erstens mit erheblichen politischen Turbulenzen im Sinne der häufigen Neugründung von Parteien und Regierungswechseln wie auch mit wechselnden wirtschaftspolitischen Prioritäten befasst waren. Zudem waren ihre Mitgliedschaft und ihre Kunden, also die Unternehmen, mit der Etablierung in einem unsteten Markt konfrontiert und dabei auch einem ra-

- schen Wandel von Erfordernissen an die Dienstleistungserbringung unterworfen (Möllering 2003; Vambery/Mayer 2005; Crowley/Stanojevic 2011; Zachar/Strausz 2014).
- 8 Fialat Demokraták Szvetsége, Bund junger Demokraten
 - 9 Es gibt für andere europäische Länder keine Hinweise darauf, dass Unzufriedenheit bei den Kammermitgliedern zu einer ähnlichen themenspezifischen Bewegung bzw. einem Verband geführt hat.
 - 10 In der durch Kleinunternehmen geprägten sozialen Struktur der Mitgliedschaft zeigt sich die oben genannte Polarisierung zwischen Unternehmen.

Literatur

- Assemblée Nationale*, 2015: Rapport d'Information. No. 3064. Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, Paris
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press
- Bennett, Robert J.*, 2011: Local business voice. The History of Chambers of Commerce in Britain, Ireland, and revolutionary America, 1760-2011, New York: Oxford University Press
- Bertelsmann Stiftung*, 2016: Transformation Index BTI 2016. Political Management in International Comparison, Gütersloh
- Bundesverband für freie Kammern (bffk)*, 2016. Online verfügbar unter: <http://www.bffk.de>, Stand: 27.02.2017.
- Busemeyer, Marius R./Trampusch, Christine*, 2011: Comparative Political Science and the Study of Education, in: *British Journal of Political Science*, 41(2), S. 413-443.
- CCI France*, 2014: Note sur la situation des réseaux CCI européens de droit public, Paris
- Chupin, Christian*, 2011: Chambres de commerce et d'industrie. Un nouveau départ? Paris: La Documentation française
- Cour de Comptes*, 2008: Rapport public thématique. Les Aeroports français face aux mutations du transport aérien, Paris
- Cour de Comptes*, 2015: Le Rapport Public Annuel 2015. Tome II. L'organisation, les missions, les résultats, Paris
- Crowley, Stephen/Stanojevic, Miroslav*, 2011: Varieties of Capitalism, Power Resources, and Historical Legacies. Explaining the Slovenian Exception, in: *Politics & Society*, 39(2), S. 268-295.
- Decker, Frank*, 2016: Parteiendemokratie im Wandel. Beiträge zur Theorie und Empirie, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Deutsche Bank Research*, 2014: Unternehmensdemographie und -dynamik in Europa. Aktuelle Trends in der Unternehmenslandschaft, Frankfurt a.M.
- Dresden, Jennifer Raymond/Howard, Marc Morjé*, 2016: Authoritarian backsliding and the concentration of political power, in: *Democratization*, 23(7), S. 1122-1143.
- Dür, Andreas/Bernhagen, Patrick/Marshall, David*, 2015: Interest group success in the European Union. When (and why) does business lose?, in: *Comparative Political Studies*, 48(8), S. 951-983.
- Eberhard, Harald/Zellenberg, Ulrich E.* (Hrsg.), 2014: Kammern in einem sich wandelnden Umfeld, Wien: Jan Sramek Verlag
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried*, 2014: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: *Kieser, Alfred/Ebers, Mark* (Hrsg.), *Organisationstheorien*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 195-255.
- Eggriickx, Ariel*, 1999: Un exemple type d'organisation incontrôlable, paradoxalement contrôlée. Le cas des chambres de commerce et d'industrie, in: *Comptabilité – Contrôle – Audit*, 5(2), S. 151-170.
- Eurochambres*, 2010: Facts and Figures about Eurochambres' Network, Brüssel
- Eurochambres*, 2016: The Association of European Chambers of Commerce and Industry, Brüssel. Online verfügbar unter: http://www.eurochambres.eu/objects/3/Files/EUROCHAMBRES_Plaquette_2015.pdf, Stand: 02.09.2016.
- Geddes, Barbara*, 2009: What causes democratization?, in: *Boix, Carles/Stokes, Susan Carol* (Hrsg.), *The Oxford handbook of comparative politics*, Oxford: Oxford University Press, S. 317-339.

- George, Alexander L./Bennett, Andrew, 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge/Mass.: MIT Press (BCSIA Studies in International Security)
- Gerring, John, 2010: Causal Mechanisms: Yes, but ..., in: *Comparative Political Studies*, 43(11), S. 1499-1526.
- Gualmini, Elisabetta/Schmidt, Vivien A., 2013: State transformation in Italy and France. Technocratic versus political leadership on the road from non-liberalism to neo-liberalism, in: *Schmidt, Vivien A./Thatcher, Mark* (Hrsg.), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 346-373.
- Hedström, Peter/Ylikoski, Petri, 2010: Causal Mechanisms in the Social Sciences, in: *Annual Review of Sociology*, 36, S. 49-67.
- Hernández, Enrique/Kriesi, Hanspeter, 2016: The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe, in: *European Journal of Political Research*, 55(2), S. 203-224.
- Heyne, Karolin, 2011: § 4 Das Kammerwesen in anderen Staaten, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, Baden-Baden: Nomos, S. 92-105.
- Hirschman, Albert Otto, 2004: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen: Mohr Siebeck
- Holmstrom, Bengt/Milgrom, Paul R., 1991: Multitask Principal-Agent Analyses. Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, in: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, S. 24-52.
- Hood, Christopher, 1991: A Public Management for all Seasons?, in: *Public Administration*, 69(1), S. 3-19.
- International Chamber of Commerce (ICC)/ICC World Chambers Federation (WCF)*, 2015: 9. World Chambers Congress. Chambers for global prosperity, Turin, 10.06.2015.
- Jensen, Michael C./Meckling, William H., 1976: Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3, S. 305-360.
- Karlhofer, Ferdinand, 2017: Wirtschaftskammer und Korporatismus in Österreich, in: *Sack, Detlef* (Hrsg.), *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS, S. 233-255.
- Kluth, Winfried* (Hrsg.), 2003-2016: *Jahrbuch des Kammerrechts 2002-2015*, Baden-Baden: Nomos
- Kluth, Winfried*, 2011: Die Organisationsreform der französischen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern im Jahr 2010, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2010*, Halle a. d. Saale: Peter Junkermann, S. 123-134.
- Kohler-Koch, Beate, 2016: Deutsche Industrieverbände. Studie zur Heterogenität der Verbandswirksamkeit, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26, S. 53-74.
- Kuhlmann, Sabine, 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos
- Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), 2016: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, London: Palgrave Macmillan
- Lang, Achim/Schneider, Volker*, 2007: Wirtschaftverbände. Verbandspolitik im Spannungsfeld von divergierenden Interessen und hierarchischer Integration, in:
- Lowery, David/Gray, Virginia*, 1995: The population ecology of Gucci Gulch, or the natural regulation of interest group numbers in the American states, in: *American Journal of Political Science*, 39(1), S. 1-29.
- Lowery, David* u.a., 2012: Generalist Interest Organizations and Interest System Density. A Test of the Competitive Exclusion Hypothesis, in: *Social Science Quarterly*, 93(1), S. 21-41.
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen*, 2010: *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, New York: Cambridge University Press
- Marçou, Gérard*, 2016: Local Government Public Service Provision in France. Diversification of Management Patterns and Decentralisation Reforms, in: *Wollmann, Hellmut/Koprić, Ivan/Marçou, Gérard* (Hrsg.), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, London: Palgrave Macmillan, S. 55-69.
- Martin, Cathie Jo/Swank, Duane*, 2012: *The Political Construction of Business Interests. Coordination, Growth, and Equality*, New York: Cambridge University Press

- Medina, Iván/Molins, Joaquim M.*, 2017: Institutioneller Wandel der spanischen Industrie- und Handelskammern, in: *Sack, Detlef* (Hrsg.), *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS, S. 119-140.
- Möllering, Jürgen*, 2003: Industrie- und Handelskammern in den neuen Marktwirtschaften. Ein vergleichender Überblick über die Entwicklungen des Kammerrechts in verschiedenen Staaten des ehemaligen Ostblocks, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammerrechts 2002*, Baden-Baden: Nomos, S. 335-350.
- Möllering, Jürgen*, 2010: Interessenvertretung durch Kammern. Sachliche Reichweite und verfahrensrechtliche Anforderungen, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009*, Halle (Saale): Peter Junkermann, S. 21-52.
- O'Brien, Robert/Williams, Marc*, 2014: *Global Political Economy. Evolution and Dynamics*, New York: Palgrave Macmillan
- Offerlé, Michel*, 2009: *Sociologie des organisations patronales*, Paris: La Découverte
- Olson, Mancur*, 1965: *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Reutter, Werner* (Hrsg.), 2012: *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien
- Reutter, Werner/Träger, Hendrik*, 2012: Ungarn. NGO's, Verbände und Politik: viel Schein, wenig Sein?, in: *Reutter, Werner* (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 783-808.
- Rubio, Delia Ferreira/Goretti, Matteo*, 1996: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional, in: *Desarrollo Económico*, 36(141), S. 443-474.
- Sack, Detlef* (Hrsg.), 2017: *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS
- Sack, Detlef/Fuchs, Sebastian*, 2016: Kammeropposition mit Oberwasser? Phänomene und Erklärungsfaktoren des Protestes in und gegen Wirtschaftskammern, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26(2), S. 93-113.
- Sack, Detlef/Schroeder, Wolfgang*, 2017: Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschlands, in: *Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard* (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS, S. 85-109.
- Sack, Detlef/Strünc, Christoph* (Hrsg.), 2016: *Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessensorganisationen*, Wiesbaden: Springer VS
- Schmidt, Manfred G.*, 2016: *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München: C.H. Beck
- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang*, 1999: *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper, 99/1)
- Seawright, Jason/Gerring, John*, 2008: Case Selection Techniques in Case Study Research, in: *Political Research Quarterly*, 61(2), S. 294-308.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander*, 2004: *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Senat France*, 2014: *Rapport d'Information fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre des dispositions de la loi du 23 juillet 2010 relatives aux chambres de commerce et d'industrie*, No. 712, Paris
- Senat France*, 2016: *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat*, No. 310, Paris
- Silvia, Stephen J./Schroeder, Wolfgang*, 2007: Why Are German Employers Associations Declining? Arguments and Evidence, in: *Comparative Political Studies*, 40(12), S. 1433-1459.
- Strausz, Péter/Zachar, Péter Krisztián*, 2010: Die ungarischen Kammerstrukturen als Spielball der Politik?, in: *Schmidt-Trenz, Hans-Jörg/Stober, Rolf* (Hrsg.), *Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2009/2010 (RÖDS). Welche Aufsicht braucht der Dritte Sektor?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 227-255.

- Traxler, Franz*, 2007. Austria: in *Traxler, Franz/Huemer, Gerhard* (Hrsg.), 2007: Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach, London: Routledge Chapman & Hall, S. 39-63
- Traxler, Franz*, 2010: The long-term development of organised business and its implications for corporatism. A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980-2003, in: *European Journal of Political Research*, 49(2), S. 151-173.
- Traxler, Franz/Huemer, Gerhard* (Hrsg.), 2007: Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach, London: Routledge Chapman & Hall
- Vambery, Robert G./Mayer, Peter*, 2005: From Government Focus to Customer Focus. The Challenge Facing Chambers of Commerce in Central and Eastern Europe, in: *Journal of Global Business and Technology*, 1(2), S. 51-64.
- Vincent-Jones, Peter*, 2006: The New Public Contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality, Oxford: Oxford University Press
- Zachar, Péter Krisztián*, 2009: Neue Herausforderungen für die Wirtschaftskammern in Ungarn durch veränderte Rahmenbedingungen, in: *Dobák Miklós/Gergely, Jenő/Kluth, Winfried* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen des Kammerwesens und der Interessenvertretung in Ungarn und Europa, Budapest: L'Harmattan Verlag, S. 122-137.
- Zachar, Péter Krisztián*, 2017: Strukturwandel der ungarischen Handels- und Industriekammern nach 1989/1990, in: *Sack, Detlef* (Hrsg.), Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich, Wiesbaden: Springer VS, S. 141-161.
- Zachar, Péter Krisztián/Strausz, Péter*, 2014: Die Situation der Wirtschaftskammern in Ungarn vor und nach der Beseitigung der Pflichtmitgliedschaft, in: *Eberhard, Harald/Zellenberg, Ulrich E.* (Hrsg.), Kammern in einem sich wandelnden Umfeld, Wien: Jan Sramek Verlag, S. 205-229.
- Zellenberg, Ulrich E.*, 2015: Die gesetzliche Kammerzugehörigkeit im Widerstreit der Argumente, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2014, Halle a. d. Saale: Peter Junkermann, S. 143-172.

Autor des Beitrags:

Prof. Dr. Detlef Sack, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, X-C3-210, Universitätsstrasse 25, 33615 Bielefeld, Phone: +49 521 106 3998
detlef.sack@uni-bielefeld.de

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, dysfunctions, 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, *Rufin* 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-

sentiert und diskutiert. Der Beitrag endet mit Schlussfolgerungen sowie einem Blick auf Limitationen und weiterführende Forschungsoptionen.

2 Problemfelder im Kontext managerialer Koordinations- und Steuerungslogiken

2.1 Kooperative Governance bei der Erbringung sozialer Leistungen

Im verstärkt Engagement aktivierenden Gewährleistungsstaat ist das politisch-administrative System bekanntlich nicht notwendigerweise alleine für die öffentliche Leistungserstellung zuständig, sondern agiert als initiiender und moderierender Koordinator einer zielgerichteten Zusammenarbeit privater und staatlicher Gruppen bzw. Institutionen (vgl. *Reichard* 1994, S. 41f., 2002, S. 27, *Thom/Ritz* 2008, S. 11). Die Verbreitung des Modells der Gewährleistungsverwaltung führte zu einer Ausdifferenzierung der öffentlichen (Dienstleistungs-)Netzwerkstrukturen, die entsprechende Governance-Prozesse inkl. adäquater Steuerungs- und Kontrollmechanismen erfordern (vgl. *Reichard* 2002, S. 30f., 1994, S. 42f., *Budäus* 2005, S. 2ff.).

Eine Reduktion der staatlichen Leistungstiefe bzw. die Konzentration auf Kernaufgaben bezweckt Effizienz- und Effektivitätssteigerungen. Das institutionelle Spektrum möglicher Aufgabenwahrnehmung ist breit und inkludiert die für den Beitrag zentralen Kooperations- und Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle im Sozialbereich (vgl. *Naschold* u.a. 1996, S. 24ff., *Reichard* 1994, S. 38ff., 2002, S. 31ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 229ff.). Dabei agiert das politisch-administrative System als Leistungskäufer von Produkten, die bspw. eine private NPO für diverse Leistungsempfänger erbringt (vgl. *Schedler* 1996, S. 98f., *Thom/Ritz* 2008, S. 231).

Informationen kommt bei der politischen sowie betrieblichen Steuerung eine zentrale Rolle zu. Im Zuge der von managerialen Ansätzen geprägten Reformentwicklungen ist die Relevanz von quantitativen und qualitativen Leistungs- und Prozess-Informationen in Form von Indikatoren und Kennzahlen(-systemen) als Entscheidungshilfe gestiegen. Aufgrund der teils weitreichenden Kompetenzdelegationen erfordert insbesondere die Führung mittels LV und Globalbudgets ein professionelles Informationsmanagement (vgl. *Thom/Ritz* 2008, S. 167ff., *Reichard* 1994, S. 60ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 166ff.).

LV bzw. Kontrakte inkl. der daran gekoppelten Berichtspflichten sind ein Steuerungsinstrument, um angesichts dezentralisierter Verantwortung gegenüber verwaltungsinternen sowie -externen Leistungserbringern eine zielorientierte Lenkung und Überwachung sicherzustellen. Sie sollen eine erfolgsorientierte Führung der eigenverantwortlichen Auftragnehmer ermöglichen (vgl. *Reichard* 1994, S. 52f., *Thom/Ritz* 2008, S. 173ff., *Greiling* 2009, S. 142f.) und gelten als „Arbeitsinstrument einer modernen Verwaltung“ (*Dvorak/ Ruffin* 2012, S. 1). Unter LV versteht man „sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen (...), die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel“

(*Schedler/Proeller* 2011, S. 167). Gemäß *Dvorak/Ruflin* ist ein Leistungsvertrag „eine bindende Vereinbarung über Art, Umfang, Qualität, Kosten und Evaluation zu erbringender staatlicher Leistungen“ (*Dvorak/Ruflin* 2012, S. 3), wobei die Begriffe Kontrakt, LV, Leistungsvertrag und -auftrag hier synonym verwendet werden. Im Unterschied zu den früher dominanten, primär inputorientierten, einseitigen staatlichen Verfügungen wie Subventionen bzw. Zuwendungen als Projekt- oder institutionelle Förderungen, sind LV zweiseitig verpflichtende Rechtsgeschäfte, die auf Basis eines Verhandlungsprozesses die Lieferung definierter Produkte bzw. Dienstleistungen fixieren, wobei die Erfüllung des Leistungsversprechens eingeklagt werden kann (vgl. *Buchinger* u.a. 2008, S. 5f., *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 14, *Zauner* u.a. 2006, S. 17ff., *Knorr/Scheppach* 1999, S. 95f.). Im Sinne des NPM wird die traditionelle Inputsteuerung also durch eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung mittels LV und Globalbudgets abgelöst (*Schedler/Proeller* 2011, S. 76ff.). Als Vorteile bzw. Intentionen des Übergangs von der Subventionslogik zum outputorientierten Kontraktmanagement inkl. verrechtlichter Beziehungsstrukturen gelten Planungssicherheit, verstärkte Ziel- und Produktorientierung, eine effiziente und wirksame Aufgabenerledigung, Förderung von Kostendenken, (Leistungs-)Transparenz, Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und Motivation, partnerschaftliche Willensbildung und gesicherte(re) Beschäftigungsverhältnisse (vgl. *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 8ff., *Grohs* 2010, S. 413ff., *Knorr/Scheppach* 1999, S. 34f., *Schedler/Proeller* 2011, S. 166ff., *Zimmer* 1997, S. 76, *Thom/Ritz* 2008, S. 245ff.). Trotz positiver Effekte zeichnen empirische Studien laut *Ruflin* (vgl. 2006, S. 80ff.) jedoch ein gemischtes Bild der Wirkungen von Kontraktmanagement im Sozialbereich. Es sei nicht eindeutig, ob die damit verfolgten Ziele realisiert werden (können).

Für die Überprüfung einer vereinbarungsgemäßen Leistungserbringung können diverse Überwachungs- bzw. Monitoring-Instrumente herangezogen werden (vgl. *Knorr/Scheppach* 1999, S. 153ff., *Lechner/Egger/Schauer* 2016, S. 129ff.). Zu diesen zählen Performance Measurement (PM-)Systeme und Berichtssysteme. Auch bei (teils pauschalen) Zuwendungen, mit welchen die öffentliche Hand primär den Zweck von NPO im öffentlichen Interesse unterstützt und die Gegenleistungen oft nicht näher präzisierete, werden Kontrollmechanismen (Auflagen, Bedingungen, Prüfungen, Nachweise) eingesetzt, die mit Verwaltungsaufwand verbunden sind. Dabei kommt neben der Übermittlung von Plänen und rechtsformabhängiger Rechnungslegung der Endabrechnung mit Verwendungsnachweisen hohe Relevanz zu. Im Unterschied dazu sind LV an (teils Einzel-) Leistungsnachweise geknüpft, wobei der Output (z.T. auch Wirkungen) genau spezifiziert und geprüft wird, somit weniger Gestaltungsspielräume verbleiben und die Rechenschaftslegung umfassender und aufwändiger wurde (*Buchinger* u.a. 2008, S. 5f., *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 14ff., *Rechberger* 2013, S. 127ff., *Ruflin* 2006, S. 157ff., *Simsa* 2016, S. 36, *Zauner* u.a. 2006, 26ff.). Es kommt mit LV also zu einer Verschiebung der Kontrollstrukturen hin zu Ergebnissen (*Schedler/Proeller* 2011, S. 114) und damit vermehrt zu performance-orientierten Berichterstattungspflichten. Diese Form der Rechenschaftsablage stellt häufig hohe Anforderungen an NPO (vgl. *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 109, *Greiling/Stötzer* 2015, S. 1692ff., *Rechberger* 2013, S. 115ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 38 und 166ff.). Ferner verweisen Befunde der US-Literatur darauf, dass LV zur Professionalisierung, aber auch Bürokratisierung von NPO und zu negativen Folgen für die Leistungsqualität beitragen können (vgl. etwa *Smith/Lipsky* 1993). Im Folgenden wird der Stand der deutschsprachigen Literatur zu Problemen im Kontext kontraktbasierter Leistungserbringung zusammengefasst.

2.2 Stand der Literatur zu kontraktbezogenen Problemfeldern

2.2.1 Überblick

Tabelle 1 zeigt Arbeiten zu Sektor übergreifenden Kontraktbeziehungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz,² in denen der Einsatz von LV, die damit einhergehende Steuerungslogik und etwaige Probleme behandelt werden. Es wird ersichtlich, dass die Zahl an Untersuchungen noch überschaubar ist und sich das Gros auf Österreich oder Deutschland bezieht. Der Aspekt Fokus bezieht sich darauf, aus welcher Perspektive (NPO-Sicht, Sicht von Verwaltungen (Vw), andere Akteure) das Thema und zugehörige Herausforderungen empirisch untersucht wurden. Hier dominiert die Perspektive von NPO. Andere Sichtweisen (von öffentlichen Vw oder Klienten) werden nur vereinzelt beleuchtet. Die letzten drei Spalten illustrieren, ob die Arbeiten die jeweiligen Problemfelder einer intersektoralen, kontraktbasierten Leistungserstellung behandeln (X), nur am Rande ((X)) oder nicht thematisieren (---).

Ein detaillierter Einblick in die vielschichtigen Inhalte, theoretischen Fundierungen, institutionellen und nationalen Gegebenheiten sowie Untersuchungsdesigns der Arbeiten würde den Rahmen sprengen. Der Fokus liegt auf etwaigen Problemfeldern einer kontraktbasierten Leistungserstellung und zugehöriger Rechenschaftspflichten. Drei Aspekte werden wiederholt erwähnt: erstens negative Konsequenzen im Zusammenhang mit Ökonomisierung, zweitens Bürokratisierung, und drittens dysfunktionale Auswirkungen auf die Leistungsqualität und Innovationen.

Tabelle 1: Literatur zur intersektoralen, kontraktbasierten Leistungserstellung in Deutschland, Österreich und der Schweiz

	Länderbezug	Fokus	Ökonomisierung	Bürokratie	Qualität & Innovation
Zimmer 1997, 2012	D	---	X	X	X
Knorr/Scheppach 1999	D (& NL)	---	---	(X)	(X)
Rufli 2006	CH	NPO + andere	X	X	X
Zauner u.a. 2006	Ö	NPO + öffentl. Financiers	X	X	X
Buchinger u.a. 2008	Ö	NPO	---	X	---
Grohs 2010	D	NPO + Kommunal-Vw	X	---	(X)
Dvorak/Rufli 2012	CH	---	---	(X)	X
Rechberger 2013	Ö	NPO	(X)	X	(X)
Simsa 2015, 2016	Ö	NPO	X	X	(X)

2.2.2 Problemfeld Ökonomisierung

Ökonomisierung betrifft gesellschaftliche Wandlungsprozesse, aufgrund derer die Grenzen zwischen der Wirtschaft und Bereichen, in denen ökonomische Strukturen, Denk- und Handlungsweisen ursprünglich nicht vorherrschten, verschwimmen (*Droß* 2013, S. 1, *Zimmer* 2012, S. 189). *Simsa* (2015) unterscheidet zwei Formen der steigenden Dominanz der Logik der Wirtschaft: „Externe Ökonomisierung meint zunehmende Marktstrukturen im Umfeld (...) sowie auch verstärkte Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsbedingungen. Interne Ökonomisierung bedeutet die stärkere Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden und Verfahren und deren Folgen für NPOs“ (*Simsa* 2015, S. 133). Letzteres bezeichnet *Zimmer* (2012, S. 189ff.) als „Verbetriebswirt-

schaftlichung“ im Sinne einer an Effizienz und Optimierung ausgerichteten Organisationsführung, wobei betriebswirtschaftliche Methoden und Governance Strukturen zunehmend von Solidarität, Altruismus und Vertrauen geprägte Verhaltensmuster und Verfahren ersetzt. Die ökonomische Handlungslogik werde oft als Gefahr eingeschätzt, aber auch als Chance, „Gutes“ effizienter und effektiver zu tun. Der ferner gebräuchliche Begriff Managerialismus (vgl. *Maier* u.a. 2009) stellt inhaltlich eine Klammer über beide Ökonomisierungsformen dar. Ökonomisierung kann positive Folgen haben (bzgl. Effizienz, Transparenz oder Qualitätsstandards), aber auch negative (z.B. Rationalisierungen wider Klienteninteressen oder erhöhter organisatorischer Aufwand). Als Reaktion würden NPO vermehrt Kooperationen eingehen, neue Finanzierungsquellen anstreben und teils missionsorientierte Ziele nach ökonomischen Kriterien ausrichten (vgl. *Simsa* 2015, S. 134ff., 2016, S. 35).

Der Trend zur Ökonomisierung betrifft viele NPO im deutschsprachigen Raum, speziell Wohlfahrtsverbände (*Zimmer* 2012, S. 198). Eine Befragung deutscher NPO erfasste das Ausmaß von Ökonomisierungsdruck anhand der Zunahme von Wettbewerb und leistungsabhängigen Finanzierungsformen (vgl. *Droß/Priller* 2013, S. 368, *Droß* 2013, S. 1ff.). Ein Gros verzeichnet verstärkten Wettbewerb, speziell im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich. Zunehmend marktförmige Strukturen, fehlende Planungssicherheit sowie Effizienz- und Konkurrenzdruck führten zu Problemen und einem weiteren Anstieg atypischer Beschäftigung (vgl. auch *Zauner* u.a. 2006, S. 96). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt *Simsa* (vgl. 2015, S. 132ff., 2016, S. 33f.), die für Österreich ergründet, inwieweit NPO Ökonomisierungsdruck wahrnehmen. Dieser spiegle sich u.a. in der veränderten öffentlichen Finanzierung (über LV statt Subventionen), der Bedeutung von Markteinnahmen sowie in bürokratischem Aufwand wider. Steigendem Leistungsbedarf stünden stagnierende oder rückläufige öffentliche Förderungen gegenüber, welche unsicherer und kurzfristiger würden. Ferner sei man mit „schleichenden“ Kürzungen konfrontiert, da Kontrakte oft keine Anpassung an die Inflation vorsehen.

Die Verbreitung betriebswirtschaftlicher Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Qualitätsmanagement usw.) angesichts rechtlicher Anforderungen und steigenden Legitimationsdrucks sei ein weiteres Anzeichen für Ökonomisierung (*Droß/Priller* 2013, S. 368ff.). Speziell in dienstleistungsorientierten NPO glichen sich Bewusstsein, Sprache und Wissen an PO an und würden Organisationsteile weiter ausdifferenziert, die dem Aufbau und Erhalt betriebswirtschaftlicher Instrumente dienen. Die Geldgeber setzten eine solche Technostruktur zunehmend voraus, v.a. für die Dokumentation der Mittelverwendung. Es steige die Relevanz der kontrollierenden Stellen (*Zauner* u.a. 2006, S. 51ff.). Dies könne durchaus eine Chance für die Steuerung darstellen; jedoch dürfe die Technostruktur „nicht verabsolutiert werden“ (*Zauner* u.a. 2006, S. 122).

Ruflin (2006) untersucht u.a., ob Leistungsverträge (intendierte und unbeabsichtigte) Veränderungen in der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung der Schweiz auslösen. Eine ihrer Thesen lautet, dass Kontrakte Managementkompetenzen und Kostenbewusstsein erhöhten. Sie hält dazu fest, dass NPO bereits vor der Einführung von LV – als Vorbereitung zum erwarteten Systemwechsel – Veränderungen umgesetzt hätten, welche die Managementkompetenz erhöhten (S. 92ff.). Auch *Rechberger* (vgl. 2013, S. 403ff.) verweist auf steigenden Kostendruck, zunehmende Wettbewerbsorientierung und für die Realisationsebenen auf eine stark wirtschaftlich und technisch geprägte

Managementrationalität. Sie konstatiert, dass eine rein betriebswirtschaftliche Perspektive bei der Wirkungszieldefinition nicht adäquat sei, wolle man der Vielfältigkeit von Wirkungen und den Bedürfnissen der Gesellschaft bzw. Adressaten gerecht werden.

Ebenso könne gemäß *Zauner* u.a. (vgl. 2006, S. 35ff.) die dominante Orientierung an einem Auftrag für definierte, messbare Leistungen mit der Missionsorientierung in Konflikt stehen. Den Konstruktionen Subvention und Leistungsvertrag liegen verschiedene Steuerungslogiken zugrunde (Macht und Vertrauen bei Subventionen, bei LV Geld als zusätzliches Steuerungsmedium). Indem die Geldgeber vermehrt marktliche Mechanismen als Steuerungsgröße nutzen, verlagere sich die Problem- und Erfolgsdefinition zu ihnen. Die Rechtsverhältnisse zwischen NPO und öffentlicher Hand würden sich an jene von privaten Wirtschaftsakteuren anpassen.

Laut *Grohs* (vgl. 2010, S. 414ff.) stellt die Einführung von LV einen (potentiellen) Ökonomisierungs- und Pluralisierungsimpuls dar. Kontraktmanagement übertrage die binnenorientierte Modernisierungslogik des Neuen Steuerungsmodells (NSM) auf die Steuerung freier Träger. Bislang behandeln nur wenige Arbeiten die Auswirkungen davon: sie betonen einerseits den Wandel hin zur Pluralisierung, Ökonomisierung und Diversifizierung lokaler Wohlfahrtsarrangements und heben andererseits den Status Quo stabilisierende Tendenzen hervor. LV stellten oft nur eine „Scheinökonomisierung“ dar, da man meist keine Anbietervergleiche auf Basis von Kosten und Qualität durchführe. *Grohs* konstatiert, dass das NSM durch die Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen die Informationsasymmetrien tendenziell verstärke und zu einem Pluralisierungs- bzw. Ökonomisierungshindernis werden könne. Seine Bilanz fällt wie folgt aus: „Zwar wurden in einer Vielzahl der Kommunen neue Steuerungsformen (Kontraktmanagement) und auf eine Ökonomisierung der Wohlfahrtsarrangements zielende Vertragsinstrumente (Leistungsvereinbarungen) implementiert. Ein Wandel der Trägerstrukturen und eine tatsächliche Ökonomisierung der Vertragsverhältnisse lassen sich aber in den seltensten Fällen feststellen“ (*Grohs* 2010, S. 424). Vielmehr würden sich die Eigeninteressen der (stark mit Sozialverwaltung und Parteien verflochtenen) Verbände durchsetzen und sich der Wohlfahrtsmarkt tendenziell weiter schließen.

2.2.3 Problemfeld Bürokratisierung

Mit Bürokratie und Bürokratisierung werden häufig Formalismus, Langsamkeit und Inflexibilität verbunden (*Dose* 2008, S. 100), weshalb es nicht überrascht, dass der Bürokratiebegriff oft negativ konnotiert ist (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11, *Roschmann* 1999, S. 13, *Schedler/Proeller* 2011, S. 17). Bürokratisierung wurde zu einem Sammelbegriff für mannigfaltige Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat. Obwohl sie auch Positives mit sich bringt (z.B. Berechenbarkeit und Professionalität) und in komplexen demokratischen Rechtsstaaten ein Bedarf an politisch-administrativer Regulierung besteht, werden meist problembehaftete Aspekte – überflüssige Formalismen, zu detaillierte Vorschriften, Verrechtlichung, Entmenschlichung, Zielverschiebungen, Redundanzen, Tendenzen zur Verselbständigung der Verwaltung usw. – thematisiert. Derartige Folgen einer an sich notwendigen Bürokratie stellen ihre Akzeptanz und Wirksamkeit infrage (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11, *Dose* 2008, S. 101, *Jann/Wegrich* 2010, S. 180, *Schedler/Proeller* 2011, S. 17f.). Der Ruf nach Bürokratieabbau ist somit verbreitet, wobei dieser nicht auf ihre Demontage abziele(n solle),

sondern auf eine (dauerhafte) Sicherung der Funktionalität von Bürokratie und damit staatlicher Handlungsfähigkeit (*Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11f.).

Belastungen durch aufwändige Verwaltungsverfahren betreffen alle Adressaten des Verwaltungshandelns, auch NPO. Sie entstehen durch Informations- und Mitwirkungspflichten, Aktualisierungs- bzw. Suchkosten sowie Konfliktkosten (*Brüggemeier/Lenk* 2011b, S. 250f.). Ebenso sind mit der Koordination einer intersektoralen Leistungserstellung Transaktionskosten verbunden (*Knorr/Schepbach* 1999, S. 24, *Ruflin* 2006, S. 151ff., *Grohs* 2010, S. 429). Flexibilisierte, befristete Förderformen seien bei NPO wenig beliebt, „da aufgrund von Antragstellung und Rechnungslegung erhebliche Kapazitäten für administrative Aufgaben gebunden werden, keine Planungssicherheit (...) besteht und (...) keine Arbeitsplatzgarantie (...)“ (*Zimmer* 1997, S. 91). Auch *Knorr/Schepbach* (1999, S. 196ff.) erwähnen in ihren Fallbeispielen ein erhöhtes fachliches Controlling bei der Prüfung des Mitteleinsatzes. Hinweise auf eine Bürokratisierung in Form detaillierter Verwendungsnachweise finden sich ebenso bei *Zauner* u.a.; ihre Interviewpartner kritisieren, dass „man alles und jedes belegen“ müsse (*Zauner* u.a. 2006, S. 34).

Kontrakte stellen also oft hohe Anforderungen an die Leistungserbringer hinsichtlich Monitoring und Reporting (*Dvorak/Ruflin* 2012, S. 108ff., *Ruflin* 2006, S. 225ff.). NPO bemängeln in Bezug auf Einzelabrechnungen, Berichte, statistische Aufbereitungen und Controlling ein deutliches und komplizierteres Mehr an Administration. Ihre Financiers räumten ein, dass man „anfänglich zuviel, weil nicht verarbeitbare Informationen erhoben hatte. Deshalb wurde mit der Zeit (...) die (...) eingeforderte Datenmenge reduziert“ (*Ruflin* 2006, S. 236).

Laut *Zauner* u.a. hätten sich in der administrativen Logik von LV mit ihrem Fokus auf die Messbarkeit der Zielerreichung und auf Nachweise effizienten Mitteleinsatzes die oft ohnehin hohen Anforderungen öffentlicher Financiers an die Dokumentation weiter erhöht. Sie beobachten eine zunehmende Programmierung der NPO, die als Strukturierung oder Bürokratisierung bezeichnet werden könne. Zudem erwarte man oft den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und dass man im Verwendungsnachweisbereich das Rechnungswesen gemäß jenem der Verwaltung strukturiere. Viele NPO würden bürokratische Strukturen und ihre Auswüchse kopieren und seien vergleichsweise überorganisiert (*Zauner* u.a. 2006, S. 41ff.).

Einer potentiellen Über- bzw. Untersteuerung der Kontraktbeziehung könne laut *Rechberger* (2013) eine systemadäquate Kommunikation an den Schnittstellen entgegenwirken. Solche ergeben sich nicht zuletzt aufgrund der Dezentralisierung und erfordern eine spezielle Koordination, speziell zwischen Akteuren auf mehreren Ebenen des politisch-administrativen Systems. Angesichts komplexer föderaler Strukturen und zahlreichen Leistungsanbietern sei eine Koordination oft nur über Interessenvertretungen umsetzbar. Die folglich oft komplexe Kooperationsgestaltung sei bisher primär potential- und kostenorientiert (statt wirkungsorientiert), doch enthielten Kontrakte zunehmend detaillierte Regelungen von finanziellen und ergebnisorientierten Aspekten (vgl. *Rechberger* 2013, S. 1ff. und 403).

Auch *Simsa* (vgl. 2015, S. 135ff., 2016, S. 34) thematisiert steigende Planungsunsicherheit, Effizienz- und Kostendruck sowie erhöhten bürokratischen Aufwand (Dokumentationspflichten). LV generierten zusätzliche Rechenschaftspflichten, welche die Effizienz fördern sollen, jedoch aus NPO-Sicht die Bürokratie erhöhen. Der Aufwand erhöhe sich zusätzlich durch die dezentrale Mittelvergabe und verschiedene (Sozial-)Gesetz-

gebungen in den Bundesländern; in Österreich sind in vielen Bereichen mehrere Behörden zugleich zuständig (z.B. Ministerien und lokale Institutionen). Somit müssten NPO teilweise verschiedenen Anforderungen nachkommen. Dass eine NPO, je nach Größe, Tätigkeitsspektrum und Aktionsradius, mehrere Verträge mit der öffentlichen Hand haben kann, führen auch *Buchinger* u.a. (vgl. 2008, S. 14ff.) an. Da der Abschluss von LV Know-how und ausgereifte Controlling-Systeme erfordert, sei dies eher bei großen, umsatzstarken NPO zu erwarten.

Hat eine NPO mehrere LV, so erhöhen sich die Transaktionskosten (v.a. für Verhandlungen, Monitoring und Reporting). Wenn dabei keine kollektiven Reporting-Ver einbarungen getroffen werden (können), sei der Aufwand laut *Dvorak/Ruflin* (vgl. 2012, S. 125ff.) beträchtlich und oft nicht angemessen. Da die Erhebung, Auswertung und Interpretation von Leistungs-, Wirkungs- und Qualitätsinformationen Ressourcen erfordert, empfehlen sie generell Pragmatismus und betonen im Sinne einer Erhebungsökonomie, dass weniger mehr sei.

2.2.4 Problemfeld Leistungsqualität und Innovationen

Qualitätssicherung erfolge laut *Knorr/Scheppach* (vgl. 1999, S. 188ff.) durch eine präzise Darstellung von Art und Umfang der Leistungen, die bezüglich der Dimensionen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu operationalisieren sind. Kontraktmanagement solle Rahmenbedingungen für „eine fachliche und qualitativ hochwertige, effiziente Arbeit nach definierten Standards“ (*Knorr/Scheppach* 1999, S. 34f.) schaffen, und LV würden durch Planungssicherheit und Vergabeverfahren zu professionellen Standards (bzgl. Quantität und Qualität) beitragen. Ihre illustrativen Praxisfälle lassen jedoch keine Schlüsse zu, ob Kontrakte die Qualität befördern (oder behindern).

Kritisch zum Themenfeld Qualität äußern sich dagegen andere Autoren. Gemäß *Simsa* (vgl. 2015, S. 141ff., 2016, S. 34ff.) würden steigende Planungsunsicherheiten, erhöhter bürokratischer Aufwand sowie Effizienz- und Kostendruck zu Angebotseinschränkungen, Arbeitsverdichtung und Entlassungen führen, die auf Qualitätseinbußen hindeuten. Im Wettbewerb um öffentliche Mittel stünde zudem oft der Preis statt der Qualität im Fokus. Auch laut *Zauner* u.a. (vgl. 2006, S. 83ff.) führe die Leistungsvertragslogik zu einer primären Orientierung an Geld und Zeitverwendungen, unabhängig vom Klientenbedarf. Die Einhaltung von Qualitätsstandards sei zudem mit Kosten verbunden. Insofern könne die Orientierung an „Gewinnbringendem“ in Konflikt mit der NPO-Mission stehen. *Grohs* (2010) hält fest, dass mit Kontrakten nicht die ursprünglich intendierten Folgen einer qualitäts- und kostenorientierten Steuerung verwirklicht würden, sondern häufig eine weitere Konzentration der Leistungserstellung bei den Wohlfahrtsverbänden beobachtbar sei, „für deren qualitative Steuerung keine adäquaten Instrumente implementiert wurden“ (*Grohs* 2010, S. 425). Eine standardisierte Qualitätssicherung bleibe weitgehend aus und werde „weiterhin durch pauschalisiertes Vertrauen und den Gerüchtemarkt vor Ort ersetzt“ (*Grohs* 2010, S. 428).

Potentiell negative Auswirkungen auf das Leistungsangebot sind auch aus dem Blickwinkel von Innovationen³ interessant. Während vielfach darauf verwiesen wird, dass Wettbewerb Effizienz, Effektivität und Innovationen befördere (vgl. bspw. *Naschold* u.a. 1996, S. 122, *Osborne/Gaebler* 1997, S. 74ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 88), bietet die analysierte Kontraktliteratur hier kein eindeutiges Bild. *Ruflin* (vgl. 2006, S. 89ff. und 244f.) sowie *Dvorak/Ruflin* (vgl. 2012, S. 170f.) warnen vor einer

potentiellen Innovationsverhinderung. Zwar böten LV durch die Fixierung von Leistungsquantität und -qualität eine gewisse Stabilität und Sicherheit, doch würden NPO nun oft genau das Vereinbarte erbringen und weniger Ressourcen für Adaptionen auf veränderte Bedürfnisse einsetzen und so Innovationen vernachlässigen. Da neue Produkt-(Weiter-)Entwicklungen Ressourcen erfordern und die Vollkostenrechnung (als Basis der oft knapp kalkulierten Kontrakte) meist nur die Kosten der Leistungserstellung, nicht aber für Rückstellungen und Entwicklungsprozesse beinhaltet, könnte es langfristig zu einer Innovationsgefährdung kommen. Dem könnte man durch einen „Innovationsbeitrag“ in der Leistungskalkulation begegnen. Ansonsten könnten NPO Innovationen nur mittels Reserven und freiwilligen Engagements bewerkstelligen. Dabei sei eine latente Überforderung von ehrenamtlichen Führungspersonen durch LV problematisch, welche die Bereitschaft zu solchen Ämtern reduzieren und die zivilgesellschaftliche Verankerung der NPO gefährden könne. Gerade diese Verankerung generiere oft neue Ideen für Arbeitsmethoden und Leistungen. Zudem bleibe durch Administratives und Verhandlungen oft wenig Zeit, Raum, Energie und Freude, sich mit zukunftsweisenden Fragen zu beschäftigen.

Zauner u.a. (vgl. 2006, S. 61ff.) betonen, dass die Leistungsvertragslogik nicht unbedingt die Entwicklung neuer Produkte hemme, sondern Innovationen sogar forcieren könne, „sofern deren Finanzierung als chancenreich eingeschätzt wird. (...) Die Orientierung an einer Dienstleistungslogik ermöglicht ein konkretes Reagieren auf die Bedürfnisse des Marktes – allerdings des Marktes der Geldgeber, nicht notwendigerweise des Marktes der Leistungsempfänger“ (*Zauner* u.a. 2006, S. 77). Der Staat agiere aber oft reaktiv und bevorzuge kostensparende Innovationen im Rahmen des Bestehenden. Zugleich könne die Bereitschaft zu nicht vertraglich geregelten (Zusatz-)Leistungen sinken und sich damit eine Eigenart der Leistungsqualität vieler NPO reduzieren, deren Zweck nicht nur im Erfüllen „bestellter“ Aufgaben bestehe. Auch könne der verstärkte Standardisierungs- und Preisdruck durch Ausschreibungsverfahren innovationshemmend wirken (vgl. *Zauner* u.a. 2006, S. 78ff.). *Zimmer* (2012) verweist ferner auf die noch unklaren Folgen der zunehmenden Wirkungsmessung. Es könnte für Innovationen kontraproduktiv sein, wenn „(...) nur noch dort in der Zivilgesellschaft investiert wird, wo der 'Return on Investment' klar berechenbar und auch sicher ist“ (*Zimmer* 2012, S. 200). Werde nur noch Bewährtes bzw. Berechenbares gefördert, so hätten es speziell kleine NPO und neue Konzepte schwer, Financiers zu finden. Wenngleich NPO oft eine Rolle als Innovatoren zugesprochen wird, trage die starke Regulierung, Segmentierung und Korporatisierung im Kontext gewachsener, verrechtlichter Beziehungen zwischen Staat und NPO ohnehin zu geringer Flexibilität und Responsivität bei (vgl. *Zimmer* 1997, S. 76ff., 2012, S. 190).

Eine Gefahr von Informations- und Innovationsdefiziten sieht auch *Rechberger* (vgl. 2013, S. 146 und 197), jedoch für öffentliche Kontraktpartner. Gerade im Feld personenbezogener Dienstleistungen würde es ihnen oft an Informationen mangeln, was auch an ihren oft langjährigen Beziehungen zu NPO liege. Solche Defizite könne man nicht nur durch wettbewerbsorientierte Vergabeverfahren ausgleichen, da solche wiederum Know-how erfordern.

3 Empirische Untersuchungen: Forschungsdesign

Der Beitrag basiert auf zwei Untersuchungen, wobei jeweils ein qualitatives Forschungsdesign gewählt wurde. Im Zuge der ersten Studie wurden von Februar bis September 2013 24 leitfadengestützte Interviews mit Geschäftsführungsmitgliedern von 14 großen und kleinen österreichischen NPO geführt. Die Interviews (Dauer 40-90 Minuten) wurden face-to-face geführt, großteils aufgezeichnet, transkribiert und gemäß der qualitativen Inhaltsanalyse nach *Mayring* (2010) ausgewertet. Als Tätigkeitsfeld dominiert der Sozialbereich (zwölf NPO), der in Österreich überwiegend öffentlich finanziert wird (vgl. *Buchinger* u.a. 2008). Ergänzend wurden Gespräche in zwei Tier- und Umweltschutzorganisationen geführt, deren Finanzierungsmix primär Spenden, Mitgliedsbeiträge und ergänzend öffentliche Mittel zeigt. Zusätzlich wurde eine Dokumentenanalyse von öffentlich zugänglichen Informationen (Internetauftritte, Jahresberichte usw.) sowie von internem Material durchgeführt.

Ausgewählte Ergebnisse der ersten Untersuchung bildeten die Basis für die zweite Studie, bei der von März bis Mai 2015 zehn leitfadengestützte Interviews mit Vertretern des politisch-administrativen Systems geführt wurden. Neun Gespräche erfolgten persönlich, dauerten zwischen 45-100 Minuten und wurden aufgezeichnet. Zusätzlich wurde ein schriftlich beantworteter Leitfaden in die (erneut inhaltsanalytische) Auswertung einbezogen. Alle Interviewpartner sind Vertreter wesentlicher öffentlicher Mittelgeber von NPO aus der ersten Studie. Da diese das Bundesland Oberösterreich (OÖ) am häufigsten als Kontraktpartner nannten und stark kritisierten, wurde der Fokus auf diesen Financier gelegt. Fünf Interviews wurden mit sechs Personen aus der Direktion für Soziales und Gesundheit der oberösterreichischen Landesverwaltung abgehalten. Um andere föderale Ebenen zu berücksichtigen, wurden zwei Interviews beim Arbeitsmarktservice (AMS OÖ) einbezogen, welches primär über Bundesmittel verfügt. Für die kommunale Ebene wurde ein Interview mit zwei Mitarbeiterinnen des Amtes für Soziales, Jugend und Familie des Magistrates Linz geführt. Es wurden diverse Gesprächsansuchen an die zuständigen politischen Repräsentanten gerichtet, um Einblick in ihre Sichtweisen zu gewinnen; ihre Mitwirkungsbereitschaft war aber gering. Ein Gespräch konnte mit der Büroleitung einer Landesrätin geführt werden, wobei eine Verwaltungsmitarbeiterin des Landes OÖ anwesend war. Das Büro einer weiteren Landesrätin übermittelte die erwähnte schriftliche Stellungnahme.

Um die Anonymität der Interviewpartner zu wahren, werden die gewonnenen Erkenntnisse im Folgenden überwiegend in aggregierter Form präsentiert. Wörtliche Stellungnahmen werden nicht namentlich zitiert (NPO-Manager/in P1 bis P24 für die erste Studie bzw. Experte/in E1 bis E13 für die öffentlichen Geldgeber).

4 Ergebnisse

4.1 Rechenschaftspflichten und Problemfelder aus NPO-Sicht

Die Art der Rechenschaftslegung gegenüber öffentlichen Auftraggebern ist je nach NPO, Aufgabenbereich und Financier unterschiedlich. Die NPO-Manager berichten einerseits von regelmäßigen persönlichen (Controlling-)Gesprächen, externen Audits,

Kontrollen bzw. Überprüfungen vor Ort, und verweisen andererseits auf eine Fülle an standardisierten, schriftlich und online zu übermittelnden Informationen (Planungsrechnungen, Jahresabschlüsse, Jahres-, Prüf- und Rechenschaftsberichte, Abrechnungen, Datenfiles usw.). Die Pflichten seien meist schriftlich im Detail fixiert und vielfach geben die LV neben Dokumentationspflichten, spezifischen Kennzahlen und PM-Systemen auch teils EDV-Tools vor. Die geforderten Informationen müssen meist in Form monatlicher Berichte und Statistiken sowie Jahresabrechnungen geliefert werden. Verbreitete Kennzahlen betreffen Personal-, Auslastungs-, Produktivitäts-, Leistungs- und Wirkungszahlen, wobei großteils darauf hingewiesen wird, dass quantitative Größen (Input und Output) dominieren, während qualitative Aspekte (inkl. Wirkungsgrade) oft schwierig zu fassen seien.

Die analysierten sozialen NPO erhalten zwischen 70-100% ihrer Mittel von einer oder (oft) mehreren öffentlichen Stellen, mittlerweile fast durchwegs auf Basis von LV. Der Einfluss auf die Entwicklung ihrer PM-Systeme, die sowohl externen Rechenschaftszwecken als auch internen Steuerungszwecken dienen, wird als hoch beschrieben. Wenngleich auch früher für Zuwendungen (etwa Förderungen zum laufenden Aufwand) Berichte übermittelt werden mussten, verweisen ausnahmslos alle NPO darauf, dass die Dokumentations- und Berichtspflichten durch LV deutlich umfangreicher und detaillierter geworden seien. Nun seien weitere Aufzeichnungspflichten, neue Formulare, zusätzliche Kennzahlen, Leistungsrückmeldungen sowie z.T. auch gemeinsame Berichte mit anderen NPO (Planungsraumberichte für die Region) vorgesehen. Nahezu alle NPO erachten den Umfang sowie die Heterogenität ihrer PM- und Berichtspflichten als Herausforderung und die Mehrzahl äußert, dass öffentliche Auftraggeber (viel) zu viele Informationen verlangen. Als positive Aspekte der Kontraktualisierung werden vereinzelt Planungssicherheit (v.a. bei langfristigen LV), die vertragliche Basis, eine gute Kooperationsbereitschaft zwischen NPO- und Behörden-Vertretern sowie die teilweise gemeinsame Entwicklung von bspw. Leistungsdefinitionen bzw. -spezifikationen genannt.

Im Zuge der Interviews mit NPO-Führungskräften wurden diverse Problemfelder identifiziert, die bei der kooperativen Leistungserstellung mit der öffentlichen Hand im Kontext zugehöriger PM Anforderungen und Rechenschaftspflichten auftreten (können). Sie wurden zu drei Clustern zusammengefasst:

- Mitarbeiter-Demotivation
- abnehmende Leistungsqualität
- Verwaltungsaufwand (als Sammelkategorie für:)
 - zu viel bürokratischer Arbeitsaufwand
 - Einfordern nicht sinnvoller Daten bzw. Inhalte
 - Kritik an der Nutzung der Leistungsinformationen
keine Rücksichtnahme auf die NPO-Größe
 - Generierung von Parallelsystemen (in zwei Varianten)

Mehrere NPO verweisen darauf, dass viele ihrer haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter über die gestiegenen Dokumentations- und Berichtspflichten nicht glücklich seien. Das Ausfüllen von Formularen und Checklisten („Sozialarbeiter mit Strichlisten“) und Daten-Eingaben am PC oder in mobile Handgeräte würden oft als mühsam und überzogen empfunden. Es binde (gefühlte) viel Zeit, welche für die unmittelbare Arbeit mit Klienten fehlt und Zeitdruck generiere. Das folgende Zitat illustriert dieses Problem (wo-

bei solche Stellungnahmen als Zitatvorlagen für die zweite Studie dienten, in der die Geldgeber mit diesen und der an ihnen geübten Kritik konfrontiert wurden): „(...) Menschen bei uns (...) sind sehr motivierte Kollegen, sonst gehst du in diesen Bereich nicht. Aber die sind nicht motiviert, weil sie Zahlen aufschreiben (...) und Formulare abhaken wollen, sondern die wollen mit den Menschen arbeiten“ (P19).

Eng verknüpft mit der Mitarbeiterzufriedenheit und zunehmendem Zeitdruck ist eine potentiell abnehmende Leistungsqualität. Durchschnittlich schätzten die NPO den administrativen Aufwand für die PM- und Berichtspflichten auf ca. 5-10% der Leistungsstunden insgesamt. Diese Zeit fehle für die missionsorientierte Arbeit: „Weil wir sind nicht primär dazu da, zu dokumentieren, sondern um (...) Leute zu beraten und zu betreuen“ (P1). Gerade bei personenbezogenen Dienstleistungen sei (Lebens-)Qualität schwer zu messen und erfordere oft Beziehungsarbeit: „Es hilft dem einzelnen auch gar nichts, dass ich die Kreuzerl am richtigen Ort gemacht habe, sondern der bräuchte vielleicht noch eine Viertelstunde Gespräch (...)“ (P19). Man habe es mit Menschen, teils auch persönlichen Schicksalen (z.B. kürzlich erblindet, erkrankt oder obdachlos) und Verzweiflung zu tun, da brauche eine qualitative Betreuung vielfach Zeit und Gesprächsbereitschaft. Dieses individuelle Eingehen sei oft nicht mehr möglich bzw. werde nicht honoriert, so wie auch (nicht im LV vereinbarte) erbrachte Mehrleistungen idR nicht abgegolten würden.

Alle öffentlich finanzierten NPO beklagen den gestiegenen, mehrfach als bürokratisch bezeichneten Verwaltungsaufwand. Es sei seitens der Wissenschaft und der öffentlichen Hand nötig, die Anwendung der PM-Systeme vermehrt zu reflektieren, zumal Verwaltungs- und Gemeinkostenpauschalen für Overhead angesichts angespannter Haushalte knapper würden. Man solle nicht zu „kennzahlengläubig“ sein; es brauche einfache Konzepte und „Mut zur Lücke“. Gerade mit den LV seien Dokumentation und Berichterstattung komplizierter und (zu) detailliert geworden: „Man muss immer noch mehr Daten liefern (...) in allen Bereichen. Die ökonomische und inhaltliche langfristige Absicherung zahlt man mit noch mehr Zahlen“ (P3). Als besonders bürokratisch kritisiert wurde das Land OÖ, das LV im Zuge seines „WOV“-Reformprogramms („Management- und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung“) eingeführt hat.

Einzelne Interviewpartner kritisierten die Sinnhaftigkeit mancher geforderter Inhalte: „(...) Vorgaben, (...) viele unterschiedliche [Kennzahlen] (...) viele Parameter, über die ich mich gar nicht unterhalten will, weil da einige dabei sind, von denen ich nicht glaube, dass sie sehr sinnvoll sind“ (P1). Dies betreffe auch einzelne unrealistische bzw. nicht administrierbare Forderungen oder nicht umsetz- bzw. messbare Kenngrößen, was zu „kreativer Buchführung“ (P3) anrege. Mehrfach wird betont, dass soziale Leistungen facettenreich sind und oft nicht an einzelnen Faktoren bzw. Kennzahlen festgemacht werden könnten. Die Relevanz und Sinnhaftigkeit von Kennzahlen bestimme ihre Aussagekraft bzw. Entscheidungsunterstützung.

Die Relevanz von Informationen ist mit deren Nutzung verknüpft. Mehrere NPO bezweifeln, dass die geforderten, umfangreichen Berichte gelesen und genutzt werden: „Theoretisch würden sie viel mehr wissen, wenn sie alles lesen könnten, was sie bei uns kriegen und fordern“ (P3). Dies liege sowohl an der Informationsfülle als auch an der teils bezweifelten Sinnhaftigkeit, sodass „(...) teilweise Datenfriedhöfe produziert [werden] bzw. die Daten oder Ergebnisse nicht mehr zu Handlungsanleitungen [führen]“ (P19).

Es zeigte sich, dass öffentliche Mittel mit deutlich umfangreicheren Rechenschaftspflichten verbunden sind als z.B. Spenden. Einige NPO beklagen, dass die Anforderungen öffentlicher Financiers keine Rücksicht auf die Größe und die (geringere) betriebliche Leistungsfähigkeit kleiner NPO nehmen. Da diese meist ohnehin nur eingeschränkte (personelle und finanzielle) Ressourcen – speziell für administrative Belange – haben, mache es „keinen Sinn, in einem [kleinen] Verein (...) noch mehr Leistungszahlen zu dokumentieren“ (P1).

Die Generierung von Parallelsystemen beschreibt ein Nebeneinander von unterschiedlichen Systemen und Methoden zur Leistungserfassung, Erfolgsmessung und Rechenschaftslegung. In der Variante „intern/extern(e)“ betreiben viele (große) NPO zwei oder mehrere Systeme parallel, die sowohl der externen Rechenschaftslegung als auch internen Diagnose- und Steuerungszwecken (in operativer und strategischer Hinsicht) dienen. Der Nutzen der internen Systeme als Orientierungshilfe zur Entscheidungsunterstützung wird meist deutlich höher bewertet als jener der „aufgezwungenen“ externen Systeme: „Wenn wir es intern machen, dann sind wir natürlich der Meinung, dass es [Leistungs- und Erfolgsmessung] diesen Aufwand rechtfertigt, sonst würden wir es ja nicht machen. Extern wird es teilweise schon übertrieben (...) also da ist das [Kosten-Nutzen-] Verhältnis (...) teilweise schon überzogen“ (P5). Zusätzlich wurden Parallelsysteme der Variante „extern/extern(e)“ identifiziert, wonach einige NPO unterschiedlichen Anforderungen von zwei oder mehr öffentlichen Geldgebern zugleich entsprechen müssen. Diese verlangen verschiedenartige Dokumentationen, Kennzahlen und Berichte, ohne ihre Anforderungen untereinander inhaltlich abzustimmen: „Die Ressourcengeber geben sehr viele Vorgaben. Und die sind wieder sehr unterschiedlich, je nachdem, wer es jetzt ist“ (P19). Dies entspricht der in der Literatur erwähnten Möglichkeit, dass NPO mehrere Verträge mit der öffentlichen Hand haben (vgl. *Buchinger* u.a. 2008; *Knorr/Scheppach* 1999; *Simsa* 2015 und 2016).

4.2 Beurteilung der Problemfelder durch öffentliche Akteure

In der zweiten Studie wurden Vertreter ausgewählter öffentlicher Financiers mit den identifizierten Problemen und Meinungen der NPO-Manager konfrontiert und um ihre Einschätzung dazu gebeten. Sie sollten sowohl inhaltlich Stellung nehmen als auch Einschätzungen zu jedem Problemfeld anhand einer Skala von 1 bis 4 vornehmen (1: nicht zutreffend; 2: wenig zutreffend; 3: eher zutreffend; 4: trifft voll und ganz zu). Tabelle 2 stellt ihr Antwortverhalten in numerischer Form dar.

Bei der Mitarbeiter-Demotivation wurden durchwegs Einschätzungen von 2 bis 3 vorgenommen. Viele äußerten Verständnis, verwiesen aber auf die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung im Umgang mit öffentlichen Geldern. Zusätzlich wurde auf gesetzliche Grundlagen und darin inkludierte Dokumentations-, Nachweis- und Meldepflichten hingewiesen, die gestiegen seien und sich nicht auf LV gründen. Man betonte die Vorteile von Dokumentation (Nachvollziehbarkeit, Orientierung, Absicherung für Mitarbeiter) und das Bemühen, dass Dokumentationspflichten nicht überbordend würden und man elektronische Hilfsmittel zur Verfügung hätte. Kritisch wurde angemerkt, dass manche NPO-Mitarbeiter generelle Vorbehalte gegenüber Aufzeichnungspflichten und der Arbeit mit EDV hätten.

Tabelle 2: Einschätzungen seitens der öffentlichen Kontraktpartner zu den Problemfeldern

Problemfelder	Einschätzung seitens der öffentlichen Kontraktpartner (1-4)
Mitarbeiter-Demotivation	3/3/2/2/3/2/3/2/2/3 (Ø 2,5)
Abnehmende Leistungsqualität	1/2/2/1/1/2/4/1/4/2 (Ø 2,0)
Verwaltungsaufwand:	
zu viel bürokratischer Arbeitsaufwand	1/3/2/1/1/2/3/2/4/2 (Ø 2,1)
Einfordern nicht sinnvoller Daten/Inhalte	2/2/3/1/1/2/2/2/2/2 (Ø 1,9)
Kritik an Nutzung der Leistungsinformationen	1/2/2/1/1/3/2/2/2/2 (Ø 1,8)
keine Rücksichtnahme auf NPO-Größe	4/4/1/1/4/3/4/3/4/1 (Ø 2,9)
Generierung von Parallelsystemen	3/4/3/4/4/3/4/4/3/3 (Ø 3,5) 4

Beim Aspekt abnehmende Leistungsqualität dominierten ablehnende Einschätzungen von 1 bis 2, doch stimmten zwei Personen diesem Punkt voll zu. Man hielt mehrfach fest, dass man individuelle Konzepte mit den NPO vereinbart habe und es in der Verantwortung der NPO-Mitarbeiter liege, in der Leistungserbringung bedarfsgerecht und flexibel zu agieren. Zudem sei die Dokumentation für die Qualität und Kontinuität wichtig, speziell wenn es zu einem Mitarbeiter- bzw. Betreuer-Wechsel komme.

Die ganze Bandbreite möglicher Einschätzungen zeigte sich beim bürokratischen Arbeitsaufwand. Manche sehen darin kein Problem, zumal es einen generellen Trend hin zu mehr Rechenschaftslegung gäbe und man durch IT-Systeme deutlich mehr Informationen in kürzerer Zeit aufbereiten könne. Ferner habe man die zu übermittelnden Daten (mit manchen Trägern bzw. ihren Vertretungen) gemeinsam vereinbart. Andere bejahten durchaus einen Interessenkonflikt zwischen NPO und Auftraggebern, die auf Dokumentationen und Berichte angewiesen seien, um Steuern und eine Kontrolle des Einsatzes von Steuergeld durchzuführen sowie Vorgaben des Bundes erfüllen zu können. Einzelne Gesprächspartner räumten ein, „dass man am Anfang über das Ziel hinausschießt und vielleicht mehr abfragt, als was man dann auch tatsächlich braucht“ (E4). Es sei ein Lernprozess zu eruieren, welche Informationen „wirklich steuerungsrelevant“ (E9) seien. Seitens der kommunalen Ebene wünschte man sich mehr Dialog mit den NPO, die kommunizieren könnten und sollten, wie viel Aufwand die Datengenerierung verursache.

Ein Einfordern nicht sinnvoller Inhalte wurde mehrheitlich als nicht oder wenig zutreffend zurückgewiesen. Nur einmal wurde eingeräumt, dass man sich früher selbst gefragt habe, wer all diese Daten brauche. Jedoch habe sich das zwischenzeitlich reduziert; dies bestätigten auch andere, wenn sich zeigte, dass Daten nicht benötigt wurden. Man reflektiere, ob die verlangten Informationen steuerungsrelevant sind oder noch werden könnten, da teilweise die verwaltungsinternen Systeme noch im Aufbau seien. Erneut wies man darauf hin, dass die Rechenschaftsinhalte gemeinsam mit NPO vereinbart wurden und man als Kostenträger wissen müsse, wer in welchem Umfang, mit welchen Ressourcen und Wirkungen betreut wird. Man hole zudem Daten ein, welche der Bund verlange oder die Politik für ihre (Medien-)Arbeit benötige. Die Kritik gründe sich auch darauf, dass der Sinn für Externe nicht (stets) offensichtlich sei, da die Auftraggeber hier nicht (immer) transparent agierten.

Auch die Kritik an der Nutzung der Leistungsinformationen wurde größtenteils als nicht oder wenig zutreffend eingeschätzt. Eine Person bekannte, dass man Daten auf

Vorrat erhebe und dies eher zutreffe, „weil wir natürlich viele Daten haben und oftmals die Ressourcen und auch die Möglichkeiten nicht haben, mit dem noch mehr und effizienter zu steuern; in Teilbereichen passiert es, aber man könnte natürlich oftmals mit den Daten noch mehr machen“ (E7). Andere verweisen darauf, dass man „Datenfriedhöfe“ vermeide, solche nicht fordere, auch da man sie selbst nicht bearbeiten könne, sich um eine überschaubare Anzahl an Kennzahlen bemühe und sich systematisch mit den Leistungsinformationen befasse. Viele vermuten, dass dies nicht wahrgenommen werde, weil unauffällige (Prüfungs-)Ergebnisse zu keinen Reaktionen führen. Insofern wird vereinzelt angedacht, künftig nicht nur bei Auffälligkeiten, sondern auch positives Feedback zu geben. Zusätzlich benötige man Daten als längerfristige Entscheidungsgrundlage, welche über den einzelnen Träger hinausgehen. E8 formuliert dies wie folgt: „Aber wir müssen beide Ebenen abdecken, einerseits die Zusammenarbeit mit dem konkreten Träger, aber andererseits für die Politik (...) Entscheidungsvorschläge aufbereiten. Und insofern erleben dann die Datenfriedhöfe mitunter österliche Phänomene und es gibt eine Auferstehung dort.“

Größere Zustimmung fand der Aspekt, dass man keine Rücksicht auf die NPO-Größe nehme. In fünf Gesprächen stimmte man dem voll und ganz zu, zwei weitere erachteten dies als eher zutreffend, drei jedoch als nicht zutreffend. Vielfach betonte man, alle Leistungserbringer bewusst gleich zu behandeln, unabhängig von ihrer Größe und (gemeinnützigen oder erwerbswirtschaftlichen) Orientierung. Kleine NPO müssten dieselben Informationen liefern wie große, hier sei eine Standardisierung gegeben, mit dem Ziel „gleiches Geld für gleiche Leistung“ (E7). Man räumt vereinzelt ein, dass manche kleine NPO mit den Leistungsnachweisen überfordert seien, wobei man LV primär mit großen NPO unterhalte. Kleine seien öfter Förderwerber und mit geringeren Berichtspflichten als im LV-Kontext konfrontiert. Vereinzelt werde die Größe bei der Ergebnisanalyse berücksichtigt. Nur auf kommunaler Ebene äußerte man dezidiert, dass man differenziere und auf die Größe Rücksicht nehme.

Klar bestätigt wurde die Generierung von Parallelsystemen. In je fünf Interviews wurde dies als eher oder voll und ganz zutreffend bewertet. Dies werde einigen öffentlichen Akteuren erst in jüngster Vergangenheit bewusst, speziell wenn sie selbst Systemgrenzen überschreiten und mit anderen staatlichen Institutionen zusammenarbeiten. Zugleich räumt man ein, dass auch innerhalb der eigenen Institution meist keine Abstimmung gegeben sei. Unterschiedliche Anforderungen an die Leistungserbringer ergäben sich dadurch, dass diverse Auftrag- bzw. Fördergeber in verwandten Bereichen gleichzeitig aktiv sind und man verschiedene Kulturen sowie Vorgaben habe. Hier brauche es nicht nur mehr Abstimmung bzgl. der geforderten Inhalte und Datenaufbereitung, sondern im Zuge einer Verwaltungsreform eine Vereinfachung der historisch gewachsenen, oft zersplitterten Strukturen und Zuständigkeiten, die teilweise unübersichtlich geworden seien. Dies verschärfe sich bei NPO, die in mehreren Leistungsbereichen tätig sind. Vereinzelt gäbe es Synchronisierungs-Ansätze (z.B. Bündelung innerhalb der Landesdirektionen oder in Form einer Bund-Länder-Vereinbarung), jedoch wird mehrmals konstatiert, dass aktuell wenig getan werde für eine bessere Abstimmung und es hier dringenden Handlungsbedarf gäbe. Eine Person bemerkt, dass man einmal über zwei Leistungsfelder hinweg einen einheitlichen Datenfile implementieren wollte, dies aber an den NPO gescheitert sei; aus „Identitätsgründen“. Ferner hätten NPO Interesse an Wachstum, weshalb sie oft Ressourcen von mehreren Stellen einwerben, was zu erheblichem Mehraufwand durch Dokumentations- und Berichts-

pflichten führe. Auf der kommunalen Ebene bemühe man sich z.T. um eine Standardisierung mit dem Land OÖ, denn „es war uns auch von der Effizienz her wichtig zu schauen, dass die nicht für jeden Fördergeber dann eigene Unterlagen aufbereiten müssen, die müssen eh genug Papierkram machen. (...) Mit dem Bund kann ich es nicht abstimmen (...) das ist einfach ein zu großes Feld (...) teilweise sind ja das dann zwei, drei Ministerien, die da betroffen sind, die unter sich schon unterschiedlich agieren“ (E12).

Als Ausblick wurde gefragt, ob die PM-Anforderungen und Berichtspflichten im eigenen Verantwortungsbereich noch steigen werden, was mehrheitlich verneint wurde. Großteils sei man darauf bedacht, nun zu evaluieren, zu konsolidieren, vorhandene Daten zu verknüpfen und die (strategische) Steuerung zu verbessern; und öffentliche Gelder seien ohnehin knapp. Einige hoffen, dass es nicht steigt, weil dies auch intern einen Mehraufwand darstelle. Durchaus zunehmen dürften Umsetzungs- und Vorortkontrollen, automationsgestützte Berichtssysteme, Datawarehouse-Lösungen und Zeitvergleiche, weshalb das Interesse an einem konstanten Datenstrang groß sei.

Anders als die NPO, sprachen einzelne öffentliche Gesprächspartner Innovationen an. So gäbe es regelmäßig Initiativen für neue Angebote, man habe aber aktuell keine finanziellen Spielräume. Ressourcen würden nur frei, wenn andere Bereiche abgebaut bzw. neue Prioritäten gesetzt würden. Vorrangig seien Effizienzsteigerung und Kostendämpfung. Man sei froh, das bestehende Angebot halten zu können. Wenn neue Produkte finanziert würden, dann primär im Rahmen eigener strategischer Schwerpunkte und bestehender Leistungsbeziehungen, weil der Aufbau von Strukturen neuer Anbieter mit Kosten verbunden sei. Auch eine zunehmend unsichere Finanzierung wurde thematisiert: wengleich LV meist Mehrjahresverträge sind, sei die Finanzierung nur sichergestellt, „wenn budgetär Mittel zur Verfügung stehen. Das heißt, auch wenn ein Leistungsvertrag über fünf Jahre rennt, ist nicht zugesichert, dass die Finanzierung für die nächsten fünf Jahre abgesichert ist“ (E11). Tendenziell hinderlich für Innovationsvorschläge sei bisweilen das Bundesvergabegesetz: „Da kann es sogar sein, dass NPO oder (...) Unternehmen zu uns gekommen sind und uns ein klasse Konzept vorgestellt haben, und wir gesagt haben, super, das machen wir. Aber wir müssen aufschreiben, und dann hat das klasse Konzept ein anderer gemacht“ (E1).

E6 bedauerte zudem, dass NPO sich vermehrt als Dienstleistungsanbieter sehen; sie merkt an, dass viele zwar die vereinbarten Leistungen wie bestellt erbringen, aber zunehmend ihre anderen (gesellschaftspolitischen) Funktionen vernachlässigten. Ferner äußerte E12 Kritik am NPM und am Einsatz mancher betriebswirtschaftlicher Instrumente, bei denen teils der Aufwand „in keinem Verhältnis“ stehe.

4.3 Diskussion

Die vielfach kritischen Aussagen der NPO-Praxis bestätigen einige der in der Literatur identifizierten Problemfelder: wengleich die NPO keine Innovationsbehinderung thematisierten, wurden mehrfach demotivierte Mitarbeiter und negative Folgen für die Leistungsqualität angesprochen, speziell durch Zeitdruck aufgrund der wahrgenommenen Bürokratisierung durch die steigende Relevanz performanceorientierter Steuerungs- und Berichtssysteme. Auch eine Orientierung an der Marktlogik ist feststellbar, nicht zuletzt durch die oft „BWL-lastige“ Wortwahl vieler Interviewpartner. Obwohl

man die Ökonomisierung vereinzelt kritisierte, wurde die Relevanz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten häufig betont. Deren Einsatz dürfte in vielen NPO vermutlich auch dazu dienen, ihre Legitimität zu sichern (vgl. *Greiling* 2009, S. 396). Darauf deuten ferner die (bei mehreren großen NPO) identifizierten Parallelsysteme in der Variante „intern/extern(e)“ hin. Dass man ein (oder mehrere) extern geforderte(s) PM-System(e) betreibt und zusätzlich für interne Zwecke ein anderes nutzt, entspricht im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie einer Entkopplung (decoupling; vgl. *Meyer/Rowan* 1977) der internen, als nützlich erachteten Aktivitäten von den oft als überzogen und teils nicht sinnvoll kritisierten externen Systemen. Letztere dienen dann primär dazu, Konformität und Professionalität zu demonstrieren, um Ressourcen, die Existenz und Einfluss zu sichern. Aussagen wie jene, dass zu viele, nicht administrierbare oder unrealistische Forderungen zu „kreativer Buchführung“ anregen, verweisen auf eine „symbolic compliance“ bzw. Legitimitätsfassade, die dazu beiträgt, Konflikte mit den Auftraggebern und Überprüfungen zu vermeiden (vgl. etwa *Walgenbach/Meyer* 2008, S. 81ff., *Arvidson/Lyon* 2014, S. 871ff., *Greiling* 2009, S. 385ff.). Solche Parallelsysteme deuten also darauf hin, dass die externen Systeme den internen (Steuerungs-)Bedürfnissen aus NPO-Sicht nicht (ausreichend) entsprechen. Dies könnte teils auch an den Werten bzw. der Identität von NPO und ihren Mitarbeitern liegen; es besteht ein grundlegendes Spannungsfeld zwischen der zivilgesellschaftlichen, sozialen Orientierung vieler NPO und den effizienz- sowie wettbewerbsorientierten NPM-Logiken. Diesen schwer aufzulösenden Widerspruch des Ökonomisierungstrends nehmen auch einzelne öffentliche Akteure wahr, wenn die zunehmende Dienstleistungsorientierung vieler NPO zu Lasten ihrer gesellschaftspolitischen Funktionen bedauert wird.

Die Stellungnahmen der Auftraggeber zeichnen ein gemischtes Bild. Insgesamt wurde die Kritik mehrheitlich zurückgewiesen. Dies könnte z.T. auf ein Antwortverhalten im Sinne sozialer Erwünschtheit zurückgeführt werden. Umso bemerkenswerter ist es, dass zwei Problemfelder anerkannt wurden: dass meist keine Rücksicht auf kleine NPO genommen wird, und die Parallelsysteme. Gegen Gleichbehandlung unabhängig von Größe oder Ausrichtung einer Organisation wird man spontan wenig Einwand erheben, wenn man an Vorwürfe wie Vetternwirtschaft denkt. Insofern ist nachvollziehbar, dass man sich bemühte, jeden Eindruck von Willkür oder Bevorzugung zu vermeiden, und oft betonte, dass man bewusst auf Basis von objektivierten Auswahl- und Förderentscheidungen alle gleich behandle. Dies könnte sich u.a. auf die häufigen Interessenverflechtungen und Naheverhältnisse zwischen Politik und freier Wohlfahrtspflege gründen, welche regelmäßig die Mittelvergabe und Verwendungskontrolle beeinflussten (vgl. *Knorr/Schepbach* 1999, S. 123). Zugleich weisen die Ergebnisse darauf hin, dass es kleine NPO schwerer haben als große, einflussreiche NPO, nicht nur in Bezug auf die Rechenschaftslegung, die Ressourcen erfordert, sondern auch dabei, (längerfristig) ein Anbieter im Rahmen einer kooperativen Leistungserbringung zu werden. Dass man bei neuen Angeboten primär auf bekannte Partner zurückgreift, ist zwar verständlich, deutet aber darauf hin, dass Pfadabhängigkeiten und Netzwerke eine Rolle bei der Anbieterwahl spielen. Und wenn nach einer Ausschreibung ein neues Produkt von jemand anderem realisiert wird als jenem, von dem die Idee stammt, dürften die Anreize, erneut kreative Vorschläge zu unterbreiten, in Zukunft gering(er) sein. Kleine NPO dürften bei Ausschreibungsverfahren tendenziell Nachteile gegenüber großen, ressourcenstarken Anbietern haben. Für die Vielfalt des Nonprofit-Sektors und

die Zahl realisierter Innovationsvorschläge scheint dies wenig förderlich, zumal auch NPO Eigeninteressen verfolgen und im politisch-administrativen System immanente Innovationshemmfaktoren stark ausgeprägt sind (vgl. *Thom/Ritz* 2008, S. 124ff., *Rechberger* 2013, S. 146). Eine (zu) sehr auf Effizienz fokussierte Leistungsspezifikation in LV könnte diese Hemmnisse auf NPO übertragen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine diesbezügliche Gefahr besteht. Insofern ist tendenziell *Ruflin* (2006) beizupflichten, dass eine kontraktbasierte Leistungserstellung Innovationen wenn schon nicht behindert, dann jedenfalls auch nicht zu fördern scheint.

Der Aspekt, dass eine NPO ggf. mehrere Verträge mit der öffentlichen Hand gleichzeitig unterhält, wurde von den NPO und den Geldgebern bestätigt, wobei in mehreren Gesprächen auffiel, dass den öffentlichen Vertretern diese Problematik nicht immer bewusst war. Die dadurch generierten Parallelsysteme für Leistungsdokumentation, Erfolgsmessung und Rechenschaftslegung dürften speziell in föderal strukturierten Staaten hohe Relevanz haben. In föderativen Staaten (wie Deutschland, Österreich und Schweiz) sind vielfach (z.T. mehrere) subnationale Ebenen dezentral mit der Ausführung von Programmen betraut. Insofern empfehle sich laut *Löffler* (vgl. 2000, S. 51ff.) für die Leistungs- und Wirkungsmessung die Bildung von Netzwerken über einzelne Verwaltungsorganisationen bzw. Ebenen hinaus. Solche „Performance Partnerships“ seien für Mehrebenen-Systeme auch relevant, weil sich in vielen Ländern zeige, dass jede Ebene eigene Verwaltungsreforminitiativen verfolge. Es empfehle sich ferner eine partizipative Leistungsmessung, welche die Bürger einbezieht. Dies erzeuge externen Druck, welcher der Bildung von „Datenfriedhöfen“ entgegenwirke. Obwohl diese Empfehlungen bereits über 15 Jahre zurückreichen, scheint man (zumindest in Österreich) diesbezüglich noch am Anfang zu stehen. Einzelne Statements, dass man sich nun vermehrt ans Konsolidieren und Reduzieren der verlangten Daten bzw. Berichtsinhalte mache, unterstreichen den Verbesserungsbedarf. In der Schweiz, wo die öffentliche Hand laut *Ruflin* (vgl. 2006, S. 177ff.) die geforderte Datenmenge reduziert hat, scheint man hier schon weiter zu sein, ebenso wie bei der Abstimmung im Mehrebenen-System. Sie hält in Bezug auf die föderale Koordination fest: „(...) der Bund definiert für sich und gemeinsam mit der nationalen *Gerias*, was für Leistungen in der Altersarbeit notwendig sind und was die relevanten Indikatoren und Kosten sind. Will die Gemeinde sich nicht noch mehr Arbeit auferlegen, übernimmt sie diese Definitionen. Damit erreicht sie auch, dass ihre kommunale Kontraktpartnerin (...) nicht doppelte Rechnungsarbeit, Berichterstattung und statistische Erhebungen durchführen muss. Dies macht die eingekaufte Leistung (...) wenigstens nicht noch teurer. Der Preis, der für diese Einsparung bezahlt wird, ist die mangelnde Mitsprache in der Definition der Altersarbeit, auch wenn diese im Alltag kommunal vor Ort und nicht national erbracht wird (...)“ (*Ruflin* 2006, S. 183). In Österreich erfolgt eine Koordinationsarbeit über föderale Ebenen hinweg bislang offenbar nur eingeschränkt und punktuell. Die meisten Akteure des politisch-administrativen Systems haben – auf allen föderalen Ebenen – primär sich selbst im Fokus. Und jede Ebene scheint eine eigene Programmierung entwickelt zu haben, die auf externe Leistungserbringer übertragen wird, ohne die Auswirkungen insgesamt zu betrachten. Eine (strategische) Gesamtsteuerung ist aktuell nicht feststellbar.

Insgesamt ist eine kennzahlenlastige Steuerung kooperativer Leistungserbringung in Österreich mittlerweile auf allen Ebenen (v.a. auf Bundes- und Landesebene) verbreitet. Dies dürfte einerseits an den NPM-Reformen und andererseits an dem generell

beobachtbaren Trend steigender Transparenz- und Rechenschaftsansprüche liegen. Auch für öffentliche Akteure hat sich der Legitimitätsdruck deutlich erhöht. Jedoch scheint es z.T. zu einer aufwändigen Generierung von nicht immer (schon) entscheidungsrelevanten Informationen zu kommen. Insofern ist bisweilen eine Übersteuerung (vgl. *Rechberger* 2013) zu vermuten, wobei viele öffentliche Financiers diese an ihre Kooperationspartner delegieren, also nicht nur die Leistungserstellung, sondern teils auch administrative Belange auslagern.

Die vermeintlichen Gegensätze Ökonomisierung und Bürokratisierung scheinen sich paradoxerweise gegenseitig zu bedingen. Betriebswirtschaftliche Instrumente sind in öffentlichen Institutionen und NPO mittlerweile gängig; nur vereinzelt wurde ihre Passung und Übertragbarkeit kritisch hinterfragt. Naturgemäß bedarf es für die Aufrechterhaltung dieser Technostruktur Ressourcen, was nur dann gerechtfertigt sein wird, wenn ihr Nutzen die Kosten langfristig übersteigt. Offenbar werden die Nutzenpotentiale, speziell was eine strategische (Gesamt-)Steuerung – auch innerhalb der föderalen Ebenen – anbelangt, bislang nicht (voll) ausgeschöpft. Insofern ist der Forderung von *Meyer/Simsa* (vgl. 2013b) nach einem reflektierten Umgang mit Management-Instrumenten und -Denkweisen beizupflichten, denn oft würden „betriebswirtschaftliche Methoden nicht zur Rationalisierung, sondern zu Legitimierung eingeführt, und der Kennzahlenfetischismus trägt nicht zu einer Rationalisierung von Entscheidungen bei, sondern generiert bloß Erhebungsaufwand“ (*Meyer/Simsa* 2013b, S. 154).

5 Fazit und Ausblick

Wenngleich die Reformen im Sinne des NPM und die damit verknüpfte, ökonomisch orientierte Steuerung positive Veränderungen im öffentlichen Sektor angestoßen haben, verweisen die Literaturanalyse sowie die Interviews auch auf problembehaftete Folgen bzw. Dysfunktionalitäten; dies insofern, als die beobachteten Entwicklungen der Praxis kooperativer Leistungserbringung den intendierten Funktionen bzw. Wirkungen bisweilen abträglich, also unzweckmäßig zu sein scheinen. So ist etwa die wahrgenommene und vielfach bestätigte Zunahme bürokratischen Aufwands der Effizienz abträglich.

Die Literaturanalyse verweist auf Ökonomisierung, Bürokratisierung sowie negative Auswirkungen auf die Leistungsqualität und Innovationsbereitschaft als Problemfelder im Kontext kontraktbasierter Leistungserstellung. Die Ergebnisse der beiden Untersuchungen unterstreichen insgesamt das Problemfeld Bürokratisierung (v.a. Generierung von Parallelsystemen, keine Rücksicht auf kleine NPO) und verdeutlichen, dass betriebswirtschaftliche Steuerungslogiken mittlerweile in Österreich verbreitet sind. Zudem bestehen, abseits von Sparzwängen, Anzeichen für eine potentielle Innovationsgefährdung.

Betrachtet man die Äußerungen in Bezug auf Qualität, Innovationen und Dienstleistungsorientierung als zunehmend dominant wahrgenommener Funktion, so drängt sich der Eindruck auf, dass sich der (im Kontext von Management by Objectives und daran gekoppelten Gehaltssystemen bekannte) Spruch „Leistungsorientierte Bezahlung führt zu bezahlungsorientierter Leistung“ auf ökonomisch orientierte Steuerungslogiken und die Wirkung von LV umlegen lässt: Leistungsorientierte (Kontrakt-) Abgeltung führt zu kontrakt- bzw. abgeltungsorientierter Leistung. Die Frage, ob dies wirk-

lich alles ist, was man sich seitens der öffentlichen Hand bzw. der Gesellschaft erwartet, erwarten kann und soll, bleibt offen.

Mit Blick auf das Problemfeld Bürokratisierung und speziell der Parallelsysteme zeigt sich deutlich eine mangelhafte Abstimmung im Mehrebenen-System. Es fehlt ein durchdachtes und mehrere Institutionen bzw. föderale Ebenen integrierendes Gesamtkonzept im Sinne einer kooperativen Governance. Zwar werden viele Leistungen im öffentlichen Dienstleistungsnetzwerk erstellt, aber die Steuerung erfolgt noch überwiegend in den alten, binnenorientierten Kategorien, wobei der Fokus primär auf dem eigenen Verwaltungsvollzug liegt und die zunehmende Vernetzung sowie das Erfordernis einer Gesamtsteuerung der kollaborativen Aufgabenerbringung bislang nicht bzw. nur rudimentär berücksichtigt wird. Dies konterkariert die regelmäßig postulierten Ziele der Effizienz, Effektivität und Sparsamkeit. Es ist stark anzuzweifeln, wie zielführend ein „Überwälzen“ von Dokumentations- und Rechenschaftspflichten auf Kontraktpartner und andere Akteure gesamtheitlich betrachtet ist, wenn die aufoktroierte administrative Belastung mit der Anzahl der Ressourcengeber und der föderalen Ebenen zu multiplizieren ist. Steht der dadurch generierte Aufwand noch in Relation mit dem Nutzen und wird hier insgesamt betrachtet noch eine Effizienzsteigerung erzielt? Und dient die Dezentralisierung bzw. Übertragung administrativer Lasten auf externe Leistungserbringer ggf. auch einer „Verschleierung“ eines insgesamt steigenden Bürokratieausmaßes?

Ritz (vgl. 2003) betont, dass NPM an sich sehr „föderalismusverträglich“ sei, wenn seine Prinzipien und Steuerungsinstrumente innerhalb einer Ebene oder bei vollständiger Zentralisierung oder Dezentralisierung angewendet werden. Er verweist jedoch im Schweizer Kontext darauf, dass die „Ausgestaltung von zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verflochtenen Aufgabenfeldern und deren Steuerungsmechanismen nach NPM (...) grössere Schwierigkeiten mit sich [bringe]“ (*Ritz* 2003, S. 170). Dies lässt sich auf Basis der hier vorgestellten Ergebnisse für Österreich bestätigen, und dies dürfte auch für den deutschen Föderalismus (mit Bundesebene, Ländern, Landkreisen und Kommunen) zutreffen, wo angesichts des ausgeprägten Exekutivföderalismus „(...) die bürokratiesparende Umsetzung neuer gesetzlicher Vorgaben in Verwaltungshandeln (...) besonders schwer“ sei (*Brüggemeier/Lenk* 2011b, S. 255).

Insgesamt ist *Reichard* nach wie vor beizupflichten, dass die öffentliche Hand im Kontext der Steuerung externer Leistungsersteller, deren Finanzierung und Kontrolle durch diverse Rechenschaftspflichten noch (immer) keine „wirksame Balance zwischen dezentraler Selbststeuerung und zentraler Gesamtsteuerung“ (*Reichard* 1994, S. 55) gefunden hat. Es bedarf definitiv in föderal strukturierten Systemen mit historisch gewachsenen, komplexen institutionellen Strukturen einer intensiveren Koordination zwischen staatlichen Institutionen und Ebenen, um bürokratische Lasten zu reduzieren.

Praxisorientierte Empfehlungen betreffen erstens einen Abbau der in Österreich verbreiteten Mehrfachförderungen (was politisch wenig aussichtsreich sein dürfte) und zweitens eine Entflechtung der sich vielfach überlappenden Zuständigkeiten bzw. eine deutliche Reduktion von Mehrfachzuständigkeiten im Zuge einer Verwaltungsreform. Drittens wären standardisierte Rechenschafts-Anforderungen wünschenswert. Da dies aufgrund der Heterogenität der Leistungsfelder kaum einheitlich möglich sein wird, braucht es zumindest innerhalb einzelner Aufgabenbereiche mehr Abstimmung bzgl. gemeinsamer Standards bzw. steuerungsrelevanter Kenngrößen als Mindest-Anforderung, die bei allen Geldgebern eines Aufgabenbereichs gleich wären. Gerade in föderal strukturierten Staaten könnte Interessenvertretungen eine wichtige Rolle dabei zu-

kommen, einheitliche (Basis-)PM- bzw. Berichtssysteme zu vereinbaren. Dies könnte dazu beitragen, eine Vereinheitlichung der Anforderungen zu erzielen, Parallelsysteme abzubauen und so den beklagten Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Ferner könnte eine solcherart verbesserte Abstimmung zwischen den Ebenen und Institutionen des politisch-administrativen Systems die Einnahme einer Netzwerk-Perspektive und eine integrierte Steuerung befördern. Die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien und IT-Lösungen für bürokratiesparenden Verwaltungsvollzug könnten dazu beitragen, die zahlreichen Interaktionen an diversen Schnittstellen zu vernetzen, um überflüssige administrative Lasten zurückzudrängen (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11ff., 2011b, S. 251ff.).

NPO ist zu empfehlen, vermehrt den Dialog mit öffentlichen Geldgebern zu suchen, Rückmeldungen bzgl. bürokratischer Belastungen und etwaiger „unrealistischer“ Forderungen zu geben und umgekehrt Feedback einzufordern. Ferner könnten sie die oft bestehenden politischen Naheverhältnisse sowie Interessenvertretungen nutzen, um Innovationsaufschläge in der Leistungskalkulation durchzusetzen und eine vermehrte Abstimmung und Vereinheitlichung von Rechenschaftspflichten voranzutreiben.

Wenngleich die Literatur zur intersektoralen, kontraktbasierten Leistungserstellung einige Herausforderungen erwähnt, lag nach Kenntnis der Verfasserin bislang keine Arbeit vor, welche derartige Problemfelder aus mehreren Perspektiven in einer Gesamtschau beleuchtet. Natürlich sind die Ergebnisse im Lichte einiger Limitationen zu betrachten. Da der empirische Fokus auf (Ober-)Österreich liegt, sind die Erkenntnisse nur mit Vorsicht auf andere Länder und ihre spezifischen nationalen Rahmenbedingungen übertragbar. Bereits erwähnt wurden zudem social desirability issues. Weiterführend wären eine geografische Ausweitung denkbar, ebenso wie eine quantitative Befragung (von NPO und öffentlichen Geldgebern) zu den identifizierten Problemfeldern und wie man diesen im Sinne einer kooperativen Governance konkret begegnen könnte. Dabei könnten neben kontraktbezogenen Rechenschaftspflichten auch andere Aspekte betrachtet werden, welche zu Bürokratisierung, Ökonomisierung, Innovationshemmnissen und Qualitätseinbußen führen (können), da es sich hierbei um komplexe, multifaktoriell beeinflusste Phänomene handelt. Ungeachtet dessen dürften Kontrakte einer von mehreren Einflüssen sein, die diese Trends beschleunigen, denn LV sind ein zentrales Instrument bei der Finanzierung und performance-orientierten Steuerung von NPO durch öffentliche Auftraggeber und werden hier somit als Kristallisationspunkt der beobachteten Entwicklungen erachtet. Es obliegt den verantwortlichen Akteuren in Politik, Verwaltung und NPO, diese Entwicklungen kritisch zu reflektieren und ggf. gemeinsam in eine andere Richtung zu lenken.

Anmerkungen

- 1 Die Verfasserin dankt zwei anonymen Referees für hilfreiche und konstruktive Verbesserungsvorschläge. Dank gebührt auch *Julia Schwarz, Sigrid Fröschl, Angelika Holme, Thomas Huemer* und *Andrea Rois* für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung und Transkription. Die hier präsentierten Ergebnisse sind Teil zweier übergeordneter Forschungsprojekte, an denen Prof. *Dorothea Greiling* maßgeblich mitgewirkt hat. Auch ihr sei hiermit herzlich gedankt.
- 2 Studien über den deutschsprachigen Raum hinaus wurden nicht einbezogen, da nationale Nonprofit Sektoren bzw. NPO in einzelnen Tätigkeitsfeldern (wie den sozialen Diensten) in ihr wohlfahrtsstaatliches Arrangement und den jeweiligen nationalen (politischen, ökonomischen und sozialen) Kontext eingebettet sind (vgl. *Evers/Laville* 2004, S. 2, *Ruflin* 2006, S. 91, *Wijkström* 2011, S. 42, *Zimmer*

- 1997, S. 75ff.). Insofern ist bereits ein Vergleich der DACH-Länder, deren Nonprofit Sektoren zwar vielfach Gemeinsamkeiten, aber auch spezifische Charakteristika und Unterschiede aufweisen, nur mit Einschränkungen zulässig. Daher wurde in der Empirie der Fokus auf ein Land (Österreich) gelegt. Ebenso wurden keine Arbeiten einbezogen, welche Problemfelder nur im Kontext eines Sektors thematisieren und die Schnittstelle kontraktbezogener Leistungserbringung nicht explizit behandeln.
- 3 *Ruflin* bezeichnet Innovation als „die Beschäftigung mit veränderten, weiterentwickelten oder neuen Ideen, welche zu materiellen oder immateriellen Erfindungen führen, z.B. zu Gegenständen, Projekten, Arbeitsprozessen, Methoden und Instrumenten, Darstellungsformen oder Organisationsstrukturen“ (*Ruflin* 2006, S. 255f.). Laut *Thom/Ritz* (vgl. 2008, S. 82ff.) sind die Entwicklung neuartiger Produkte und Prozesse sowie das Aufzeigen von Problemlösungsoptionen eng verknüpft mit der individuellen bzw. institutionellen Veränderungsfähigkeit. Staatliche Innovationstätigkeit beziehe sich auf die Leistungserbringer- bzw. -bestellerfunktion sowie auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen als Regulator und Koordinator.
 - 4 Drei Interviews wurden mit je zwei Vertretern der öffentlichen Hand geführt. Da sich diese bei ihren Einschätzungen alle auf einen Wert einigten, wurden insgesamt zehn (statt 13) Antworten gewonnen.

Literatur

- Arvidson, Malin/Lyon, Fergus*, 2014: Social Impact Measurement and Non-profit Organisations: Compliance, Resistance, and Promotion, in: *Voluntas*, Vol. 25, S. 869-886.
- Benz, Arthur*, 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 111-135.
- Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus*, 2011a: Einführung: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, in: *Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), *Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug*, Berlin: Edition sigma, S. 11-24.
- Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus*, 2011b: Verwaltungspolitische Leitlinien für den Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug durch E-Government, in: *Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), *Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug*, Berlin: Edition sigma, S. 247-258.
- Buchinger, Clemens/Trukeschitz, Birgit/Schneider, Ulrike*, 2008: Leistungsbezogene öffentliche Finanzierung von Nonprofit Organisationen im österreichischen Sozialwesen, Forschungsbericht 01/2008, Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien, Online verfügbar unter: <http://www.wu.ac.at/sozialpolitik/pub/fb12008>, Stand: 13.11.2014.
- Budäus, Dietrich*, 2005: Governance – Versuch einer begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, S. 1-13.
- Dose, Nicolai*, 2008: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: *der moderne staat (dms)*, Heft 1/2008, S. 99-120.
- Droß, Patrick J.*, 2013: Ökonomisierungstrends im Dritten Sektor, WZB Discussion Paper, No. SP V 2013-301, Berlin: Social Science Research Center.
- Droß, Patrick J./Priller, Eckhard*, 2013: Ökonomisierung und organisationaler Wandel im Dritten Sektor in Deutschland, in: *Gmür, Markus/Schauer, Reinbert/Theuvsen, Ludwig* (Hrsg.), *Performance Management in Nonprofit-Organisationen*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag, S. 366-376.
- Dvorak, Andreas/Ruflin, Regula*, 2012: *Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Evers, Adalbert/Laville, Jean-Louis*, 2004: Introduction, in: *Evers, Adalbert/Laville, Jean-Louis* (Eds.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, S. 1-7.
- Greiling, Dorothea*, 2009: *Performance Measurement in NPO*, Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Greiling, Dorothea/Stötzer, Sandra*, 2015: Performance Accountability as a Driver for Changes in Nonprofit-Government Relationships, in: *Voluntas*, 26, S. 1690-1717.
- Grohs, Stephan*, 2010: Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel: Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement, in: *der moderne staat (dms)*, Heft 2/2010, S. 413-432.

- Hood, Christopher*, 1991: A Public management for all Seasons?, in: *Public Administration*, 69, S. 3-19.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2010: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 175-200.
- Knorr, Friedhelm/Scheppach, Maria*, 1999: *Kontraktmanagement: Finanzierungsformen, Leistungsverträge*, Regensburg/Bonn: Walhalla Fachverlag.
- Lechner, Karl/Egger, Anton/Schauer, Reinbert*, 2016: *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 27. Aufl., Wien: Linde.
- Lichtsteiner, Hans/Gmür, Markus/Giroud, Charles/Schauer, Reinbert*, 2015: *Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen*, 8. Aufl., Bern: Haupt Verlag.
- Löffler, Elke*, 2000: Ansätze zur Erfassung und Dokumentation von Leistungen öffentlicher Verwaltungen im internationalen Vergleich, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen*, Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 49-58.
- Maier, Florentine/Leitner, Johannes/Meyer, Michael/Millner, Reinhard*, 2009: Managerialismus in Nonprofit Organisationen, in: *Kurswechsel*, Heft 4/2009, S. 94-101.
- Mayring, Philipp* (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse*, 11. Aufl., Weinheim u.a.: Beltz.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 83 (2), S. 340-363.
- Meyer, Michael/Simsa, Ruth*, 2013a: NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge, in: *Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph* (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit-Organisation*, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 3-14.
- Meyer, Michael/Simsa, Ruth*, 2013b: Besonderheiten des Managements von NPOs, in: *Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph* (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit-Organisation*, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 145-157.
- Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus*, 1996: *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor*, Berlin: Edition sigma.
- Osborne, David/Gaebler, Ted*, 1997: *Der innovative Staat, Übersetzung der Originalausgabe von 1992: „Reinventing Government“*, Wiesbaden: Gabler.
- Rechberger, Martina*, 2013: *Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Reichard, Christoph*, 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, 3. Aufl., Berlin: Edition sigma.
- Reichard, Christoph*, 2002: *Governance öffentlicher Dienstleistungen*, in: *Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder*, Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, S. 25-42.
- Ritz, Adrian*, 2003: *Evaluation von New Public Management*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Roschmann, Christian*, 1999: *Bürokratie. Zwischen Produktionsauftrag und Machtlogik*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ruffin, Regula*, 2006: *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Schedler, Kuno*, 1996: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2011: *New Public Management*, 5. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Simsa, Ruth*, 2015: Ökonomisierung und die Entwicklung öffentlicher Finanzierung im NPO-Sektor, in: *WISO Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift*, 38. Jg., Heft 4, S. 131-146.
- Simsa, Ruth*, 2016: Ökonomisierungsdruck im NPO-Sektor, in: *Verbands-Management*, Heft 1/2016, S. 33-36.
- Smith, Steven R./Lipsky, Michael*, 1993: *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2008, Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate*, 2008: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Wijkström, Filip*, 2011: „Charity Speak and Business Talk“. The On-Going (Re)hybridization of Civil Society, in: *Wijkström, Filip/Zimmer, Annette* (Eds.), Nordic Civil Society at a Cross-Roads, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 27-54.
- Zauner, Alfred/Heimerl, Peter/Mayrhofer, Wolfgang/Meyer, Michael/Nachbagauer, Andreas/Pra-schak, Susanne*, 2006: Von der Subvention zum Leistungsvertrag, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Zimmer, Annette*, 1997: Public-Private Partnerships: Staat und Dritter Sektor in Deutschland, in: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette, (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: Edition sigma, S. 75-98.
- Zimmer, Annette*, 2012: Die Zivilgesellschaft zwischen Ökonomisierung und Verbetriebswirtschaftlichung, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Heft 02/2012, S. 189-202.

Anschrift der Autorin:

Dr. Sandra Stötzer, Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Public und Nonprofit Management, Altenberger Straße 69, A-4040 Linz
E-Mail: sandra.stoetzer@jku.at

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-

schränkt (vgl. *Hattke/Vogel/Woiwode* 2016). Insbesondere wurden innovative technologiebasierte Formate, wie etwa Online-Partizipationsprojekte, im institutionellen Kontext von universitären Entscheidungsprozessen erst anfänglich betrachtet. Bohman, Hansson und Mobini (vgl. 2014) untersuchten die Einführung einer partizipativen Internetplattform zur Evaluation des Bolognaprozesses (vgl. *Bohman/Hansson/Mobini* 2014). Dischner und Süß (vgl. 2015) sowie Escher u.a. (vgl. 2017) fokussierten die Akzeptanz internetbasierter, partizipatorischer Entscheidungsprozesse zur Umgestaltung einer Promotionsordnung (vgl. *Escher u.a.* 2017). Die Auswirkungen im Zusammenspiel von Innovation und institutionellem Kontext, etwa in Form von Lerneffekten aus der Anwendung partizipativer Verfahren, werden bisher jedoch nicht untersucht. Chandler und Hwang (vgl. 2015) argumentieren, dass der Grad an institutioneller Komplexität des organisationalen Feldes (Hochschulkontext) sowie die Charakteristika der Innovation und Organisation maßgeblich beeinflussen, ob und wie Organisationen lernen. Welche Auswirkungen eingeführte Innovationen entfalten, hängt demnach stark von den Lernprozessen im spezifischen Kontext ab.

Vor diesem Hintergrund ist es das *Ziel* des Beitrags, die Auswirkungen innovativer internetbasierter Entscheidungsprozesse auf den institutionellen Kontext einer Universität zu analysieren. Dazu werden Lerneffekte, die die Universität durch die Anwendung der Verfahren erzielt, sowie mögliche Veränderungen des institutionellen Kontextes fokussiert. Hierzu wird die Theorie der institutionellen Logiken (vgl. *Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012) mit der Theorie des organisationalen Lernens (vgl. *Argyris/Schön* 1999) verbunden. Auf dieser Basis werden die Ergebnisse einer Interviewstudie vorgestellt und diskutiert.

2 Grundlagen

2.1 Online-Partizipation und Entscheidungen an Universitäten

2.1.1 Online-Partizipation

Online-Partizipation wird als die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zum Zweck einer breiteren Beteiligung von Individuen an sozialen Entscheidungsprozessen definiert (vgl. *Sæbø/Rose/Flak* 2008). Interaktive IKT sollen dazu beitragen, dass von Entscheidungen Betroffene in den Entscheidungsprozess integriert werden können. Hierzu bieten sich Web-2.0-Technologien an, die einen transparenten und niederschweligen Austausch ermöglichen (vgl. *Ergazakis/Metaxiotis/Tsitsanis* 2011). Allerdings wird zunehmend kritisch hinterfragt, ob sich die Nutzung von IKT generell positiv auf die Beteiligung an und Ergebnisse von Entscheidungsprozessen auswirkt (vgl. *Susha/Grönlund* 2012). Um Online-Partizipation verstehen und beurteilen zu können, muss der institutionelle Kontext der Entscheidungsprozesse berücksichtigt werden (vgl. *Susha/Grönlund* 2014).

Online-Partizipation wurde bisher vornehmlich im Rahmen politischer Entscheidungsfindung thematisiert (vgl. *Kubicek* 2014), wohingegen Entscheidungsprozesse an Hochschulen trotz ihrer spezifischen institutionellen Kontexte vernachlässigt wurden.

2.1.2 Idealtypischer Ablauf der internetbasierten Verfahren

Der *idealtypische Ablauf* der Verfahren beinhaltet sechs Phasen, davon drei mittels eines Internetforums mit Kommentar- und Abstimmungsfunktion sowie drei in persönlicher Interaktion. Der Prozess wird exemplarisch anhand der Neugestaltung einer Promotions- und Habilitationsordnung skizziert:

Bevor die Verfahren beginnen, holt der Dekan die Zustimmung zu ihrer Durchführung von den zuständigen Gremien ein und entwickelt in Abstimmung mit dem jeweiligen Promotions- oder Habilitationsausschuss Vorschläge zur Überarbeitung der Ordnungen, die zur Diskussion gestellt werden sollen. Anschließend werden alle beteiligten Statusgruppen (Doktoranden bzw. Habilitanden, Professoren, Fakultätsratsmitglieder, Dekan/Prodekan) per E-Mail durch das Dekanat über das Verfahren informiert (Ablauf und Nutzungshinweise) und zur Teilnahme eingeladen (mit Link zum Verfahren).

Die erste Phase der Verfahren dient der Online-Diskussion der Grundsätze der neuen Ordnung. Die zuvor per E-Mail Eingeladenen können die Vorschläge mit Klarnamen kommentieren und bewerten sowie weitere Vorschläge einreichen. In der zweiten Phase werden die diskutierten Vorschläge durch das Dekanat der Fakultät aggregiert. Die Auswahl oder Ablehnung von Vorschlägen wird begründet und in der dritten Phase allen Teilnehmenden online zur Diskussion gestellt. In der vierten Phase wird auf Basis der bisherigen Diskussionen ein erster Entwurf der neuen Ordnung durch das Dekanat erstellt, welcher in der fünften Phase allen Teilnehmenden final online zur Diskussion und Abstimmung gestellt wird. In der sechsten Phase wird dem Promotions- oder Habilitationsausschuss der endgültige Entwurf der Ordnung vorgelegt und anschließend vom Fakultätsrat verabschiedet.

Bei den nachfolgend untersuchten internetbasierten Verfahren handelt es sich um zwei unmittelbar aufeinander folgende Verfahren dieser Art in derselben Fakultät einer Universität. Beide wurden innerhalb einer Amtszeit durchgeführt, Fakultätsleitung (Dekan/Prodekan) und Fakultätsrat wechselten daher während der Laufzeit der Verfahren nicht. Die Einführung erfolgte auf Initiative des Dekans¹.

Der idealtypische Ablauf konnte im ersten Verfahren zur Neugestaltung der Habilitationsordnung (Dauer: drei Monate Online-Diskussion; Verabschiedung der Norm zwei Monate später) realisiert werden, wohingegen im zweiten Verfahren zur Neugestaltung der Promotionsordnung Konflikte auftraten (vgl. 4.2) und das Verfahren insgesamt mit ca. acht Monaten für alle Online-Diskussionsphasen und weiteren zehn Monaten bis zur Verabschiedung, deutlich länger dauern ließen.

2.1.3 Innovative Entscheidungsprozesse mittels Online-Partizipation

Bei den hier skizzierten Entscheidungsprozessen handelt es sich um *organisationale Innovationen*, da zum einen eine digitale Umgebung zur Diskussion der Ordnungen genutzt wurde. Zum anderen konnten alle von der Ordnung betroffenen Statusgruppen (insb. alle Doktoranden bzw. Habilitanden) partizipativ am Entscheidungsprozess teilnehmen. Dies ist neuartig, denn üblicherweise finden die Diskussion und der Beschluss von Promotions- und Habilitationsordnungen überwiegend in den Gremien der Fakultät statt, in denen die Gruppe der Professoren die Stimmenmehrheit hält.

Diese Verfahren verändern etablierte universitäre Entscheidungsprozesse, die tendenziell eher unstrukturiert und schwer nachvollziehbar sind. Hieraus ergeben sich zwei Perspektiven auf Entscheidungsprozesse an Universitäten:

Aufgrund der Entscheidungsfreiheit der Universitätsmitglieder, die in der Regel auf Basis ihrer Fachzugehörigkeit in selbstverwalteten Fakultäten zusammengeschlossen sind, beruhen kollektive Entscheidungen häufig auf kollegialer Konsensbildung unter gleichberechtigten Wissenschaftlern (vgl. *Hattke/Vogel/Woiwode 2016; Sahlin/Eriksson-Zetterquist 2016*). Selbst der Dekan in seiner Leitungsfunktion wird als „*primus inter pares*“ verstanden, der weniger eigene Entscheidungen trifft, als die kollegiale Entscheidungsfindung organisiert (vgl. *Sahlin/Eriksson-Zetterquist 2016*). Aus dieser Perspektive sind Universitäten lose gekoppelte Systeme (vgl. *Weick 1976*).

Demgegenüber stehen staatliche Steuerung und manageriale Reformen für eine stärkere zentrale Organisation von Handeln und Entscheidungen in Universitäten. Staatliche Einflussnahme, beispielsweise durch gesetzliche Vorgaben, sowie neue leistungsbezogene Anreize und professionalisierte Steuerungssysteme im Zuge der New-Public-Management-Reformen können die Entscheidungsfreiheit der wissenschaftlichen Gemeinschaften einschränken (vgl. *Hattke/Vogel/Woiwode 2016; Sahlin/Eriksson-Zetterquist 2016*).

Aus diesen Perspektiven ergibt sich ein Spannungsverhältnis verschiedener Anforderungen an kollektive Entscheidungen, in dem sich die Mitglieder der Universität, und insbesondere die Personen mit Steuerungsfunktionen wie beispielsweise der Dekan der Fakultät, befinden (vgl. *Blaschke/Frost/Hattke 2014; Scherm 2014*). Im vorliegenden Fall führt der Dekan mit den Online-Partizipationsverfahren Elemente in die Entscheidungsprozesse ein, die dem Wunsch nach gesteigerter Partizipation entsprechen, aber auch die komplexen kollektiven Entscheidungsmechanismen transparenter und legitimer machen sollen.

Um diesen komplexen Vorgang im Detail analysieren zu können, werden im Folgenden die Ansätze der institutionellen Logiken und des organisationalen Lernens vorgestellt und kombiniert.

2.2 Theorien

2.2.1 Institutionelle Logiken

Institutionelle Komplexität im Hochschulkontext: Neoinstitutionalistische Ansätze beschäftigen sich mit den Anforderungen an Akteure aus ihrer Umwelt. Demnach sind Organisationen darauf angewiesen, dass ihnen Legitimität zugeschrieben wird, um weiterhin Ressourcen zu erhalten (vgl. *Meyer/Rowan 1977*).

Neuere Überlegungen betonen die Komplexität, die durch verschiedene formelle wie informelle Anforderungen entsteht, die an organisationale Akteure in Entscheidungsprozessen gestellt werden (vgl. *Schedler 2012; Suddaby/Seidl/Le 2013*). *Institutionelle Logiken* bilden diese institutionelle Komplexität ab. Sie stellen idealtypisch geteilte, historisch entstandene, normative, gesellschaftliche Ordnungen und Referenzrahmen dar (z.B. Staat, Markt, Gemeinschaft, Religion) (vgl. *Thornton/Ocasio/Lounsbury 2012*), die sich in organisationalen Feldern wie dem Hochschulsystem auf bestimmte Weise manifestieren (vgl. *Thornton/Ocasio 2008*). Institutionelle Ansätze heben hervor, dass in diesem Prozess formale, festgeschriebene Gesetze oder Organisationsstrukturen entstehen können, Handeln in Organisationen jedoch auch durch informelle Regeln, Normen und Praktiken (z.B. informelle Partizipation) geprägt ist, ohne dass diese durch präzise, festgeschriebene Regeln (Gesetze, Verordnungen etc.) bin-

dend wirken und durch Dritte (z.B. Gerichte) kontrolliert und sanktioniert werden (vgl. *Scott* 2014, S. 60). Dementsprechend geben institutionelle Logiken einen Rahmen vor, der beschreibt, wie soziale Situationen von Individuen in einer Organisation interpretiert werden und wie Organisationsmitglieder in diesen Situationen handeln sollen. Die parallele Existenz mehrerer Logiken kann zu komplexen Legitimitätsanforderungen an die Organisationsmitglieder und folglich zu Unsicherheit führen (vgl. *Greenwood u.a.* 2011).

Institutionelle Logiken lassen sich in Form von Idealtypen beschreiben (vgl. *Reay/Jones* 2016). Nachfolgend werden vier institutionelle Logiken differenziert, die verschiedene Formen der Koordination und Entscheidungsfindung in Universitäten beschreiben (vgl. z.B. *Nickel* 2011): Einerseits steht die Logik der bürokratischen Hierarchie und legalistischen Steuerung durch den Staat (bürokratisch-legalistische Logik) der dem Neuen Steuerungsmodell nahestehenden marktlichen, managerialen Logik gegenüber, die Wettbewerb, den Dienstleistungsgedanken und effizientes Management betont (vgl. *Bogumil u.a.* 2013). Andererseits ist die Koordination im Hochschulsystem durch die Selbstorganisation der Profession „Wissenschaft“ in Teildisziplinen und Mehrheitsentscheide im Rahmen der universitären Gremienarbeit gekennzeichnet, die die Unabhängigkeit der Wissenschaft sicherstellen sollen. Erstere ist Ausdruck der professionellen Eigenständigkeit der akademischen Disziplinen (Wissenschaftslogik) (vgl. *Hatke/Vogel/Woiwode* 2016). Letztere beschreibt die partizipativen und demokratischen Entscheidungsformen in Universitäten in repräsentativ-demokratischen Organen der Selbstverwaltung (Selbstverwaltungslogik) (vgl. *Bogumil u.a.* 2013).

Dieses Spannungsverhältnis zwischen staatlichen und managerialen Logiken sowie professioneller Wissenschaftslogik und demokratisch legitimer Selbstverwaltung (vgl. *Nickel* 2011) bildet den institutionellen Kontext, in dem innovative Entscheidungsmechanismen implementiert werden.

IKT sind jedoch keine neutralen Werkzeuge, sondern bieten bestimmte Funktionalitäten (z.B. Interaktivität, Transparenz). Mit „neuen“ IKT sind häufig Hoffnungen verbunden, dass ihre Einführung u. a. zu mehr Offenheit und regelmäßigeren Partizipationsmöglichkeiten führt (vgl. *Stamati/Papadopoulos/Anagnostopoulos* 2015). IKT sind somit in Veränderungsprozessen auch Träger teils veränderter institutioneller Logiken (vgl. *Monteiro/Nicolini* 2014). Angesichts dessen beeinflusst die Einführung eines neuen internetbasierten Diskussionsforums das institutionelle Gefüge der Universität. Auswirkungen werden jedoch erst in der konkreten Nutzung durch die beteiligten Akteure im institutionellen Kontext sichtbar. Online-Partizipation verspricht somit eine informelle und daher formal nicht bindende Ergänzung bisheriger institutioneller Logiken in universitären Entscheidungsprozessen.

Rollen und Rollenidentität: Einerseits strukturieren institutionelle Logiken die Rollen und den Status der Universitätsmitglieder (vgl. *Thornton/Ocasio* 2008) durch die Sozialisation in einem bestimmten (komplexen) institutionellen Kontext (vgl. *Bertels/Lawrence* 2016). Aus den beschriebenen Logiken lassen sich somit verschiedene Rollen ableiten (vgl. *Thornton/Ocasio* 2008). Aus Sicht der bürokratisch-legalistischen Logik sind die Einhaltung staatlicher und gesetzlicher Vorgaben und deren Kontrolle zentral. Rollen im Kontext der Selbstverwaltungslogik basieren hingegen auf der Zugehörigkeit zu einer Organisationseinheit, die dazu berechtigt, aktiv und passiv an Gremienwahlen teilzunehmen und sich aktiv in die organisationalen Aushandlungsprozesse im Kollegium bzw. den jeweiligen Statusgruppen einzubringen (vgl. *Bogumil u.a.*

2013). Online-Partizipationsangebote bergen das Potential, aktivere Rollen mit direkteren Einflussmöglichkeiten für eine größere Zahl an Universitätsmitgliedern als in den bisherigen repräsentativ-demokratischen Entscheidungsmechanismen zu ermöglichen.

Andererseits wird davon ausgegangen, dass die Organisationsmitglieder in der Praxis nicht nur Rezipienten von Anforderungen hinsichtlich ihrer Rolle sind, sondern durch diese Handlungsspielräume erhalten und diese aktiv mitgestalten (vgl. *Phillips/Lawrence* 2012). Dieser Aushandlungsprozess kann durchaus konfliktbehaftet sein. Rollen können von verschiedenen Anspruchsgruppen unterschiedlich wahrgenommen werden. Dadurch können unterschiedliche Ansprüche an das Verhalten einer Person in einer bestimmten Rolle gestellt werden (Intrarollenkonflikt). Jedoch können verschiedene Rollen (Universitätsprofessor und Fakultätsratsmitglied) divergente Anforderungen an eine Person stellen (Interrollenkonflikt). Hinzu kommt, dass aus Rollen resultierende Erwartungen beispielsweise aufgrund von fehlenden oder knappen Ressourcen oder defizitärem Rollenwissen nicht vollständig erfüllt werden können (vgl. *Schimank* 2016, S. 66-78).

In der sozialen Interaktion im institutionellen Kontext der Universität bilden sich so individuelle, internalisierte Rollenidentitäten, in denen Individuen Rollenanforderungen möglicherweise als konfligierend wahrnehmen und Strategien entwickeln, diese für sich in Einklang zu bringen (vgl. *Echabe* 2010; *Meyer u.a.* 2014). Im Hinblick auf Innovationen, die auf die Einführung neuer Praktiken oder Technologien abzielen, stellt sich die Frage, ob Universitätsmitglieder einen hiermit verbundenen Wandelprozess als legitim interpretieren und der Wandel zu veränderten internalisierten Rollenidentitäten und Handlungen führt, d.h. sich die individuellen Vorstellungen der eigenen Rollen verändern (vgl. *Currie/Spyridonidis* 2016). Diese entwickeln sich kontinuierlich im Umgang mit Komplexität und Veränderungen, wenn sie mit IKT-basierten Entscheidungsprozessen konfrontiert werden. Organisationsmitglieder und organisationale Praktiken beeinflussen sich somit gegenseitig. So kann die Entwicklung des institutionellen Kontexts durch die Untersuchung der Wahrnehmungen und Handlungen der Organisationsmitglieder im Verhältnis zu den organisationalen Praktiken nachvollzogen werden.

2.2.2 Organisationales Lernen

Um die Auswirkungen der internetbasierten Verfahren zur Entscheidungsfindung hinsichtlich der Veränderung der innerhalb der Universität geltenden Logiken und der Rollen der Universitätsmitglieder zu untersuchen, werden die institutionellen Logiken mit dem *organisationalen Lernen* verbunden. „Es erfolgt als Reaktion auf Abweichungen der tatsächlichen von den erwarteten Resultaten [einer Handlung]“ (*Kluge/Schilling* 2000). Unterschieden werden „Single-Loop-Learning“ und „Double-Loop-Learning“ (vgl. *Argyris/Schön* 1999). Im Rahmen des „Single-Loop-Learnings“ wird eine Handlung in einem bestehenden Prozess optimiert, um eine zuvor festgestellte Differenz zwischen Erwartungen an eine Handlung und deren tatsächlichem Resultat zu beseitigen. Dabei wird lediglich die Handlung verändert, um ein zufriedenstellendes Ergebnis zu erhalten, eine Veränderung grundlegender Rollenverständnisse der beteiligten Akteure findet nicht statt (vgl. *Argyris* 1976, S. 367-368; *Argyris/Schön* 1999, S. 35-36). Demgegenüber beschreibt das „Double-Loop-Learning“ jene Veränderung von Einstellungen, Werten, Normen und Denkmustern, die zu einem elementaren institutionellen

Wandel führen. Es ändern sich somit die Ziele und Bedingungen, unter denen betroffene Akteure in einer Organisation handeln. In diesem Fall kommt es zu einem grundlegenden Umdenken der Akteure hinsichtlich institutionalisierter Strukturen (vgl. z.B. *Lauer/Wilkesmann* 2017) und ihrer Rolle in diesen Strukturen, wodurch diese Lernform weitreichende Auswirkungen auf die Organisation hat.

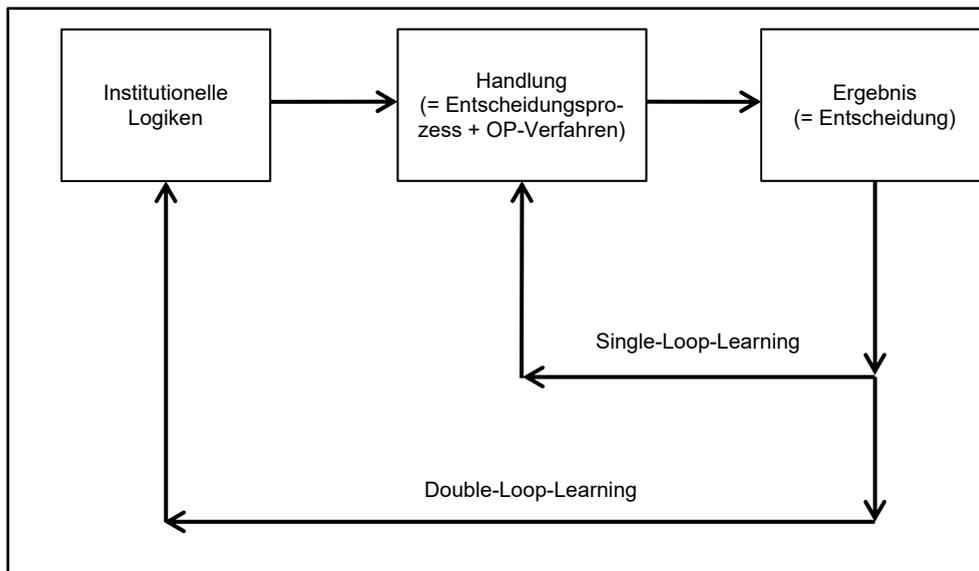
2.3 Verknüpfung der Theorien und Vorverständnis der qualitativen Studie

Die *Kombination der Theorien* der institutionellen Logiken und des organisationalen Lernens ermöglicht es, die internetbasierten Verfahren hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den institutionellen Kontext zu untersuchen (vgl. Abb. 1). Die institutionellen Logiken repräsentieren dabei formale Regeln sowie informelle Werte und Normen, die Rollenverständnisse und Handlungen der Universitätsmitglieder beeinflussen. Die Verbindung mit der Theorie des organisationalen Lernens ermöglicht die Analyse, ob sich die Logiken durch den Einsatz internetbasierter Verfahren grundlegend verändern oder ob die Verfahren lediglich eine Optimierung etablierter Handlungen darstellen.

Übertragen auf Entscheidungsprozesse in Universitäten kann die Einführung eines neuartigen Partizipationsverfahrens eine Optimierung des ursprünglichen Verfahrens („Single-Loop-Learning“) darstellen, wenn der Prozess verändert wird, das Ergebnis aber nach wie vor nach etablierten Logiken und Rollenmustern entsteht. „Double-Loop-Learning“ läge hingegen vor, wenn sich neben einem geänderten Entscheidungsprozess auch Einstellungen, Normen, Werte und in der Folge Rollen der Universitätsangehörigen verändern und an einer informellen Veränderung des Entscheidungsprozesses im Sinne einer innovativen partizipativen Entscheidungsfindung orientieren würden. Durch die Theoriekombination und die konzeptionelle Differenzierung zwischen den Lernformen wird es möglich, die Auswirkungen der Verfahren auf den institutionellen Kontext zu erforschen.

Es gilt somit zu untersuchen, ob die internetbasierten Verfahren vor dem Hintergrund der verschiedenen Logiken innerhalb der Universität einen institutionellen Wandel im Sinne des „Double-Loop-Learnings“ herbeigeführt haben, ob die Verfahren den Entscheidungsprozess im Sinne des „Single-Loop-Learnings“ optimieren, aber die etablierten Logiken nicht grundsätzlich in Frage stellen, oder ob gegebenenfalls kein Lerneffekt eintritt (vgl. *Reddick/Chatfield/Ojo* 2016).

Abbildung 1: Verknüpfung von institutionellen Logiken und organisationalem Lernen



3 Beschreibung der empirischen Studie

Aufgrund des bisher nur spärlichen Wissensstands zu internetbasierten Verfahren zur Entscheidungsfindung ist die Studie *qualitativ-explorativ* angelegt. Sie fokussiert Wahrnehmungen und Interpretationen der Interviewten, welche durch ein qualitatives Design besonders gut erfasst werden können (vgl. Kruse 2014, S. 52). Um die Auswirkungen der internetbasierten Verfahren auf den institutionellen Kontext und auf mit diesem verbundene Rollen zu analysieren, werden Verfahren an einer Fakultät einer deutschen Universität untersucht.

Dazu wurden zwischen Oktober 2016 und Januar 2017 14 *qualitative leitfadengestützte Interviews* durchgeführt. Der Leitfaden umfasst fünf Blöcke, die einen Rückblick auf die bereits durchgeführten Online-Partizipationsverfahren, Veränderungen und Auswirkungen der Verfahren, Lerneffekte, zukünftige Entwicklungen sowie ein Gedankenexperiment zur idealen Nutzung internetbasierter Verfahren in Entscheidungsprozessen enthalten. *Interviewpartner* waren Personen aus unterschiedlichen Statusgruppen (Doktoranden, Habilitanden, Post-Docs, Professoren, der Dekan/Prodekan sowie Mitarbeiter aus Technik und Verwaltung), wobei in jeder Statusgruppe mindestens ein Vertreter des Fakultätsrates sowie eine Person ohne universitäres Amt befragt wurden. Weiterhin wurde der Koordinator der Projekte interviewt, um eine umsetzungsorientierte Perspektive zu berücksichtigen. In beide Verfahren waren die Mitglieder des Fakultätsrates sowie die Professoren involviert, wohingegen Habilitanden nur am ersten Verfahren und Doktoranden lediglich am zweiten Verfahren beteiligt waren. Die Interviewpartner wurden mit wenigen Ausnahmen zufällig ausgewählt (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Übersicht der Interviewpartner (D = Dekan; F = Fakultätsratsmitglied; O = Person ohne universitäres Amt; PD = Post-Doc; P = Professor; V = Mitarbeiter aus Verwaltung; K = Projektkoordination; H = Habilitand; D = Doktorand).

Kürzel	Status	Interviewmedium
D	Dekan, Professor	persönlich
F_PD1	Post-Doc.	persönlich
F_PD2	Post-Doc.	persönlich
F_P1	Professor	telefonisch
F_V	Mitarbeiter aus Verwaltung	persönlich
F_P2	Professor	persönlich
F_P3	Professor	persönlich
O_P1	Professor	telefonisch
O_P2	Professor	persönlich
O_K	Wissenschaftliche Projektkoordination	persönlich
O_H1	Habilitand	persönlich
O_D1	Doktorand	persönlich
O_D2	Doktorand	persönlich
O_H2	Habilitand	persönlich

Ausgewertet wurde das Datenmaterial anhand der *qualitativen Inhaltsanalyse* nach Mayring (vgl. Mayring 2010), die offene und explorative Analysemöglichkeiten bietet. Es wurde die zusammenfassende Inhaltsanalyse gewählt, die eine fokussierte Betrachtung des Materials ermöglicht, indem die Datenmaterialmenge kontinuierlich zusammengefasst wird ohne deren Sinngehalt zu verändern. Da vor der Analyse nicht feststand, wie sich die Auswirkungen der internetbasierten Verfahren konkret äußern, erfolgte die Kategorienbildung im ersten Schritt induktiv und offen am Material, jedoch mit einem theoriegeleiteten Fokus auf die Erwartungen, Bewertungen, wahrgenommenen Konflikte und Lerneffekte der Interviewpartner (vgl. Mayring 2010, S. 66-67). Um die Auswirkungen der Verfahren auch hinsichtlich des organisationalen und institutionellen Rahmens untersuchen zu können, wurde in einem zweiten Schritt eine deduktive Kodierung vorgenommen (vgl. Mayring 2010, S. 98).

Für die induktive Kategorienbildung wurden zunächst alle Stellen der Transkripte, die Auswirkungen der Verfahren thematisierten, markiert und drei an unser Erkenntnisinteresse angelehnte thematische Unterkategorien abgeleitet (vgl. Mayring 2010, S. 72-82): „positive/neutrale Einschätzung der Verfahren“, „Konflikte durch die Verfahren“ sowie „Lerneffekte/Erkenntnisse aus den Verfahren für deren zukünftigen Einsatz“. Innerhalb dieser Unterkategorien ergaben sich induktiv Subkategorien erster und zweiter Ordnung, die die Auswirkungen thematisch ausdifferenzieren (vgl. Anhang).

Im zweiten Schritt wurden im Rahmen der deduktiven Kodierung alle Kodierungen der Unterkategorien „Konflikte aus den Verfahren“ sowie „Lerneffekte/Erkenntnisse aus den Verfahren für deren zukünftigen Einsatz“ detaillierter auf Basis der Theorie der institutionellen Logiken analysiert, da insbesondere in diesen Kategorien die Interpretationen und Wahrnehmungen der Verfahren und (Rollen-)Konflikte im institutionellen Kontext erfasst wurden. Es wurden die Textstellen kodiert, die auf das Zusammenspiel zweier oder mehrerer institutioneller Logiken oder einen Konflikt hinweisen. Hierbei wurde die Kodierungsprozedur von Mayring um Saldañas Kodiertechnik des Versus Codings ergänzt, bei dem Textstellen zueinander in Bezug gesetzt werden (vgl. Saldaña 2016). Dieses Vorgehen ermöglicht eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der internetbasierten Verfahren auf den institutionellen Kontext.

Weiterhin wurden die Unterkategorien „Konflikte aus den Verfahren“ und „Lerneffekte/Erkenntnisse aus den Verfahren für deren zukünftigen Einsatz“ ebenfalls deduktiv nach Hinweisen auf Lernprozesse untersucht. Da während der Kodierung deutlich wurde, dass auch kein Lerneffekt eintreten kann, entstand zusätzlich eine dritte Hauptkategorie („kein Lerneffekt“).

4 Ergebnisse

4.1 Wahrnehmungen und praktische Erfahrungen

Die von den Befragten geäußerten Erwartungen an beide Verfahren zeigen ein geteiltes Bild zwischen keinerlei Erwartungen, konkreten Erwartungen an eine neue Ordnung und Bedenken (vgl. z.B. D, 5, 7; F_PD1, 19, 145; F_V, 11; O_D2, 17). Durch zahlreiche positive Äußerungen, wie „Das hat auf jeden Fall Potenzial“ (F_PD2, 9) oder „Ich finde das sehr gut“ (O_D1, 15; vgl. F_P3, 16), wurde jedoch eine *positive Grundhaltung* gegenüber den Verfahren deutlich.

Konkret wurden bei beiden Verfahren die technische Gestaltung und Handhabbarkeit des Online-Diskussionsforums und die Kompatibilität der Online-Diskussion mit dem Arbeitsalltag positiv wahrgenommen (vgl. z.B. F_PD1, 11, 21; F_P2, 5; O_D1, 15). Hervorgehoben wurde, dass die Teilnahme am Verfahren zeit- und ortsunabhängig war, was im Vergleich zu Präsenzsitzungen eine flexiblere Integration in das Tagesgeschäft ermöglichte. Von den Interviewten wurde die Transparenz und Nahvollziehbarkeit der Diskussion geschätzt (vgl. F_P2, 15, 51; F_P3, 28, 46; O_P2, 8; O_D2, 5). Dies führte bei einigen Teilnehmern zu einem Nachdenken über bisher nicht bedachte Positionen und Meinungen (vgl. O_P1, 39, 61-63; O_P2, 22; O_D2, 37). Darüber hinaus führten die internetbasierten Diskussionen zu einem zunehmenden Austausch (vgl. z.B. F_P1, 75; F_V, 33-35; O_P2, 46; O_D2, 25-27), was von einigen Interviewten als Steigerung der Diskussionskultur und Bildung einer Gemeinschaft wahrgenommen wurde. In diesem Zusammenhang wurde von den Interviewten auch von einem zunehmenden Bewusstsein der Doktoranden und Habilitanden über deren Teilhabemöglichkeiten gesprochen (vgl. F_PD1, 45; O_K, 149; O_D1, 19, 45).

Mit dem Internetforum verbunden wurde die Chance gesehen, eine größere Personenanzahl in die Diskussionen einzubeziehen (vgl. z.B. D, 43; F_PD2, 17; F_V, 37, 69; F_P2, 7, 51; O_P2, 38; O_D2, 11), wodurch es zu einer größeren Meinungsvielfalt

kam, was durch alle Statusgruppen hinweg geäußert wurde (vgl. z.B. F_PD1, 31, 104; F_P3, 10, 72; F_V, 7, 43; O_K, 78; O_D2, 37, 65). Im Ergebnis entstand eine zufriedenstellende Ordnung: „je mehr [...] gute Argumente vorgebracht werden, desto wahrer am Ende [...] das Ergebnis“ (F_P3, 16) und es kam dadurch insgesamt zu einer „[...] gewisse[n] Modernisierung der Entscheidungsprozesse [...]“ (F_P3, 30; vgl. F_P2, 27). Die positive Einstellung der Interviewten wird auch dadurch unterstrichen, dass mehrfach der Wunsch nach einer Verstetigung der Verfahren geäußert wurde (vgl. D, 41; F_PD1, 102; F_P2, 33; O_P2, 18; O_D2, 11).

4.2 Schwierigkeiten und Konflikte im Rahmen der internetbasierten Verfahren

Die Auswertung der Interviews zeigte aber auch Konflikte internetbasierter Verfahren.

Bezüglich beider Verfahren wird häufig *Zeitmangel* als Hindernis einer Teilnahme genannt (vgl. D, 47; F_PD1, 7; O_P2, 8, 24; O_H1, 14), denn die Teilnahme bindet „sehr, sehr viel [...] hochqualitative Arbeitszeit. Es ist also nicht die [Zeit], [...] [in der] man irgendwie ein Ersti-Stundenprotokoll korrigieren würde, sondern die, [...] die vom Anträge schreiben [...] abgeht [...] und das ist wirklich etwas, was das ganz stark begrenzt, fürchte ich“ (F_P2, 57). Dieses Problem betrifft sowohl Doktoranden als auch Post-Docs, für die die Selbstverwaltung eher ein belastendes Thema ist (vgl. O_D1, 15) und die davon berichten, dass wenig Austausch über die Verfahren im Kollegenkreis stattfand (vgl. F_P1, 49; O_H1, 26-28; O_D1, 25). Aber auch Amtsträger, die ohnehin viel Zeit in die Selbstverwaltung investieren, sehen darin ein Problem (vgl. D, 47).

Im Vergleich zum ersten Verfahren traten im Verfahren zur Neufassung der Promotionsordnung zusätzlich *inhaltliche Konflikte* auf (z.B. über die Einführung von Betreuungvereinbarungen), die zu einer Reflexion der Konsequenzen partizipativer Diskussionsprozesse und -ergebnisse geführt haben. Durch die inhaltlichen Kontroversen wurde deutlich, dass der Umgang mit den Ergebnissen des internetbasierten Verfahrens auf dem Weg zu einer verbindlichen Entscheidung noch unklar ist.

Ein Konfliktfeld im zweiten Verfahren wird in dem Versuch einer effizienten Einführung und Steuerung des Verfahrens durch den Dekan (Bündelung einzelner Aufgaben in einer Person) einerseits und dem offenen Partizipationsprozess (gleichberechtigte Teilnahme) andererseits gesehen. Der Dekan konnte als Initiator des Verfahrens verschiedene Ressourcen (z.B. Verwaltungsmitarbeiter) nutzen, um internetbasierte Verfahren einzuführen. Seine initiiierende und steuernde Rolle wurde von einigen Interviewten positiv hervorgehoben: „...der Dekan war der wichtigste. Und der hat [...] gute Arbeit geleistet.“ (F_P1, 15; vgl. O_P1, 9). Jedoch macht seine starke Rolle die Durchführung von Online-Partizipationsverfahren auch sehr abhängig von einer Person, denn „der Dekan ist ja auch nicht ewig da“ (F_PD2, 13). Zudem bleibt einigen Interviewten weitestgehend unklar, wie der Dekan in seiner prozessbegleitenden Funktion die Vorschläge in den Phasen zwischen den Online-Partizipationsrunden aggregiert („dass er alleine moderiert hat, [...] finde ich nicht in Ordnung.“ F_P3, 26; vgl. O_K, 205), obwohl der operative Ablauf des zweiten Verfahrens jenem des ersten Verfahrens glich, weshalb der Dekan darauf verzichtete, erneut operative Informationen, etwa zum Ablauf der Verfahren, zu geben. Auch wurde kritisiert, dass das eigene Forschungs-

interesse im Bereich der Online-Partizipation nicht thematisiert wurde (vgl. F_P3, 36), wodurch die Motive und Handlungen des Dekans teilweise als intransparent wahrgenommen wurden.

Einige Akteure, insbesondere aus der Gruppe der Professoren, betonten die Bedeutung der *bisherigen Praktiken der repräsentativen Entscheidungsfindung* und artikulierten klare Grenzen des partizipativen Verfahrens (vgl. F_PD2; F_P1; F_P3; O_P1). In diesem Punkt wurden Elemente der bisherigen repräsentativ-demokratischen Gremienentscheidungen und der partizipative Prozess als teilweise inkompatibel dargestellt. Kritik wurde vor allem an den Abstimmungsmechanismen (dafür/dagegen) geäußert, die eine Mehrheitsentscheidung suggerieren, die nur die repräsentativ gewählten Gremien beziehungsweise die gewählten Vertreter treffen dürfen (vgl. F_P3, 22; O_P1, 23). Es entscheidet „...immer das Gremium am Ende, nicht diese Online-Plattform“ (F_P3, 72). Die Ergebnisse der Plattform wurden insbesondere von den Gremienmitgliedern als nicht-repräsentativ (vgl. F_PD2, 21; F_P1, 103) und nicht-eindeutig wahrgenommen (vgl. F_P1, 65-67). Außerdem äußerten einige Fakultätsmitglieder Bedenken, weil den Ergebnissen in der digitalen Diskussion der notwendige Kontext (vgl. F_P1, 67; F_P3, 38) fehlt, um diese angemessen interpretieren und daraus Entscheidungen ableiten zu können. Vor dem Hintergrund, dass den eingeladenen Diskussions Teilnehmern zuvor keine rechtlichen Informationen zu den Anforderungen an eine Promotionsordnung zur Verfügung gestellt wurden, kritisieren beispielsweise zwei Professoren aus dem Fakultätsrat, dass die komplexe Neufassung einer Ordnung daher von Laien (insbesondere Personen ohne universitäres Amt) mitbeeinflusst wird, denen dazu jedoch die entsprechenden Kenntnisse fehlen (vgl. F_P1, 67; F_P3, 38). Nichtsdestotrotz wurden die offen einsehbaren Ergebnisse, wenn auch nicht bindend, als Fakten empfunden, die Fakultätsrat, Promotions- und Habilitationsausschuss in ihrem Entscheidungsspielraum einengen (vgl. F_P3, 26; O_P1, 23; O_K, 79, 81).

In Einzelfällen wurden die partizipativen Verfahren als strategische Einflussnahme des Dekans bewertet, die Entscheidung des Fakultätsrats vorwegzunehmen. Insbesondere wurde kritisiert, dass die Abstimmungsfunktion genutzt wurde, um mit Mehrheiten zu argumentieren, die eigentlich nur durch die gewählten Gremien repräsentiert werden könnten (vgl. F_P3, 46; O_P1, 23, 29). Was bei der kleineren Gruppe der Post-Docs im ersten Verfahren noch weniger ins Gewicht fiel, wurde im Verfahren zur Neufassung der Promotionsordnung problematisiert, weil die Doktoranden aufgrund ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit (vermeintliche) Mehrheiten herstellen konnten, die unter den Professoren umstritten waren (vgl. F_PD1, 17; F_P3, 80; O_P1, 51). Es wurde außerdem geäußert, dass derartige Veränderungen der Einflussverhältnisse dazu führen können, dass Doktoranden unsicher sind, wie sie sich auf einer öffentlich einsehbaren Internetplattform gegebenenfalls gegen den eigenen Vorgesetzten und/oder Promotionsbetreuer positionieren. Diesbezüglich wurde auch die Klarnamenpflicht auf der Plattform kritisch hinterfragt (vgl. O_P1; O_K, 47; O_D1, 17). So wurde beispielsweise kritisiert, „ob das manche Leute nicht davon abgehalten hat, sich zu beteiligen“ (F_PD2, 41), da „zwischen der professoralen Ebene und den Promovierenden [...] ja ein deutlich höheres Gefälle, als zwischen den Professoren und den Post-Docs“ (F_PD2, 45) existiert. Dies wiederum kann eine öffentliche Meinungsäußerung, insbesondere von Doktoranden gegenüber Vorgesetzten und/oder Promotionsbetreuern, auf der Plattform hemmen. Nicht zuletzt wurde auch die Gefahr des Missbrauchs der offenen Partizipation thematisiert: „Also da gibt es ja dann auch schon mehr Eingriffsmög-

lichkeiten für jemanden, der das böswilliger Weise machen möchte, so ein Verfahren lahmzulegen“ (F_PD2, 61).

Ein letztes Konfliktfeld betrifft die *Verwaltung* der Universität und Fakultät. Zum einen wurde berichtet, dass Vorschläge, die eine sehr breite Zustimmung erhalten haben, aufgrund gesetzlicher Vorgaben nicht umgesetzt werden konnten (vgl. D, 33; F_P3, 48; O_D2, 9). Zum anderen hatte der Dekan den Justiziar und den zuständigen Prorektor eingeladen, sich an den internetbasierten Verfahren zu beteiligen, um die Ordnung prozessbegleitend mit der Hochschulleitung abzustimmen. Der Prorektor nahm zwar nicht direkt am Online-Partizipationsverfahren teil, bezog sich aber in einem Schreiben an den Dekan auf aus seiner Sicht kritische Punkte der öffentlichen Diskussion. Diese indirekte Einflussnahme in den offen und partizipativ angelegten Entscheidungsprozess wurde von einigen Fakultätsmitgliedern als problematischer Eingriff in die Selbstverwaltung wahrgenommen. Dies wurde nicht zuletzt durch das Design der Diskussionsplattform ermöglicht, auf die aus dem gesamten Netz der Universität zugegriffen werden konnte und dementsprechend hochschulöffentlich zumindest passiv verfolgt werden konnte (vgl. F_P3, 40; O_K, 49, 66).

5 Interpretation und Schlussfolgerungen

5.1 Internetbasierte Verfahren als Optimierung etablierter Prozesse

Die positiven Wahrnehmungen der Handhabung der Internetforen, der besseren Kompatibilität mit dem Arbeitsalltag, der zunehmenden Transparenz und der Einbeziehung eines größeren Personenkreises deuten darauf hin, dass beide Verfahren als *Optimierung des ursprünglichen Verfahrensweges* wahrgenommen werden. Die genannten Aspekte vereinfachen die Teilnahme an den Entscheidungsprozessen und erhöhen die Transparenz der Diskussion. Insbesondere im Hinblick auf die Neugestaltung der Ordnungen wird die Einbeziehung aller Betroffenen als Bereicherung empfunden. Es entsteht ein Wissens-Pool, aus dem eine optimierte, akzeptiertere und modernere Ordnung resultieren kann. Dass das Verfahren als Optimierung zu sehen ist, wird auch durch den vielseitig geäußerten Wunsch nach einer Verstetigung der internetbasierten Verfahren unterstrichen. Insgesamt handelt es sich bei den hier genannten Aspekten um Hinweise auf einen „Single-Loop“-Lerneffekt, da die ursprünglichen repräsentativ-demokratischen Prozesse der Entscheidungsfindung verbessert werden.

5.2 Umgang mit institutioneller Komplexität

5.2.1 Internetbasierte Verfahren als Veränderung etablierter Logiken

Es zeigen sich Hinweise auf eine *Veränderung etablierter Logiken* im Sinne des „Double-Loop-Learnings“ im Rahmen beider Verfahren: Ein Beispiel ist die Reflektion des eigenen Standpunkts im Vergleich zu anderen Positionen, die im Rahmen der Online-Diskussionen geäußert wurden, was zu einem Umdenken hinsichtlich der eigenen Standpunkte führen kann. Ähnlich verhält es sich mit dem zunehmenden Austausch der Teilnehmer sowie der damit einhergehenden Wahrnehmung einer gesteigerten Diskus-

sionskultur und Förderung einer Gemeinschaft an der Fakultät. Beide Aspekte deuten über beide Verfahren hinweg auf eine Ausweitung partizipativer Elemente in der Selbstverwaltung hin. Auch die Förderung des generellen Bewusstseins über die Möglichkeiten der Mitbestimmung aufseiten der Doktoranden bzw. Habilitanden liefert einen Hinweis auf „Double-Loop-Learning“, da die Verfahren potenziell Mehrheitsverhältnisse verändern und durch Argumente oder Abstimmungen Einfluss im Entscheidungsprozess haben können. Den nicht in den Fakultätsrat gewählten Fakultätsmitgliedern kommt eine aktivere Rolle im Entscheidungsprozess zu. Insgesamt weisen die beschriebenen Veränderungen darauf hin, dass beide internetbasierte Verfahren einen Wandel der etablierten Logik der Selbstverwaltung hin zu mehr Partizipation in der demokratischen Selbstverwaltung anstoßen.

Nach dem ersten Verfahren nahm der Dekan an, dass sich die partizipativen Diskusselemente und die damit veränderten Rollen der Fakultätsmitglieder relativ unproblematisch in die bestehenden Entscheidungsabläufe integrieren lassen. Institutionelle Konflikte wurden hierzu kaum beschrieben. Die im Folgenden näher zu beschreibenden Konflikte im zweiten Verfahren zeigen jedoch, dass die Veränderung durchaus Widerstände hervorrufen kann. So setzten einige Fakultätsmitglieder ihre Macht auf Grundlage bestehender Rollen (z.B. Professor oder Fakultätsratsmitglied) ein und umgingen die offenen, partizipativen Formate auf informellen Wegen (z.B. Einflussnahme im Kollegium).

Wurde nach dem konfliktfreien ersten Verfahren davon ausgegangen, dass keine größeren Anstrengungen für eine Wiederholung unternommen werden mussten, stellte sich für Dekan, Projektkoordination sowie einige andere Interviewte heraus, dass Wissen um die institutionellen Rahmenbedingungen für eine Verstetigung und Einbettung der Verfahren, im Sinne des „*Double-Loop*“-*Lernens*, unerlässlich ist: Die Erfahrungen speziell aus den Konflikten im zweiten Verfahren führten im Hinblick auf zukünftige Verfahren zu einer kritischen Reflexion über deren institutionelle Einbettung und ihrem Zusammenspiel mit etablierten Logiken. Hieraus entwickelte sich ein Bewusstsein für die institutionelle Komplexität von kollektiven Entscheidungen, was sich als wichtige Voraussetzung für „*Double-Loop*“-*Lernen herausstellt*. Die Studie unterstreicht damit die Relevanz eines bewussten Umgangs mit potentiell konfligierenden Erwartungen und Rollen in universitären Veränderungsprozessen, um „*Double-Loop*“-Lernen überhaupt möglich zu machen. Dies wurde im Rahmen bisheriger Studien zu IKT-bezogenen Lernprozessen in öffentlichen Organisationen nicht im Detail betrachtet (vgl. *Reddick/Chatfield/Ojo* 2016). Speziell die Veränderungen der repräsentativ-demokratischen Selbstverwaltungslogik wurden im Innovationsprozess kritisch hinterfragt, als es zu inhaltlichen Kontroversen während der Diskussionsphasen kam. Diese, im Vergleich zum ersten Verfahren, aufgetretenen Kontroversen führten wiederum erst dazu, dass Konflikte zwischen bestehenden institutionellen Logiken der Entscheidungsfindung und neuen partizipativen Formaten geäußert wurden.

5.2.2 Die Rollen des Dekans und der Hochschulleitung

Als Initiator der Verfahren nimmt der Dekan der Fakultät eine zentrale Rolle im institutionellen Wandel ein. Er setzt seine Ressourcen und Motivation in seinen Rollen als Leiter der Fakultät sowie als Online-Partizipations-Forscher dafür ein, neue partizipative Praktiken in der Fakultät zu etablieren. In der sozialen Position (vgl. *Schimank* 2016, S. 59) des Dekans liefen verschiedene Rollenanforderungen zusammen, die auf

der bürokratisch-legalistischen Logik (Verankerung im Hochschulgesetz und in der Hierarchie der Hochschule), der managerialen Logik (Steuerungs- und Entscheidungsbefugnisse) und der Selbstverwaltungslogik (gewählter Repräsentant) beruhten und aus dem eigenen wissenschaftlichen Interesse (Wissenschaftslogik) resultieren. Dies führte dazu, dass er als Dekan und „primus inter pares“ Veränderungen wichtiger Entscheidungsprozesse in der Fakultät anstoßen wollte und konnte.

Die daraus resultierende Einflussmöglichkeit und die unterschiedlichen Rollen des Dekans im Entscheidungsprozess führten zu Widerständen gegenüber den internetbasierten Verfahren, die unter anderem aus dem Spannungsfeld zwischen der Idealvorstellung eines partizipativen Entscheidungsprozesses in der selbstverwalteten Fakultät und hierarchischer bürokratisch-legalistischer sowie managerialer Entscheidungsmechanismen an Universitäten resultierten. Durch die Öffnung des Entscheidungsprozesses in der Fakultät wird die hierarchische Ausübung von Macht durch Akteure der Fakultäts- und Hochschulleitung (z.B. Dekan, Rektorat) für alle Organisationsmitglieder sichtbarer (z.B. Verfahrenssteuerung durch den Dekan, strategische Vorgaben der Hochschulleitung). Dabei wurde einerseits die zentrale Rolle des Dekans als federführender Akteur kritisiert, weil dies die legitimierte Einflussmöglichkeit der etablierten Gremien (repräsentative Selbstverwaltungslogik) zugunsten der Fakultätsleitung mindert. Die repräsentativ-demokratischen Rollen der Gremienmitglieder wurden geschwächt, wohingegen die Rolle des Dekans als Manager größeren Spielraum im Entscheidungsprozess erfährt. Die Verfahrenskontrolle durch eine Person schmälert in der Wahrnehmung einiger Interviewpartner die Offenheit (Partizipation und Transparenz) der internetbasierten Verfahren und übersteigt damit den legitimen Handlungsspielraum des Dekans, auch wenn er sich um Transparenz bemühte. Seine Rolle als Organisator des Partizipationsprozesses und als Repräsentant der Fakultät hielten einige Interviewpartner für inkompatibel (Interrollenkonflikt).

Weiterhin wurde im zweiten Verfahren deutlich, dass Entscheidungen auf Fakultätsebene in die Strukturen der Universität eingebunden sind. Die Universitätsleitung griff mit Verweis auf rechtliche Bestimmungen (bürokratisch-legalistische Logik) und eigene strategische Ziele (manageriale Logik) durch eine Stellungnahme in das Verfahren ein. Diese Intervention, die durch den Dekan aufgegriffen wurde, widersprach in der Wahrnehmung einiger Fakultätsmitglieder der institutionellen Logik der weitestgehend freien Selbstverwaltung.

Die Studie unterstreicht damit die *anspruchsvolle Rolle des Dekans* an der Schnittstelle zwischen Universitätsleitung, fakultätsinternen Gremien und den Fakultätsmitgliedern ohne repräsentative Ämter (vgl. Kleve 2015; Scherm/Jackenkroll 2015). Die institutionelle Komplexität bietet dabei einen Erklärungsansatz, um die Herausforderungen, die verschiedene Rollen als partizipative oder steuernde Führungskraft für Dekane mit sich bringen, besser nachzuvollziehen. Insbesondere als intransparent wahrgenommene Motive, Verhaltensweisen und Verfahren können die Legitimität eines offenen und partizipativen Entscheidungsprozesses in Frage stellen. Hier werden von den Befragten beispielsweise Mechanismen gefordert, die den notwendigen Prozess der Konsolidierung und Verdichtung einer Diskussion zusätzlich legitimieren, da dies die legitimen Aufgabenbereiche der Rolle(n) des Dekans übersteigt. Die Studie bereichert somit die wissenschaftliche Diskussion, die zunehmend die tatsächliche Umsetzbarkeit und Wirkung offener Organisationsformen in öffentlichen Organisationen hinterfragt (vgl. Tkacz 2012; Kornberger u.a. 2017).

5.2.3 Auswirkungen auf die Selbstverwaltung: Repräsentativität versus Partizipation

Die innovativen Entscheidungsprozesse betreffen in zentraler Weise die *Logik der Selbstverwaltung* der Fakultät. Durch die Anwendung partizipativer Verfahren wurde, speziell im zweiten Verfahren, ein Aushandlungsprozess über deren legitime Integration in den üblicherweise repräsentativ (und managerial) gesteuerten Entscheidungsprozess ausgelöst.

Zum einen kollidieren die teils uneindeutigen Ergebnisse eines offenen Diskussionsprozesses mit der Notwendigkeit, eine endgültige und bindende Entscheidung herbeizuführen. Dabei sorgte üblicherweise die Wahl von Vertretern in den Fakultätsrat für eindeutige Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Das Partizipationsverfahren verändert dieses System, indem die Fakultätsratsmitglieder zwar formal weiterhin in der Rolle der Entscheidungsberechtigten sind, jedoch einen Rechtfertigungsdruck hinsichtlich des Beschlusses der Ordnungen wahrnehmen. Die Online-Diskussionen generieren Ergebnisse (z.B. Ideen oder Abstimmungen) im Entscheidungsprozess, die bei Beschlüssen zwar formal ignoriert werden können, was aber nur schwer zu rechtfertigen wäre. Die Rolle der Fakultätsratsmitglieder als Repräsentanten wird daher eingeschränkt. Gleichmaßen zweifeln die Befragten an, dass durch die internetbasierten Verfahren eine bindende Entscheidung gefällt werden kann. Es entsteht daher Unsicherheit (Intrarollenkonflikt) über die eigene Rolle als gewählter und verantwortlicher Vertreter und den Umgang mit (teils umstrittenen) Ergebnissen aus Partizipationsverfahren, die dazu führt, dass die formal alleinige Entscheidungskompetenz der Gremienmitglieder in den Interviews mehrfach betont wurde.

Zum anderen berührt das Partizipationsverfahren fest institutionalisierte Rollen und Hierarchien zwischen Professoren und ihren Angestellten (bürokratisch-legalistische Hierarchie qua Amt) bzw. Doktoranden und Habilitanden (wissenschaftliche Hierarchie basierend auf dem Betreuungsverhältnis), die auch in den Gremien durch die Mehrheit der Professoren gegenüber anderen Statusgruppen zum Ausdruck kommt. Diese Öffnung im Rahmen der internetbasierten Verfahren führt insbesondere bei den Teilnehmern des zweiten Verfahrens zu Unsicherheiten, da sich das Mehrheitsverhältnis potenziell umkehrt. Für Doktoranden entsteht dadurch ein Spannungsverhältnis zwischen ihrer abhängigen Rolle im Rahmen der wissenschaftlichen Ausbildung (Wissenschaftslogik) und der neuen partizipativen Rolle im Selbstverwaltungssystem (Interrollenkonflikt). Für die Gruppe der Professoren stellt die neue Beteiligungsmöglichkeit eine empfundene Bedrohung der Machtbasis im repräsentativen Entscheidungsprozess dar. Aus der Gruppe der Professoren heraus wurden diesbezüglich verschiedene Strategien beschrieben, diesem Machtverlust entgegenzuwirken und die ursprüngliche Rolle als dominierende Akteure zu verteidigen.

Die kritische Auseinandersetzung mit der Technologie spielt außerdem eine wichtige Rolle als Überträger der institutionellen Veränderung im Sinne einer Partizipationslogik (vgl. *Monteiro/Nicolini* 2014). So wurden die Klarnamenpflicht hinterfragt und beispielsweise die Abstimmungsfunktion kritisiert, da diese Mehrheitsverhältnisse suggeriert, die aber im Sinne von legitimen Abstimmungen nur repräsentativ in den formalen Strukturen der Gremien durchgeführt werden könnten.

5.2.4 Der Stellenwert der universitären Selbstverwaltung

Zahlreiche Organisationsmitglieder ignorierten die Verfahren weitestgehend bzw. nahmen nur begrenzt an den Online-Diskussionen teil. Offenbar wurden für die internetbasierten Verfahren nicht die notwendigen Ressourcen (z.B. Arbeitszeit) aufgewendet. Hier wird ein Konflikt zwischen Wissenschaftslogik und Teilhabe an der Selbstverwaltung der Fakultät deutlich (vgl. F_P2, 57; O_H2, 9, 36-37): Es findet eine Ressourcenabwägung zwischen dem als Hauptaufgabe und wichtigster persönlicher Rolle wahrgenommenen wissenschaftlichen Arbeiten und der Teilhabe an der eher als Pflichtaufgabe wahrgenommenen eigenen Rolle in der universitären Selbstverwaltung statt. Erst bei der Berührung eigener Interessen nimmt die Selbstverwaltung einen höheren Stellenwert bei den Interviewten ein (vgl. *Kleve* 2015). Dies deckt sich mit aktuellen Forschungsergebnissen zur Arbeitssituation und -zufriedenheit an Hochschulen unter den Statusgruppen, die insbesondere den Einschnitt von Reformen in das Tagesgeschäft kritisieren (vgl. *Petersen* 2017).

5.3 Entscheidungen mittels internetbasierter Verfahren an Universitäten: Zusammenfassende Betrachtung

Die Analyse macht deutlich, dass der institutionelle Rahmen der betrachteten Fakultät mit den innovativen Entscheidungsprozessen und Rollenidentitäten der Mitglieder nicht immer kompatibel ist und die Fakultät vor Herausforderungen gestellt wird: Während im ersten Verfahren das Ziel über eine offene Diskussion zu einer konsensfähigen, legitimen Entscheidung zu gelangen, erreicht wurde, und Konflikte mit etablierten Logiken ausblieben, traten im zweiten Verfahren Schwierigkeiten auf. Es kam zu inhaltlichen Kontroversen, sodass Entscheidungen nicht einvernehmlich getroffen wurden. Dies führte zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern überhaupt eine legitimierte Entscheidung durch das neue Verfahren herbeigeführt werden kann. In der Konsequenz resultieren Konflikte mit etablierten Logiken und den damit verbundenen Rollen in Entscheidungsprozessen der Fakultät. Das zweite Verfahren hat nicht zuletzt aus diesem Grund deutlich länger als das erste Verfahren gedauert.

Es zeigt sich, dass innovative Online-Partizipationsprozesse nicht ohne weiteres in den teils stark formalisierten institutionellen Kontext der Fakultät (z.B. gesetzlich vorgeschriebene Entscheidungsgremien) eingefügt werden können. Hierdurch wird die Forschungslücke, inwieweit durch den Einsatz von IKT organisationale Ziele erreicht werden können (vgl. *Campbell/Lambricht/Wells* 2014), reduziert, indem die Relevanz des komplexen Zusammenspiels von institutionellem Kontext, Technologie und Entscheidungsakteuren durch eine detaillierte Analyse nachvollzogen wurde. Die internetbasierten Verfahren werden als Optimierung wahrgenommen, solange sie keinen Einfluss auf die etablierten Handlungsroutinen und Rollen (z.B. individuelles Tagesgeschäft, Entscheidungsbefugnis der Amtsinhaber) haben. Kommt es zu einer Veränderung der Handlungsroutinen bzw. der bisherigen Rollenanforderungen und der daraus resultierenden Handlungsspielräume, werden die Verfahren eher kritisch betrachtet. Dies zeigt sich in Rollenkonflikten, die so weit gehen können, dass die Verfahren komplett abgelehnt werden. Sie werden dann weder als Optimierung noch als Auslöser der Veränderung etablierter Logiken wahrgenommen. Insbesondere das zweite Verfahren zeigt deutlich, dass die Veränderung von Entscheidungsprozessen durch eine Vielzahl an Akteuren und nicht

nur durch die Fakultätsleitung in ihrer Umsetzung beeinflusst wird. Dadurch werden die Erkenntnisse der bisherigen Forschung zum Umgang von Universitätsmitgliedern mit institutioneller Komplexität erweitert, denn die Studie hebt die Beständigkeit geltender institutioneller Logiken (klassische Entscheidungsfindung über Vertreter in Gremien und die Fakultätsleitung) hervor, die nicht ohne die bewusste Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure (z.B. Kommunikation über Reichweite der neuen internetbasierten Verfahren) nachhaltig (im Sinne des „Double-Loop-Learnings“) verändert werden können (vgl. *Blaschke/Frost/Hattke* 2014; *Hattke/Vogel/Woiwode* 2016).

5.4 Schlussfolgerungen, Limitationen und Forschungsbedarf

Die beiden internetbasierten Verfahren werden von den Interviewten gleichermaßen als *Chance und Bedrohung* für ihre eigene Rollenidentität in der Fakultät wahrgenommen. Neben zahlreichen positiven Wahrnehmungen werden speziell im Rahmen des zweiten Verfahrens institutionelle Konflikte mit etablierten Logiken und Unklarheiten hinsichtlich der Legitimität des Verfahrens deutlich, die im ersten Verfahren aufgrund ausgebliebener inhaltlicher Kontroversen nicht erkennbar waren. Die im zweiten Verfahren aufgetretenen institutionellen Konflikte und Unsicherheiten unterstreichen jedoch, dass der institutionelle Kontext und die Rollen der Fakultätsmitglieder bei der Anwendung internetbasierter Verfahren in Entscheidungsprozessen beachtet und adressiert werden müssen, um die Verfahren zielgerichtet implementieren zu können. Ein internetbasiertes Verfahren ist aus Sicht der Interviewten als informelle Ergänzung zur gremienzentrierten Diskussion und Entscheidung denkbar (Optimierung des ursprünglichen Verfahrens), es ermöglicht aber keine formale Entscheidung (vgl. auch F_P1, 69, 131-133; F_P3, 62; F_V, 43; O_D1, 75).

Die Ursache dafür ist offensichtlich: Die Teilnahme der betroffenen Statusgruppen an den Online-Diskussionsforen generiert lediglich Meinungsbilder und Verbesserungsvorschläge, die nicht zwingend direkten Einfluss auf die endgültige formale Entscheidung im Rahmen einer Fakultätsratsitzung haben. Nichtsdestotrotz können die informell vorgebrachten Standpunkte und Argumente in der Diskussion bei der endgültigen Entscheidung nicht ignoriert werden. Die Teilnehmenden haben somit zumindest indirekt Einfluss. Zudem sollte auch die Gestaltung der Diskussionsplattform (z.B. Implementierung einer Abstimmungsfunktion) als Träger institutioneller Logiken berücksichtigt werden, da diese Konflikte begünstigen oder diesen entgegenwirken kann.

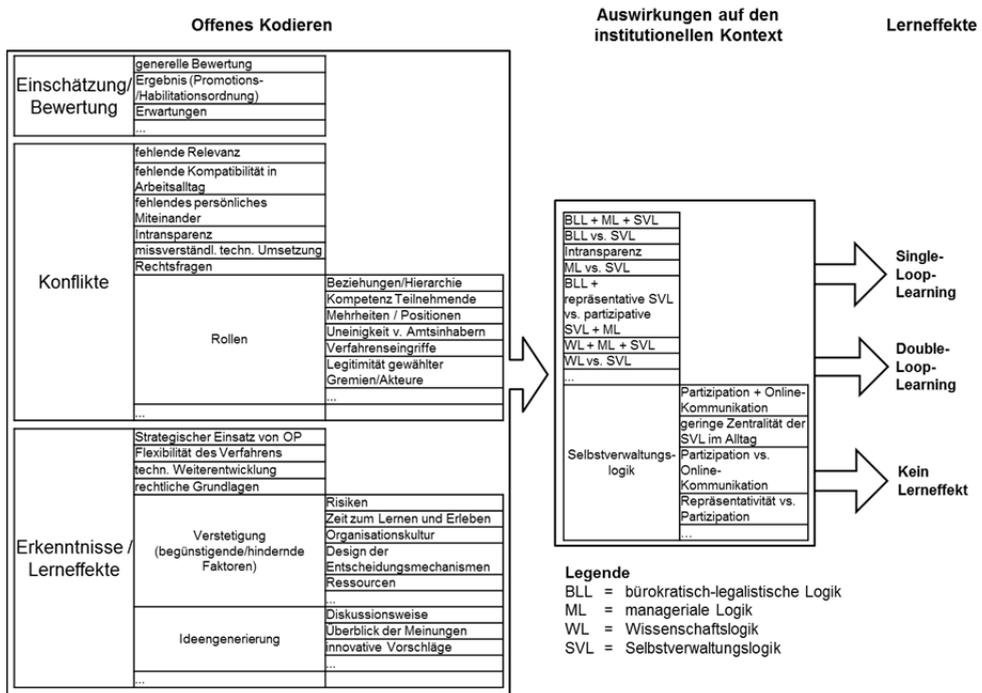
Individuelle Rollenkonflikte bei der Ausgestaltung der eigenen Rolle in partizipativen Entscheidungsprozessen zwischen der Wissenschaftslogik (Mitspracherechte im Rahmen der Position in der wissenschaftlichen Gemeinschaft), der repräsentativen Selbstverwaltungslogik (repräsentative Vertreter) und der partizipativen Selbstverwaltungslogik (gleichberechtigtes Mitentscheiden) konnten bisher oft nicht aufgelöst werden.

Neben den üblichen Limitationen qualitativer Forschung (vgl. *Kruse* 2014, S. 54-58) unterliegt die Studie zwei wesentlichen Grenzen: Erstens wurde sie kurz nach dem ersten und während des zweiten Verfahrens durchgeführt, sodass nur eine geringe zeitliche Distanz zwischen Verfahren und Datenerhebung bestand. Es können zum jetzigen Zeitpunkt somit nur kurzfristige, dafür aber sehr detaillierte Auswirkungen der Verfah-

ren auf den institutionellen Kontext prozessbegleitend erfasst werden. Es bleibt aber unklar, inwiefern sich Verfahren und institutioneller Kontext im Sinne des „Double-Loop-Learnings“ im Laufe der Zeit entwickeln werden. Zweitens wurden die Auswirkungen der internetbasierten Verfahren auf den institutionellen Kontext fokussiert; die Rolle der technologischen Basis des Verfahrens wurde nur am Rande behandelt, inhaltliche Auswirkungen, beispielsweise der Einfluss einzelner Diskussionsbeiträge in die neugestalteten Ordnungen, wurden nicht betrachtet.

Aus den Grenzen entsteht Forschungsbedarf: Um die langfristigen Auswirkungen der internetbasierten Verfahren auf den institutionellen Rahmen der Universität einschätzen zu können, bietet sich eine weitere, zeitversetzte Analyse an. Dadurch kann eine eventuelle Verstetigung der Verfahren erfasst werden. Durch eine detaillierte Analyse der genutzten Technologie als Träger institutioneller Logiken und der Diskussionsbeiträge im Internetforum sowie der neugefassten Ordnungen ließen sich mögliche weitere Auswirkungen der Verfahren herausarbeiten.

Anhang



Anmerkung

- Die Autoren der Studie sind weder administrativ noch als eingeladene Teilnehmer an den Verfahren beteiligt gewesen, sodass eine objektive Untersuchung der Verfahren sichergestellt ist.

Literatur

- Argyris, Chris*, 1976: Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making, in: *Administrative Science Quarterly* 21 (3/1976), S. 363-375.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A.*, 1999: *Die Lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis*, Stuttgart.
- Baumeler, Carmen*, 2009: Entkopplung von Wissenschaft und Anwendung. Eine neo-institutionalistische Analyse der unternehmerischen Universität, in: *Zeitschrift für Soziologie* 38 (1/2009), S. 68-84.
- Bertels, S./Lawrence, T. B.*, 2016: Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics. The role of individuals, in: *Strategic Organization* 14 (4/2016), S. 336-372.
- Blaschke, Steffen/Frost, Jetta/Hatke, Fabian*, 2014: Towards a micro foundation of leadership, governance, and management in universities, in: *Higher Education* 68 (5/2014), S. 711-732.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred*, 2013: *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*, Berlin.
- Bohman, Samuel/Hansson, Henrik/Mobini, Pooyeh*, 2014: Online Participation in Higher Education Decision-Making. A mixed-methods study of the MyUniversity EU project, in: *eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDem)* 6 (3/2014), S. 267-285.
- Campbell, David A./Lambright, Kristina T./Wells, Christopher J.*, 2014: Looking for Friends, Fans, and Followers? Social Media Use in Public and Nonprofit Human Services, in: *Public Administration Review* 74 (5/2014), S. 655-663.
- Chandler, David/Hwang, Hokyu*, 2015: Learning From Learning Theory, in: *Journal of Management* 41 (5/2015), S. 1446-1476.
- Currie, Graeme/Spyridonidis, Dimitrios*, 2016: Interpretation of Multiple Institutional Logics on the Ground: Actors' position, their agency and situational constraints in professionalized contexts, in: *Organization Studies* 37 (1/2016), S. 77-97.
- Dischner, Simon/Stieß, Stefan*, 2015: Decision-making 2.0 – Internetvermittelte kooperative Normsetzung in einer deutschen Universität, in: *Behrends, Thomas/Jochims, Thorsten/Nienhuser, Werner (Hrsg.): Erkenntnis und Fortschritt*, München, S. 183-189.
- Echabe, Agustin Echebarria*, 2010: Role identities versus social identities. Masculinity, femininity, instrumentality and communality, in: *Asian Journal of Social Psychology* 13 (1/2010), S. 30-43.
- Ergazakis, Kostas/Metaxiotis, Kostas/Tsitsanis, Tassos*, 2011: A State-of-The-Art Review of Applied Forms and Areas, Tools and Technologies for e-Participation, in: *International Journal of Electronic Government Research* 7 (1/2011), S. 1-19.
- Escher, Tobias/Friess, Dennis/Esau, Katharina/Sieweke, Jost/Tranow, Ulf/Dischner, Simon u.a.*, 2017: Online Deliberation in Academia: Evaluating the Quality and Legitimacy of Cooperatively Developed University Regulations, in: *Policy & Internet* 9 (1/2017), S. 133-164.
- Fountain, Jane E.*, 2001: *Building the virtual state. Information technology and institutional change*, Washington, D.C.
- Gralke, Hans-Jürgen/Scherm, Ewald*, 2013: Kooperation als Grundprinzip des Forschungsmanagements. Autonome Forscher in unternehmerischen Universitäten, in: *Wissenschaftsmanagement* (6/2013), S. 44-47.
- Greenwood, Royston/Raynard, Mia/Kodeih, Farah/Micelotta, Evelyn R./Lounsbury, Michael*, 2011: Institutional Complexity and Organizational Responses, in: *The Academy of Management Annals* 5 (1/2011), S. 317-371.
- Hatke, Fabian/Vogel, Rick/Woivode, Hendrik*, 2016: When Professional and Organizational Logics Collide: Balancing Invisible and Visible Colleges in Institutional Complexity, in: *Frost, Jetta/Hatke, Fabian/Reihlen, Markus (Hrsg.): Multi-Level Governance in Universities*, Cham, S. 235-256.
- Jochheim, Linda/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.*, 2016: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (1/2016), S. 203-225.

- Kleve, Heiko*, 2015: Das Erleben des Dekans, in: *Die neue Hochschule* (2/2015), S. 58-61.
- Kloke, Katharina/Krücken, Georg*, 2012: „Der Ball muss dezentral gefangen werden.“ – Organisationssoziologische Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen hochschulinterner Steuerungsprozesse am Beispiel der Qualitätssicherung in der Lehre, in: *Wilkesmann, Uwe/Schmid, Christian J. (Hrsg.): Hochschule als Organisation*, Wiesbaden, S. 311-324.
- Kluge, Annette/Schilling, Jan*, 2000: Organisationales Lernen und Lernende Organisation – ein Überblick zum Stand von Theorie und Empirie, in: *Arbeits- und Organisationspsychologie* 44 (4/2000), S. 179-191.
- Kornberger, Martin/Meyer, Renate E./Brandtner, Christof/Höllner, Markus A.*, 2017: When Bureaucracy Meets the Crowd. Studying “Open Government” in the Vienna City Administration, in: *Organization Studies* 38 (2/2017), S. 179-200.
- Kruse, Jan*, 2014: Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz, Weinheim.
- Kubicek, Herbert*, 2014: Staatliche Beteiligungsangebote im Internet – Ein Überblick, in: *Voss, Kathrin (Hrsg.): Internet und Partizipation*, Wiesbaden, S. 265-298.
- Lange, Stefan*, 2008: New Public Management und die Governance der Universitäten, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1 (1/2008), S. 235-248.
- Lauer, Sabine/Wilkesmann, Uwe*, 2017: The governance of organizational learning – empirical evidence from best-practice universities in Germany, in: *The Learning Organization* 24 (5/2017), S. 112.
- Mayring, Philipp*, 2010: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11. Aufl., Weinheim.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83 (2/1977), S. 340-363.
- Meyer, Renate E./Egger-Pleutler, Isabell/Höllner, Markus A./Hammerschmid, G.*, 2014: Of Bureaucrats and Passionate Public Managers: Institutional Logics, Executive Identities, and Public Service Motivation, in: *Public Administration* 92 (4/2014), S. 861-885.
- Monteiro, Pedro/Nicolini, Davide*, 2014: Recovering Materiality in Institutional Work: Prizes as an Assemblage of Human and Material Entities, in: *Journal of Management Inquiry* 24 (1/2014), S. 61-81.
- Nickel, Sigrun*, 2009: Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen Staatliche Steuerung, 2. Aufl., Mering.
- Nickel, Sigrun*, 2011: Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen, in: *Brüsemester, Thomas/Heinrich, Martin (Hrsg.): Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule*, Münster, S. 123-144.
- Petersen, Thomas*, 2017: Bürokratie an den Universitäten schadet der Lehre. Hochschullerumfrage zeigt große Unzufriedenheit mit Reformen, in: *Forschung & Lehre* (1/2017), 974-976.
- Phillips, Nelson/Lawrence, Thomas B.*, 2012: The turn to work in organization and management theory: Some implications for strategic organization, in: *Strategic Organization* 10 (3/2012), S. 223-230.
- Popp Berman, Elizabeth/Paradeise, Catherine*, 2016: The University under Pressure, in: *Popp Berman, Elizabeth/Paradeise, Catherine (Hrsg.): The University Under Pressure*, S. 1-22.
- Reay, Trish/Jones, Candace*, 2016: Qualitatively capturing institutional logics, in: *Strategic Organization* 14 (4/2016), S. 441-454.
- Reddick, Christopher G./Chatfield, Akemi Takeoka/Ojo, Adegboyega*, 2016: A social media text analytics framework for double-loop learning for citizen-centric public services. A case study of a local government Facebook use, in: *Government Information Quarterly* 34 (1/2016), S. 110-125.
- Sæbø, Øystein/Rose, Jeremy/Flak, Leif Skiftenes*, 2008: The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area, in: *Government Information Quarterly* 25 (3/2008), S. 400-428.
- Sahlin, Kerstin/Eriksson-Zetterquist, Ulla*, 2016: Collegiality in modern universities – the composition of governance ideals and practices, in: *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 2016 (2-3/2016), S. 33640.
- Saldaña, Johnny*, 2016: The coding manual for qualitative researchers, 3. Aufl., Los Angeles, London.
- Schedler, Kuno*, 2012: Multirationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (2/2012), S. 361-376.

- Scherm, Ewald*, 2014: Management und Universität: (k)eine konfliktäre Beziehung, in: *Scherm, Ewald (Hrsg.): Management unternehmerischer Universitäten. Realität, Vision oder Utopie?*, München, S. 1-34.
- Scherm, Ewald/Jackenkroll, Benedict*, 2015: (Wie) Sollten Dekaninnen und Dekane in deutschen Universitäten führen? Eine empirische Untersuchung der Wirksamkeit transformationaler, transaktionaler und Laissez-faire-Führung, in: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung* 11 (5/2015), S. 245-265.
- Schimank, Uwe*, 2016: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie, 5. Aufl., Weinheim.
- Schuppan, Tino*, 2011: „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 4 (2/2011), S. 335-356.
- Scott, W. Richard*, 2014: *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities*, 4. Aufl., Thousand Oaks.
- Sonntag, Karlheinz/Stegmaier, Ralf/Michel, Alexandra*, 2008: Change Management an Hochschulen: Konzepte, Tools und Erfahrungen bei der Umsetzung, in: *Fisch, Rudolf/Müller, Andrea/Beck, Dieter (Hrsg.): Veränderungen in Organisationen*, Wiesbaden, S. 415-442.
- Stamati, Teta/Papadopoulos, Thanos/Anagnostopoulos, Dimosthenis*, 2015: Social media for openness and accountability in the public sector: Cases in the Greek context, in: *Government Information Quarterly* 32 (1/2015), S. 12-29.
- Suddaby, Roy/Seidl, David/Le, Jane K.*, 2013: Strategy-as-practice meets neo-institutional theory, in: *Strategic Organization* 11 (3/2013), S. 329-344.
- Susha, Iryna/Grönlund, Åke*, 2012: eParticipation research: Systematizing the field, in: *Government Information Quarterly* 29 (3/2012), S. 373-382.
- Susha, Iryna/Grönlund, Åke*, 2014: Context clues for the stall of the Citizens' Initiative: lessons for opening up e-participation development practice, in: *Government Information Quarterly* 31 (3/2014), S. 454-465.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 2008: Institutional Logics, in: *Greenwood, Royston (Hrsg.): The SAGE handbook of organizational institutionalism*, Los Angeles, London, S. 99-129.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William/Lounsbury, Michael*, 2012: The institutional logics perspective. A new approach to culture, structure, and process, Oxford.
- Tkacz, Nathaniel*, 2012: From open source to open government: A critique of open politics, in: *ephemera* 12 (4/2012), S. 386-405.
- Weick, Karl E.*, 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: *Administrative Science Quarterly* 21 (1/1976), S. 1-19.
- Winkel, Olaf*, 2011: Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 4 (2/2011), S. 381-402.

Anschriften der Autorin und Autoren dieses Beitrags:

Kathrin Diekmann, M.A., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf

E-Mail: kathrin.diekmann@hhu.de

Malte Steinbach M. Sc., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf

E-Mail: malte.steinbach@hhu.de

Prof. Dr. Stefan Süß, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universitätsstr. 1 40225 Düsseldorf

E-Mail: stefan.suess@hhu.de

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, organizational 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

ten gesehen (*Christensen* 1997; *MacCarthaigh/Roness/Sarapuu* 2012; *Sarapuu* 2012; *Hustedt* 2013; *Felder* 2007). Ihr Einfluss wird allerdings meist auf inter-organisationalen Wandel, die Bildung von Ministerien und Behörden hin untersucht (*Roland/Roness* 2012; *Derlien* 1996; *Mortensen/Green-Pedersen* 2014; *Schamburek* 2016; *Van Thiel* 2004; *Yesilkagit/Christensen* 2010; *James et al.* 2016; *Kuipers et al.* 2017; *Rolland/Roness* 2012). Im Gegensatz dazu gibt es wenige Studien, die den Einfluss dieser Triebkräfte, auf intra-organisationalen Wandel untersuchen (*Hustedt* 2013). Ebenfalls wird ihr Einfluss meist zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelt (*Zubek/Staroňová* 2012; *Dimitrova/Toshkov* 2007) und nicht über einen längeren Zeitraum (*Roland/Roness* 2012). Studien, die sich mit diesen Einflussfaktoren beschäftigen, sind oft qualitativ und/oder haben wenig Varianz auf der abhängigen oder unabhängigen Variable (*Hustedt* 2013; *Dimitrova/Toshkov* 2007; *Sarapuu* 2012; *Rolland/Roness* 2012). Daraus folgt, dass bisher der systematische Einfluss der oben genannten Einflussfaktoren über Zeit unklar ist.

Literatur zu organisationalem Wandel beschäftigt sich häufig mit dem Einfluss von New Public Management auf die Gründung von Behörden (*Rolland/Roness* 2012, *Nakrošis/Budraitis* 2012; *MacCarthaigh* 2012). Diese Untersuchungen verweisen auf die Bedeutung institutionalisierter Strukturen und politischer Präferenzen, da es in Norwegen, Litauen und Estland nicht zu einer Bildung von Behörden aufgrund von New Public Management kommt. Darüber hinaus gibt es Autoren, die sich mit der Entstehung und Schließung von Ministerien und Behörden beschäftigen (*Davis et al.* 1999; *Pollitt* 1984; *White/Dunleavy* 2010; *Mortensen/Green-Pederson* 2014; *Derlien* 1996; *Schamburek* 2016). *White/Dunleavy* (2010) untersuchen die Gründung von Ministerien in Großbritannien zwischen 1979 und 2009. Sie führen die Gründung eines Ministeriums auf externen Druck, Herausforderungen der Verwaltung, und politische Überlegungen zurück. Die Autoren konzeptualisieren externen Druck als einen Anlass, der Aufmerksamkeit auf ein Thema richtet. Die Bedeutung des Events lässt die Bildung eines Ministeriums als notwendig erscheinen oder nicht. *Derlien* (1996) erklärt die Veränderung von Ressortzuschnitten zwischen 1949 und 1994 damit, dass Veränderungen öffentlicher Aufgaben zu einer Veränderung des Ressortzuschnitts führen können. Er konzeptualisiert inter-ministeriellen Wandel als Folge von intra-organisationalem Wandel. Er untersucht mehrere organisationale Faktoren, beispielsweise die Kontrollspanne, und politische Faktoren wie die Koalitionsbildung, die seiner Meinung nach die Ressortbildung beeinflussen. Letztendlich beurteilen sowohl *Derlien* (1996) als auch *White/Dunleavy* (2010) die politischen Faktoren am entscheidendsten dafür, ob ein Ministerium geschaffen wird (*White/Dunleavy* 2010; *Derlien* 1996). Literatur zu intra-organisationalem Wandel hingegen ist marginal (*Hustedt* 2013; *Müller* 1986; *Stucke* 1993; *Scharpf* 1976). *Müller* (1986) gibt beispielsweise Empfehlungen zur Optimierung intra-organisationaler Strukturen, um den Policy-Output zu verbessern. *Scharpf* (1976) untersucht, inwiefern intra-organisationale Strukturen den Informationsfluss und die Koordination beeinflussen. *Hustedt* (2013) untersucht, inwiefern Europäisierung, Internationalisierung und Mediatisierung zu einer Veränderung des Leitungsbereiches führt. Sie argumentiert, dass Europäisierung das institutionalisierte Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik verändert. Dies würde wiederum zu einem Bedeutungszuwachs der Leitungsbereiche und somit zur Bildung von mehr Stäben füh-

ren (*Hustedt* 2013). Dieser Überblick macht deutlich, dass intra-organisationaler Wandel über Zeit unterhalb der Leitungsebene kaum erforscht ist.

Die Europäisierungsforschung widmet sich auch der Bildung neuer intra-ministerieller Organisationseinheiten (*Zubek/Staroňová* 2012; *Dimitrova/Toshkov* 2007; *Jordan* 2003; *Bulmer/Burch* 1998; *Kassim/Peters/Wright* 2000). *Zubek/Staroňová* (2012) zeigen, dass eine hohe Implementation an EU-Gesetzgebung zur Einrichtung von intra-ministeriellen Kontrolleinheiten führt. *Dimitrova/Toshkov* (2007) beschreiben unter anderem die Zunahme an intra-ministeriellen Koordinationseinheiten aufgrund von Europäisierung. *Dimitrova/Toshkov* (2007) und *Zubek/Staroňová* (2012) erklären den intra-organisationalen Wandel mit Hilfe des Rational Choice Institutionalismus, beziehungsweise der Prinzipal-Agent-Theorie. Somit wird angenommen, dass Minister ihre Interessen, oder die des Ministeriums, durch die Errichtung von Kontrolleinheiten und Koordinationseinheiten als besser zu verwirklichen erachten (*Zubek/Staroňová* 2012; *Dimitrova/Toshkov* 2007). Die meisten Europäisierungsstudien schätzen den Einfluss von Europäisierung auf strukturellen Wandel von Ministerien als gering und vernachlässigbar ein, da sich die Strukturen zur Koordination und Implementation von EU Policy im Rahmen der institutionalisierten Strukturen verändert haben (*Jordan* 2003; *Bulmer/Burch* 1998). Dabei wurde übersehen, dass auch viele inkrementelle Veränderungen über einen längeren Zeitraum starken Einfluss auf die Ministerialverwaltung haben können. Darüber hinaus sind die genannten Studien meist qualitativ und haben keine Varianz auf der erklärenden Variable (*Haverland* 2005). Diese Aspekte – qualitative Kurzeitstudien ohne Varianz auf der erklärenden Variablen – tragen zu einer Unterschätzung des Europäisierungseffekts bei. Darüber hinaus führen sie zu der verbreiteten Annahme, dass Europäisierungsdruck gering, nicht eindeutig und indirekt sei (*Jordan* 2003; *Bulmer/Burch* 1998). Im Gegensatz dazu zeigen bereits *Zubek/Staroňová* (2012) mit ihrer quantitativen Studie, dass der Grad an zu implementierender EU-Gesetzgebung bestimmt, ob Kontrolleinheiten errichtet werden. In Anlehnung an diese Befunde wird davon ausgegangen, dass Europäisierungsdruck direkte und eindeutige Effekte auf intra-organisationalen Wandel haben kann. Um den Einfluss von Europäisierung auf intra-organisationalen Wandel bis zur mittleren Leitungsebene zu untersuchen, wird eine quantitative Untersuchung vorgenommen, die den Einfluss von Europäisierung auf Wandel über fünfzig Jahre untersucht. Europäisierungsdruck wird mit Hilfe von 48 EU-Events operationalisiert.

Eine unmittelbare Anpassung an die Aufgabenumwelt

Den analytischen Rahmen dieses Artikels bildet die Kontingenztheorie (*Donaldson* 1996, *Lawrence/Lorsch* 1969). Ihre Vertreter gehen davon aus, dass die formale Struktur einen starken Einfluss auf die Effizienz einer Organisation hat. Im Gegensatz zur klassischen Managementlehre (*Gulick* 1947, *Taylor* 1911) geht sie allerdings nicht davon aus, dass es eine für alle Organisationen effiziente Struktur gibt (*Kieser/Wagenbach* 2007). Die Effizienz der Struktur sei hingegen abhängig von den Eigenschaften der Umwelt und ihrer Organisation (*Kieser/Ebers* 2014). Die Literatur zur Kontingenztheorie verweist auf ein breites Repertoire an Faktoren, welche die formale Organisati-

onsstruktur beeinflussen (vgl. *Kieser/Ebers* 2014, S. 171). Darüber hinaus wird der Blick auf unterschiedliche Dimensionen der Organisationsstruktur gelenkt (vgl. *Kieser/Ebers* 2014, S. 168), die von den Eigenschaften der Umwelt und denen der Organisation beeinflusst werden können. *Kieser/Walgenbach* (2014) arbeiteten heraus, dass Art und Umfang der Spezialisierung als Einflussfaktoren der übrigen Strukturdimensionen zu begreifen sind. Zusammengefasst geht die Kontingenztheorie davon aus, dass eine Veränderung der Eigenschaften der Umwelt zu einer Veränderung der Art und des Umfangs an Spezialisierung führt. Diese veränderte Spezialisierung führt wiederum zu einer Anpassung der formalen internen Organisationsstruktur, um deren Einflüsse effizient verarbeiten zu können.

Überträgt man diese theoretischen Konzepte auf die vorliegende Studie wird die unabhängige Variable – Europäisierungsdruck – als Umwelteinfluss konzeptualisiert. In Anlehnung an *Kassim/Peters/Wright* (2000) wird dieser definiert als Zunahme von Aufgaben aufgrund von Europäisierung, welche mehr Koordinierung erforderlich machen. Diese bezeichnen intergouvernementale Konferenzen, Ratspräsidentenschaften und EU-Verträge als EU-Events mit viel Europäisierungsdruck. Da sich EU-Events dahingehend unterscheiden, inwiefern sie zu einer Veränderung der Art und des Umfangs an bestehenden Aufgaben führen, ist davon auszugehen, dass ihre Effekte auf die Ministerialverwaltung unterschiedlich ausfallen. Die abhängige Variable dieser Untersuchung ist intra-organisatorischer Wandel von Bundesministerien. Dieser ist definiert als langsamer Prozess, der im Rahmen von routinierten Abläufen und in kleinen Schritten stattfindet. Er kann jedoch auch plötzlich und heftig in Erscheinung treten, wenn sich beispielsweise Veränderungsdruck über längere Zeit angestaut hat (*Christensen et al.* 2007). Wandel wird durch die Veränderung verschiedener Organisationseinheiten unterhalb der Leitungsebene operationalisiert (Abteilungen, Unterabteilungen, Referate, Gruppen und Stäbe (GGO §7,8). Diese unterscheiden sich unter anderem darin, ob sie für dauerhafte oder vorübergehende Aufgaben gedacht sind. Im Methodenteil werden die Eigenschaften der EU-Events und Organisationseinheiten genauer erläutert.

Während Vertreter der Kontingenztheorie in den 1970er Jahren davon ausgingen, dass sich dieser funktionale Druck unmittelbar entlädt, räumen aktuelle Vertreter dieses Ansatzes ein, dass es auch zu Verzögerungen der strukturellen Anpassung kommen kann (*Donaldson* 1996). Die Annahme, dass Wandel nicht immer unmittelbar, sondern meist mit einer gewissen Verzögerung auftritt, erscheint besonders für die Ministerialverwaltung plausibel. Sie wird allgemein als träge charakterisiert (*Zubek/Staroňová* 2012). Verursacht wird diese Trägheit einerseits durch Eigeninteressen die Wandel entgegenstehen (*Christensen* 1997). Andererseits können in öffentlichen Organisationen, die keinem Markt- oder Konkurrenzdruck ausgesetzt sind, ineffiziente und somit kostspielige Strukturen aufrechterhalten werden. Auf Grundlage der Kontingenztheorie wird angenommen, dass Europäisierungsdruck einen Einfluss auf die Ministerialverwaltung hat. Darüber hinaus wird angenommen, dass verschiedene EU-Events die Ministerialverwaltung unterschiedlich stark beeinflussen, da sie in unterschiedlichem Maße neue Aufgaben mit sich bringen.

Methodisches Vorgehen

Da die Verwaltungsstrukturen in Deutschland gegenüber denen neuer EU-Mitgliedsstaaten als besonders starr und unflexibel bezüglich Veränderungen gelten (*Hesse/Ellwein* 2004), wird die deutsche Ministerialverwaltung als Untersuchungsgegenstand gewählt. Es wird angenommen, falls Europäisierung für die deutsche Ministerialverwaltung Effekte zeigt, dass diese in anderen Mitgliedsländern mindestens genauso stark ausgeprägt sind. Darüber hinaus ist Deutschland eines der ersten Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Die Bundesministerien waren folglich über den gesamten Zeitraum hinweg Europäisierungsdruck ausgeliefert (*Derlien* 2000). Die Daten umfassen daher alle Perioden der Europäischen Integration. Weiterhin ist New Public Management in Deutschland nicht bedeutend und spielt daher als konkurrierende Variable eine geringe Rolle (*Pollitt/Bouckaert* 2004).

Wandel, als die abhängige Variable dieser Studie, wird operationalisiert durch die Bildung verschiedener Organisationseinheiten bis zur mittleren Leitungsebene. Dabei handelt es sich um Referate, Arbeitsstäbe, Gruppen, Unterabteilungen und Abteilungen (Abbildung 1). Gruppen sind laut Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien (*GGO* §10 (2)) für zeitlich befristete und komplexe Aufgaben gedacht. Referate sind die „tragende Einheit“ in Ministerien und die hierarchisch niedrigste Organisationseinheit (*GGO* §7 (1)). Für die Bildung einer Abteilung, die höchste hierarchische Ebene der mittleren Leistungsebene, werden mindestens fünf Referate zusammengefasst (*GGO* §8). Unterabteilungen sollen nur gebildet werden, wenn dies sachlich notwendig ist und mindestens fünf Referate umfassen (*GGO* §8). Arbeitsstäbe sind wie Gruppen „besondere Organisationsformen“ und werden für „bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung“, errichtet (*GGO* §10 (1)). Grundsätzlich hat jeder Minister aufgrund des Ressortprinzips das Recht, über die interne Struktur der Ministerien zu entscheiden (Art. 65 (2), GG).

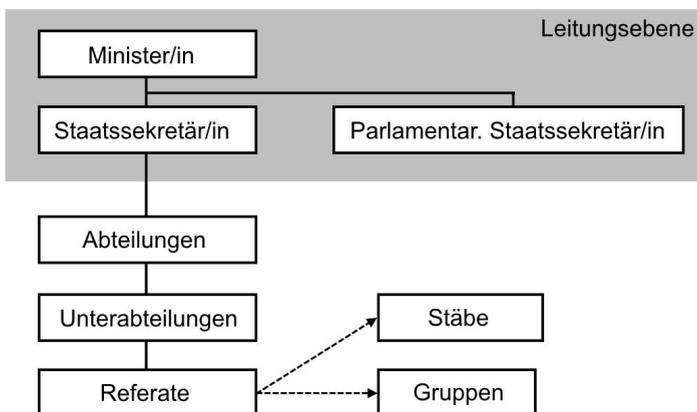


Abbildung 1: Intra-ministerielle Organisationseinheiten in Deutschland

Europäisierungsdruck, als die unabhängige Variable dieser Arbeit, wird operationalisiert durch verschiedene Arten von EU-Events. Laut *Kassim/Peters/Wright* (2000) führen Gründungsverträge und deren Revisionen, intergouvernementale Konferenzen, sowie Ratspräsidentenschaften zu zusätzlichen Aufgaben und daher erhöhtem Koordinationsbedarf in der Ministerialverwaltung. Gründungsverträge und deren Revisionen erweitern die Europäischen Kompetenzen in verschiedenen Policy-Bereichen. Insbesondere die Einheitliche Europäische Akte, der Vertrag von Maastricht, sowie der Vertrag von Amsterdam haben die Kompetenzen der Europäischen Union auf beinahe alle Policy-Bereiche ausgeweitet und Kompetenzen bereits europäisierter Policy-Bereiche verstärkt (*Kassim/Peters/Wright* 2000). Die Europäische Ratspräsidentenschaft stellt für den Vorsitzenden Mitgliedsstaat eine enorme Koordinationsbelastung dar. Dieser leitet die Treffen des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union und darüber hinaus rund 200 Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Die Europäische Ratspräsidentenschaft rotiert alle sechs Monate zwischen den Mitgliedsstaaten. Die intergouvernementalen Konferenzen erhöhen ebenfalls die Koordinationsbelastung, da sie die Gründungsverträge und deren Revisionen aushandeln. Diese gelten als höchst komplex und können zu weitreichenden Veränderungen für das jeweilige Land führen (*Kassim/Peters/Wright* 2000). Um nationalstaatliche Interessen möglichst geltend machen zu können, ist eine gut funktionierende Koordination, sowohl innerhalb als auch zwischen den Ministerien, sowie auf nationaler und europäischer Ebene, essentiell (*Kassim/Peters/Wright* 2000). Neben diesen EU-Events, die laut *Kassim/Peters/Wright* (2000) starken Einfluss haben, wurden zusätzlich die Unterzeichnung und das Inkrafttreten von EU-Beitrittsverträgen beigefügt. Insgesamt werden somit sechs verschiedene Arten von EU-Events untersucht: Unterzeichnung (8) und Inkrafttreten (8) von Gründungsverträgen, Unterzeichnung (7) und Inkrafttreten (7) von Beitrittsverträgen, Ratspräsidentenschaften (11) und intergouvernementale Konferenzen (4). Insgesamt handelt es sich dabei um 45 Einzelevents.

Die Datengrundlage der Untersuchung bilden 991 Organigramme von 14 Bundesministerien zwischen 1949 und 2006, die auf Anfrage von den Bundesministerien zur Verfügung gestellt wurden. Ministerien veröffentlichen aktualisierte Organigramme immer dann, wenn es zu Veränderungen in ihrer Aufbauorganisation kommt. Da Organigramme als Informationsquelle für die tägliche Arbeit der Ministerialverwaltung eine große Rolle spielen, kann eine Vollständigkeit angenommen werden.

Eintragungen in dem daraus erzeugten Datensatz beziehen sich jeweils auf eine strukturelle Veränderung bezüglich des vorherigen Organigramms eines Ministeriums. Für jede Untersuchungseinheit wird der Tag, der Monat, das Jahr, sowie die Art des Wandels erfasst. Unterschieden wird zwischen der Bildung von Referaten (=1), Arbeitsstäben (=2), Gruppen (=3), Unterabteilungen (=4), Abteilungen (=5) und keiner Veränderung (=0). Kommt es zu mehreren Veränderungen, wird auf Grund der großen Masse an Daten nur die Bildung der Organisationseinheit der höchsten Hierarchieebene kodiert. Wurden beispielsweise eine Abteilung und drei Referate geschaffen, so wird die Zahl 5 kodiert. Die Schaffung einer neuen Organisationseinheit wird dann berücksichtigt, wenn diese in ihrer Denomination im Organigramm ein Wort mit EU-Bezug beinhaltet. Erfasst werden alle Bezeichnungen und Abkürzungen, die im Zusammenhang mit der Europäischen Integration stehen, wie „EU“, „Europäisch“ oder auch „PHARE Programm“.

Weiterhin werden Referate als geschaffen kodiert, wenn in ein bestehendes Referat ein Wort mit EU-Bezug hinzugefügt wurde und sich mindestens 25 Prozent ihres Aufgabenbestandes veränderten. Dies wird mit Hilfe von Geschäftsverteilungsplänen überprüft. Im Fall von (Unter-) Abteilungsbildungen wird kontrolliert, ob zusätzlich untergeordnete Organisationseinheiten gegründet oder abgeschafft wurden. Somit werden Namensänderungen als symbolischer Wandel ausgeschlossen. Falls dies der Fall ist, wird eine Abteilungs- bzw. Unterabteilungsbildung kodiert.

Um zu untersuchen ob, wann und welchen Einfluss Europäisierungsdruck auf die Ministerialverwaltung hat, wird die zeitliche Relation zwischen Wandel und EU-Event bestimmt. Dazu wird der Zusammenhang zwischen den 991 untersuchten Organigrammen und den 48 EU-Events untersucht. Aufgrund der teils geringen Anzahl an Daten in einem betrachteten Quartal, kann keine Regressionsanalyse gerechnet werden. Daher werden mit Hilfe deskriptiver Statistik alle verfügbaren 991 Daten ausgewertet. Für jedes EU-Event wird quartalsweise bestimmt, wie viel Wandel sich ein Jahr vor und nach diesem ereignet hat. Es wird die Anzahl an herausgegeben Organigrammen insgesamt, sowie jeweils die Anzahl der Organigramme mit und ohne Wandel für alle Zeiträume ermittelt. Der Untersuchungszeitraum ein Jahr vor und nach einem EU-Event wird großzügig gewählt, da es keine wissenschaftlichen Quellen gibt, wann genau EU-Events zu intra-ministeriellem Wandel führen. Daher wird ein längerer Zeitraum gewählt, um explorativ zu untersuchen wann Europäisierung zu Wandel führt.

Um den Einfluss von Europäisierung über Zeit und zwischen den unterschiedlichen EU-Events vergleichbar zu machen, wird anschließend der Grad des Wandels als prozentualer Anteil an Organigrammen mit strukturellem Wandel im jeweiligen Quartal ermittelt. Dieser Grad des Wandels zeigt an, wann es vor und nach einem EU-Event in wie vielen Organigrammen zu Effekten kommt. Dies geschieht, um sicherzustellen, dass Wandel nicht von der absoluten Anzahl neuer Organigramme verzerrt wird. Es wird nicht nur untersucht, welchen Grad des Wandels die unterschiedlichen EU-Events über Zeit auslösen, sondern auch welche Art von Organisationseinheiten davon betroffen sind.

Der Einfluss von EU-Events auf die Ministerialverwaltung dürfte je nach Art des EU-Events unterschiedlich ausfallen. Es ist zu erwarten, dass temporäre Events, wie intergouvernementale Konferenzen und EU-Ratspräsidentschaften, vermehrt zu temporären Organisationseinheiten (Stäben und Gruppen) führen. Bei der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten von EU-Verträgen ist hingegen die Einrichtung dauerhafter Organisationseinheiten (Abteilungen, Unterabteilungen, Referate) zu erwarten.

Europäisierungsdruck und der Wandel intra-ministerieller Organisationseinheiten

Für die nachfolgende Untersuchung wurden die ausgewerteten Organigramme in zeitliche Relation zu den EU-Events gesetzt. Dazu wurde für jedes der 45 untersuchten EU-Events ermittelt, welche Organisationseinheiten in den 12 Monaten vor bzw. nach diesem Event gegründet wurden. Fasst man die Auswertungen aller Events zusammen, ergeben sich die in Abbildung 2 dargestellten Werte. Die dunkel graue Linie gibt die An-

zahl der ausgewerteten Organigramme im angegebenen Quartal bezüglich eines EU-Events wieder. Die graue Linie zeigt die Anzahl an Organigrammen ohne Gründung einer Organisationseinheit, die hellgraue Linie wiederum die Organigramme mit struktureller Veränderung. Fällt ein Organigramm in den Zeitraum von mehreren EU-Events, wurde dieses entsprechend des jeweiligen Zeitraums mehrfach gewertet.

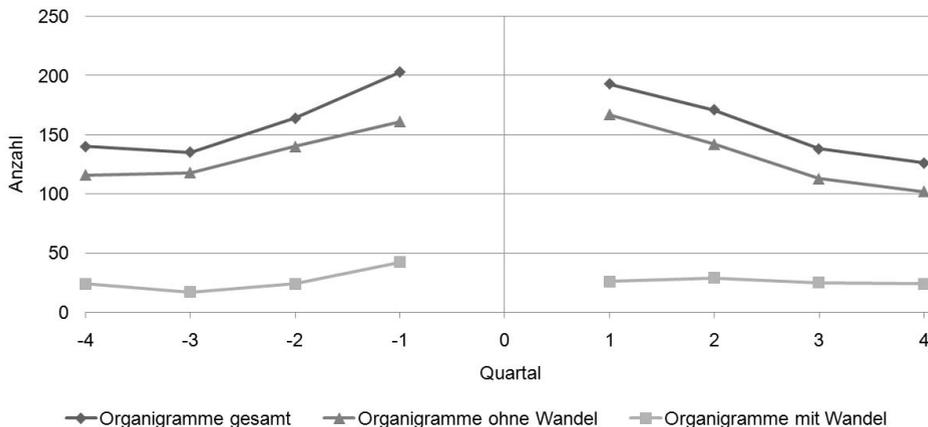


Abbildung 2: Wandel und Stabilität vor und nach den EU-Events

Die Gesamtanzahl der Organigramme, d.h. die Häufigkeit von Organisationsanpassungen, nimmt in zeitlicher Nähe zu einem EU-Event zu, d.h. sowohl direkt vor, als auch direkt nach einem EU-Event werden mehr Organigramme veröffentlicht als in zeitlich länger entfernten Monaten. Betrachtet man nur die Organigramme ohne Veränderungen, ist dieser Effekt ebenfalls ersichtlich. Bei den Veränderungen hingegen tritt dieser Effekt nur im Vorfeld eines Events auf. Im Zeitraum danach stagniert die Anzahl der Veröffentlichungen annäherungsweise. EU-Events scheinen somit einen Einfluss auf die Veröffentlichung von Organigrammen zu haben. Um eine Aussage darüber treffen zu können, ob und wie Europäisierung organisationalen Wandel beeinflusst, muss jedoch der relative Anteil an Organigrammen mit Wandel betrachtet werden. Dieser Grad des Wandels ist ein Indikator für die Stärke des Wandels. Von den 991 ausgewerteten Organigrammen zeigen 164 eine strukturelle Veränderung hinsichtlich Europäisierung. Die restlichen Organigramme zeigen keine nennenswerte Veränderung. Der gesamte in dieser Arbeit betrachtete Zeitraum (1949-2006) weist folglich einen durchschnittlichen Wandel von 16,5% auf. Anhand dieses Wertes kann im Folgenden der Wandel in Zeiten eines EU-Events beurteilt werden. Um den ministeriellen Wandel näher zu untersuchen, wird der Grad des Wandels quartalsweise untersucht und dabei nach Art der neu geschaffenen Organisationseinheiten unterschieden. In Abbildung 3 ist der Veränderungsgrad über alle 45 Events dargestellt. Die einzelnen Quartalsbalken sind nach Art der gegründeten Organisationseinheiten unterteilt.

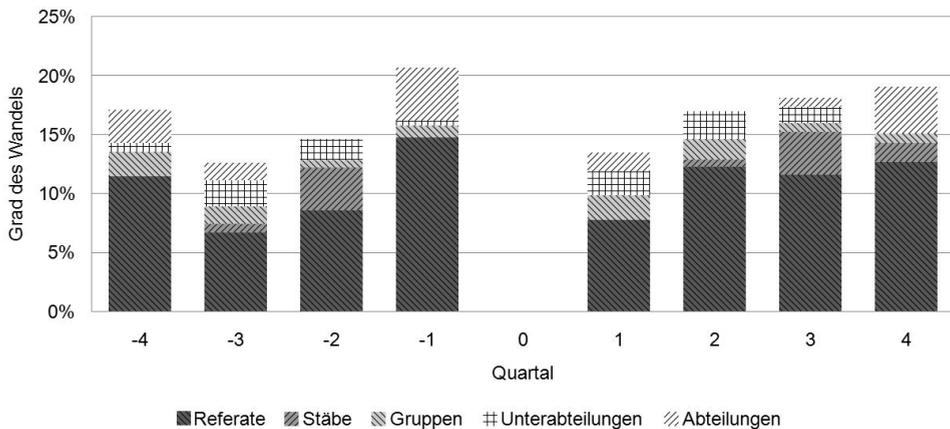


Abbildung 3: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Der höchste Wandel liegt mit 20,7% im Quartal vor einem EU-Event. Die beiden Quartale davor, sowie das erste Quartal danach, weisen hingegen den geringsten Grad an Veränderungen auf. Weiterhin liegen diese Werte unter dem errechneten Durchschnittswandel von 16,5%. Betrachtet man den chronologischen Verlauf des Veränderungsgrades, reagiert die Ministerverwaltung im zweiten und dritten Quartal zuvor in einem geringen Umfang auf EU-Druck. Im Quartal unmittelbar vor dem Event ist der Europäisierungsdruck hingegen groß genug, um eine überdurchschnittliche Anzahl an ministeriellen Veränderungen zu verursachen. Im Quartal nach einem Event hat der Europäisierungsdruck hingegen soweit nachgelassen, dass der Grad der Veränderung erneut unter dem Durchschnittswandel liegt. Somit kann gezeigt werden, dass unmittelbar vor einem EU-Event der meiste interne Druck abgebaut wird.

Während die Veröffentlichung von Organigrammen sowohl vor als auch nach einem EU-Event deutlich häufiger vorkommt (vgl. Abbildung 2), nimmt der Grad der Veränderung nach einem EU-Event hingegen schlagartig ab. Eine hohe Anzahl an ausgegebenen Organigrammen ist daher kein Indikator für eine vermehrte Bildung von EU-Organisationseinheiten. Bisher wurde Europäisierungsdruck als kompakter Einflussfaktor operationalisiert. Weitere Erkenntnisse ergeben sich, wenn man Europäisierungsdruck in verschiedene EU-Events aufschlüsselt. Im Folgenden wird der Einfluss von sechs verschiedenen EU-Events miteinander verglichen. Dabei handelt es sich um die Unterzeichnung und das Inkrafttreten von EU-Verträgen, die Unterzeichnung und das Inkrafttreten von Beitrittsverträgen, sowie Ratspräsidenschaften und intergouvernementale Konferenzen.

Unterzeichnung von EU-Verträgen

Im untersuchten Zeitraum wurden acht Gründungsverträge oder deren Revisionen unterzeichnet. Abbildung 3 zeigt analog zum vorherigen Abschnitt die Anzahl der Orga-

nigramme in den Quartalen vor bzw. nach diesen Events. Zwei Quartale vor der Unterzeichnung steigt die Anzahl der Organigramme an und fällt anschließend leicht ab (Abbildung 4). Im Quartal nach der Vertragsunterzeichnung stagniert die Anzahl jedoch und weist im darauffolgenden Zeitraum keine nennenswerten Veränderungen auf.

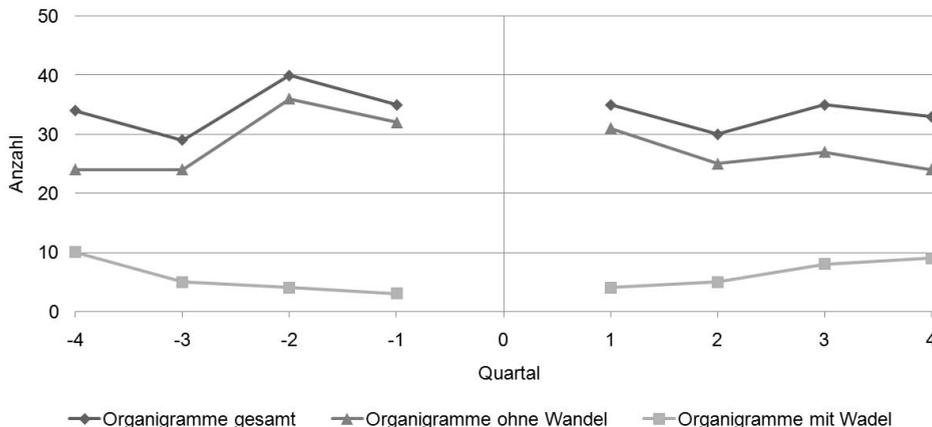


Abbildung 4: Wandel und Stabilität vor und nach den Vertragsunterzeichnungen

Betrachtet man den Anteil mit strukturellem Wandel, nimmt die absolute Anzahl im Jahr vor einer Unterzeichnung kontinuierlich ab und steigt im Jahr danach kontinuierlich an. Ein ähnliches Bild zeigt sich bezüglich des Grades der Veränderung (Abbildung 5). Die höchsten Werte weisen die zeitlich entferntesten Quartale auf. Zum Event hin sinken diese stark ab. Der Wandel im halben Jahr vor einer Vertragsunterzeichnung liegt zudem deutlich unter dem errechneten Gesamtdurchschnitt von 16,5%.

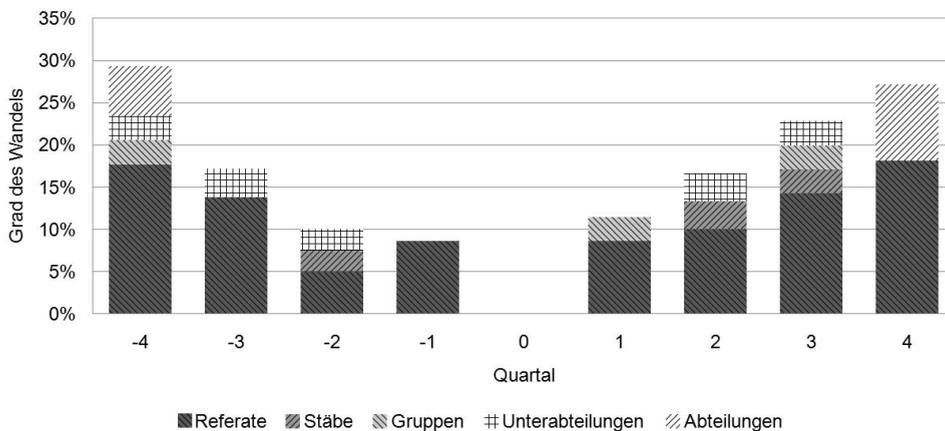


Abbildung 5: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Auffällig ist zunächst der starke Wandel rund ein Jahr vor der Unterzeichnung eines EU-Vertrages. Zu dieser Zeit wird in der Verwaltung bereits so viel interner Europäisierungsdruk abgebaut, dass es bis zum Event zu keiner nennenswerten Anzahl an strukturellen Veränderungen mehr kommt. Erst nach der Unterzeichnung steigt dieser wieder messbar an. Betrachtet man die Art der gebildeten Organisationseinheiten kommt es hier am häufigsten zur Bildung neuer Referate (32, absoluter Wert). Abteilungsbildungen (5) sind deutlich seltener, treten hingegen nur in den beiden Quartalen mit dem höchsten Grad an Veränderungen auf.

Inkrafttreten von EU-Verträgen

In diesem Abschnitt wird der Einfluss des Inkrafttretens der Gründungsverträge und deren Revisionen genauer beleuchtet. Abbildung 6 zeigt die Anzahl der zugehörigen Daten. Auch hier ist ein starker Anstieg neuer Organigramme im Vorfeld zu erkennen. Die Gesamtanzahl hat hier ihren Maximalwert im Quartal vor dem EU-Event. Nach dem Inkrafttreten kommt es diesmal hingegen zu einem unmittelbaren Abfall. Das Quartal danach weist folglich eine sehr geringe Anzahl an aktualisierten Organisationsplänen auf.

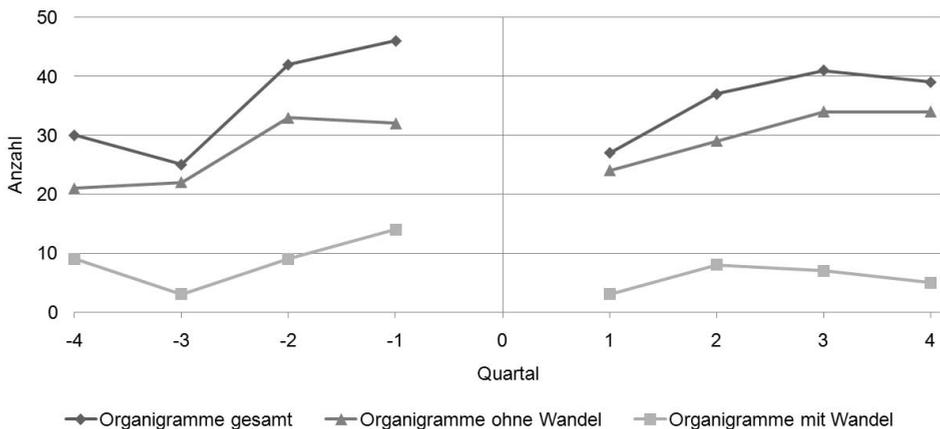


Abbildung 6: Wandel und Stabilität vor und nach dem Inkrafttreten von EU-Verträgen

Vergleicht man dieses Ergebnis mit den beobachteten Effekten bezüglich aller EU-Events (vgl. Abbildung 2), kann eine zeitliche Nähe zum Inkrafttreten eines EU-Vertrags hier nicht mehr als Indikator für die Anzahl an neuen Organigrammen verwendet werden. Stattdessen sinkt die Anzahl der Organigramme nach dem Inkrafttreten eines EU-Vertrags stark ab. Abbildung 7 zeigt erneut den Grad des Wandels.

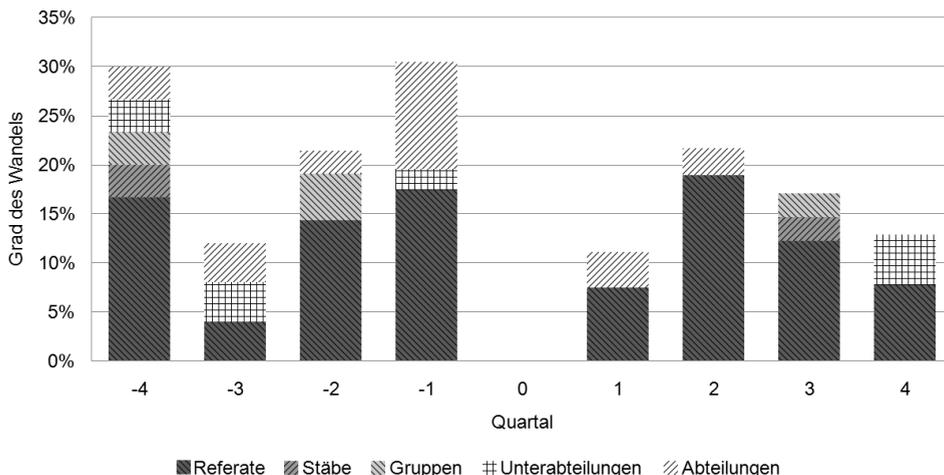


Abbildung 7: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Der höchste Grad an Veränderungen weist mit rund 30% das erste und vierte Quartal vor dem Inkrafttreten eines EU-Vertrags auf. Die geringste Veränderung ist mit rund 11% im Quartal nach den Events zu beobachten. Weiterhin weisen die Daten in diesem Diagramm eine deutlich höhere Schwankung auf, als bei der Betrachtung aller EU-Events. Ähnlich wie die Gesamtanzahl aller Organigramme, steigt auch der Grad des Wandels im Vorfeld des Inkrafttretens eines EU-Vertrages an und sinkt nach dem Inkrafttreten ab. Betrachtet man nun die Bildung der Art der Organisationseinheiten, zeigt sich, dass das Inkrafttreten von EU-Verträgen erneut vorwiegend zu Referatsgründungen (37) führt. Am zweithäufigsten kommt es auch hier zu Abteilungsgründungen (10). Während die Referatsbildungen über den gesamten Zeitraum verteilt sind, liegt die Hälfte aller Abteilungsgründungen im Quartal vor dem Inkrafttreten eines EU-Vertrages und somit im Quartal mit dem höchsten Grad an Veränderung.

Fasst man die bisher gezeigten Ergebnisse der Unterzeichnung und des Inkrafttretens von EU-Verträgen zusammen, kann die Entwicklung des Wandels im Zeitraum vor einer Vertragsunterzeichnung, bis nach dem Inkrafttreten genauer analysiert werden. Während der Wandel in der Ministerialverwaltung bis zu einer Vertragsunterzeichnung hin kontinuierlich abnimmt, beginnt er danach wieder stetig anzusteigen. Unmittelbar vor dem Inkrafttreten ist der Europäisierungsdruck auf einem Höchststand. Danach kommt es zu einem schlagartigen Abfall des Wandels. Der Europäisierungsdruck auf die Ministerialverwaltung lässt folglich mit dem Inkrafttreten eines EU-Vertrages nach. In der Literatur werden EU-Verträge als Events mit hohem Einfluss auf die Ministerialverwaltung bezeichnet (Kassim/Peters/Wright 2000). Die hier gezeigten Ergebnisse bestätigen die bisherige Forschung. Durch eine differenziertere Betrachtung werden jedoch weitere Effekte auf den Wandel der Verwaltung deutlich. Die Ursachen für diese Entwicklungen werden weiter unten genauer erläutert.

Intergouvernementale Konferenzen

Im Vorfeld von vier untersuchten EU-Verträgen fand eine intergouvernementale Konferenz statt. In Abbildung 8 ist deren Grad der Veränderung dargestellt. Der Wandel nimmt im Vorfeld dieser Events zunächst zu und steigt bis auf knapp 30% an. Im letzten Quartal sinkt dieser hingegen auf einen durchschnittlichen Wert ab. Nach den Konferenzen kommt es zunächst zu einem leicht verstärkten Wandel, bevor dieser im zweiten Quartal erneut absinkt und anschließend wieder kontinuierlich ansteigt. Bei genauerer Betrachtung der Organisationseinheiten, sind Referatsbildungen nach wie vor die häufigste Form der strukturellen Veränderung. Auffallend ist hier jedoch die verstärkte Bildung von Stäben im Zeitraum des höchsten Wandels.

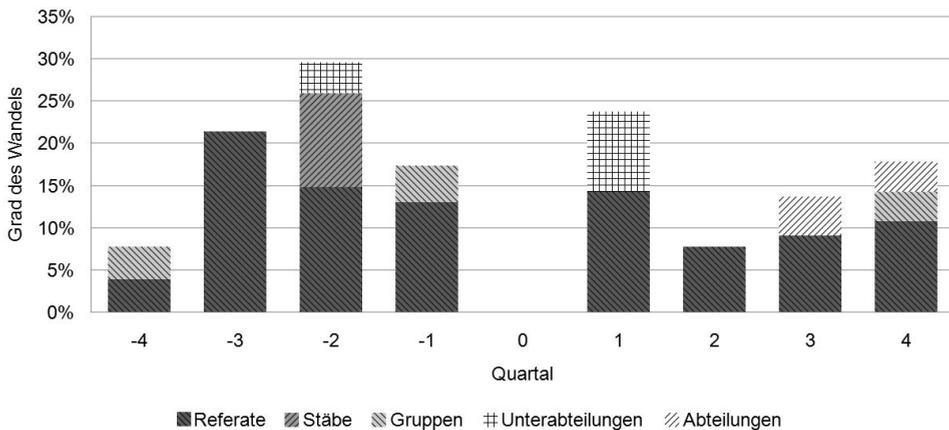


Abbildung 8: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Ratspräsidentschaften

Im Folgenden werden die ministeriellen Veränderungen im Zeitraum von elf Ratspräsidentschaften betrachtet. Abbildung 9 zeigt erneut die Anzahl neuer Organigramme im Jahr vor, sowie im Jahr nach Beginn der Präsidentschaften. Während alle drei dargestellten Verläufe im Jahr davor eine gleichförmige Schwankung aufweisen, ist der Zeitraum nach dem Beginn durch eine konstante Ausgabe an Organigrammen geprägt. Folglich hat der Beginn einer Ratspräsidentschaft keinen messbaren Einfluss auf die weitere Aktualisierung von Organisationsplänen.

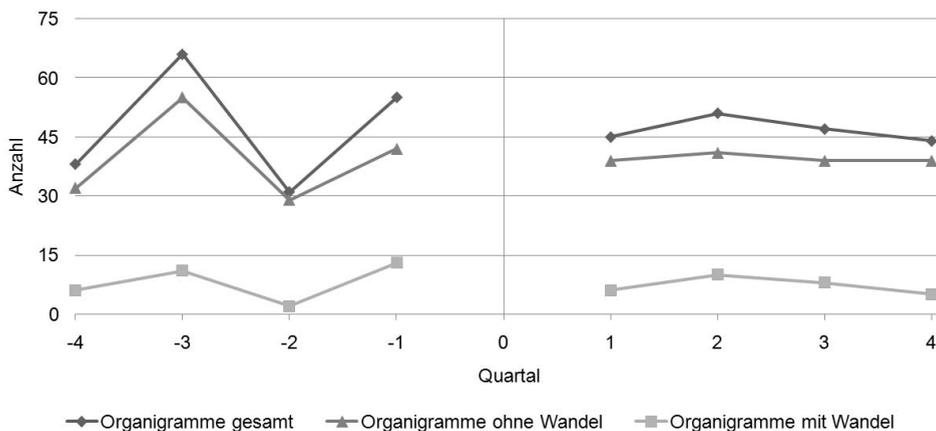


Abbildung 9: Grad der Veränderung je nach Art der Organisationseinheiten

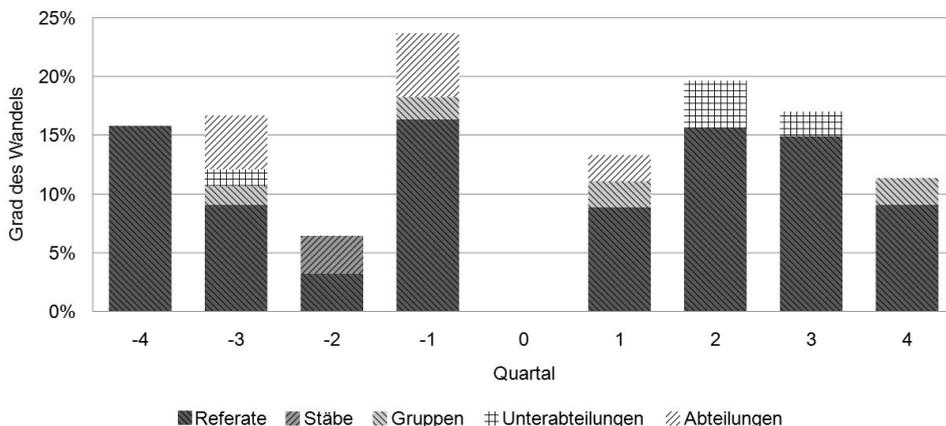


Abbildung 10: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Abbildung 10 zeigt den Grad der Veränderung aller im entsprechenden Zeitraum liegenden Organisationspläne. Auffällig ist vor allem der sehr geringe Wert im zweiten Quartal vor einem Event, gefolgt von einem starken Anstieg. Mit Beginn der Ratspräsidentschaft nehmen die Veränderungen hingegen erneut wieder ab. Betrachtet man dieses und alle weiteren Quartale, fällt die geringe Schwankung um den durchschnittlichen Gesamtveränderungsgrad von 16,5% der hier erhobenen Daten auf. Eine Ratspräsidentschaft hat im halben Jahr vor ihrem Beginn zwar einen geringen Einfluss auf Wandel, jedoch steigt dieser im darauffolgenden Zeitraum an. Fasst man die beiden Werte zusammen, ergibt sich hingegen auch für dieses Halbjahr nur ein durchschnittlicher Wandel. Betrachtet man weiterhin die absolute Anzahl an Organisationseinheiten,

fallen bei elf Events lediglich zwei Veränderungen ins zweite Quartal vor dessen Beginn. Der Beginn einer Ratspräsidentschaft erzeugt folglich einen sehr geringen Europäisierungsdruck auf die Ministerialverwaltung. Dieses Ergebnis widerspricht den Erkenntnissen bisheriger Forschung, die Ratspräsidentschaften als Events mit hohem Einfluss auf strukturellen Wandel nennen (*Kassim, Peters und Wright, 2000*). Eine Vermutung ist, dass Ratspräsidentschaften nur eine kleine Anzahl an Ministerien beeinflussen. Der messbare Wandel ist in dieser Auswertung folglich gering.

Unterzeichnung von Beitrittsverträgen

Insgesamt wurden die Daten von acht Beitrittsunterzeichnungen untersucht. Die in Abbildung 11 gegenübergestellten Veränderungsgrade schwanken zwischen 10% und 22%. Stark ausgeprägte Effekte sind in keinem der Quartale zu beobachten. Lediglich der Zeitraum vor einer Beitrittsunterzeichnung ist erneut durch eine leicht verstärkte Veränderung geprägt. Auf einen besonders starken Europäisierungsdruck im Zuge einer Beitrittsunterzeichnung kann auf Grundlage dieser Daten nicht geschlossen werden.

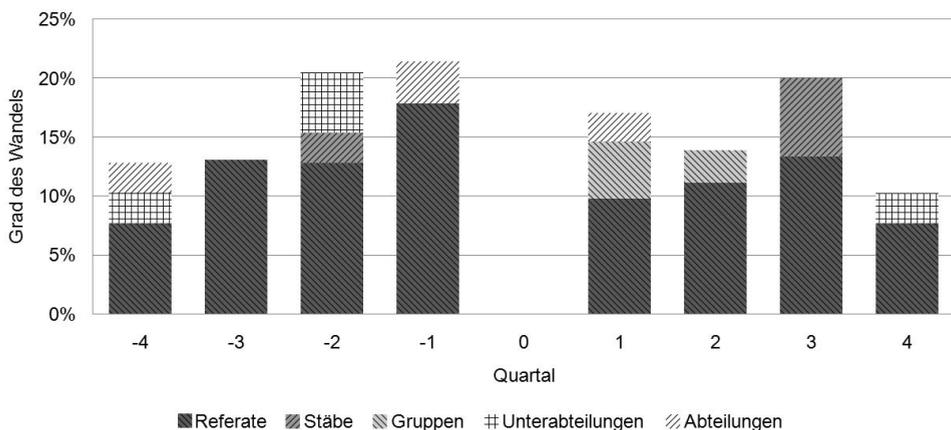


Abbildung 11: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Inkrafttreten von Beitrittsverträgen

Nach den Beitrittsunterzeichnungen traten im betrachteten Zeitraum sieben Beitritte in Kraft. Betrachtet man die in Abbildung 12 dargestellte Anzahl an ausgegebenen Organigrammen, fällt zunächst der starke Abfall im Zeitraum zum Event hin auf. Sowohl die Gesamtanzahl, als auch die Anzahl von Organigrammen ohne Wandel nimmt im Jahr zuvor kontinuierlich ab. Im letzten Quartal hingegen gibt es einen leichten Anstieg an Veränderungen. Mit dem Inkrafttreten eines Beitritts nimmt die Gesamtanzahl hingegen wieder zu.

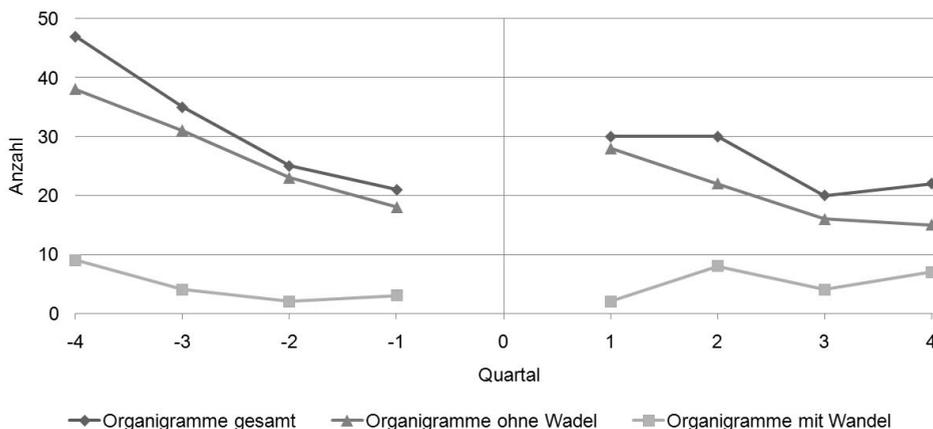


Abbildung 12: Wandel und Stabilität vor und nach den EU-Erweiterungen

Betrachtet man nun erneut das Verhältnis von Veränderungen zur Gesamtanzahl der ausgegebenen Organigramme (Abbildung 13), sind deutliche Unterschiede im Zeitraum vor und nach einem Event ersichtlich. Während der Grad der Veränderung in den drei Quartalen vor dem Inkrafttreten, sowie dem Quartal danach unter dem Gesamtdurchschnitt liegt, ist dieser im späteren Verlauf deutlich größer.

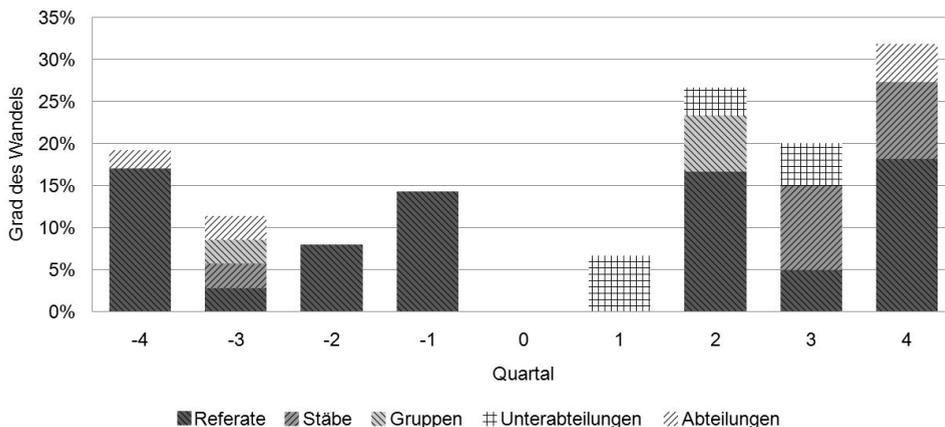


Abbildung 13: Grad der Veränderung nach Art der Organisationseinheiten

Der Europäisierungsdruck im Zeitraum zwischen einer Beitrittsunterzeichnung und deren Inkrafttreten ist auf Grundlage dieser Daten folglich eher schwach ausgeprägt. Das Jahr nach einer Unterzeichnung (vgl. Abb. 13) weist bereits eine absteigende Tendenz der Veränderung auf. Das Jahr vor dem Inkrafttreten bestätigt diese Beobachtung. Ein verstärkter Wandel der Ministerialverwaltung setzt erst mit drei Monaten Verzögerung

nach dem Inkrafttreten eines Beitritts ein. Dies lässt vermuten, dass erst durch die Mitgliedschaft neuer EU-Länder genügend Europäisierungsdruck erzeugt wird, sodass nennenswerte Veränderungen in der strukturellen Organisation entstehen. Beitrittsverträge werden von Kassim/Peters/Wright (2000) nicht als Events mit hohem Einfluss auf die Ministerialverwaltung genannt. Die Ergebnisse zeigen jedoch einen starken, verzögerten Einfluss auf die Verwaltung nach dem Inkrafttreten.

Inwiefern bestimmen EU-Events den Europäisierungsdruck?

Die vorliegende Arbeit konnte zeigen, dass EU-Events einen spürbaren Einfluss auf intra-ministerielle Strukturen besitzen. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zum Großteil der Europäisierungsforschung, die den Einfluss von Europäisierung auf die intra-organisationalen Strukturen als marginal einschätzt (Bulmer/Burch 1998; Jordan 2003). Ebenfalls konnte gezeigt werden, dass sich die Veränderungen sowohl im Zeitpunkt ihres Auftretens, als auch in ihrer Intensität unterscheiden. Auf Grundlage dieser Ergebnisse kann somit keine pauschalisierte Aussage getroffen werden, die für alle EU-Events Allgemeingültigkeit besitzt. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass eine Differenzierung nach Art des EU-Events nötig ist, um Aussagen über den Einfluss von Europäisierungsdruck treffen zu können. Auf diese Art und Weise gehen die Ergebnisse über die bisherige Europäisierungsforschung hinaus (ausgenommen Zubek/Staroňová 2012), welche den Einfluss von EU-Events meist nicht genauer operationalisieren und daher den Einfluss von Europäisierung auf den Ministerialwandel als indirekt und nicht eindeutig beschreibt (Bulmer/Burch 1998, Jordan 2003).

Die Kontingenztheorie verweist auf eine differenzierte Betrachtung des Umwelteinflusses und intra-organisationaler Anpassungen. Die Ergebnisse stehen im Einklang mit den theoretischen Erwartungen neuerer Versionen der Kontingenztheorie. Auf Grundlage dieser Theorie wurde angenommen, dass Europäisierungsdruck zu strukturellen Anpassungen in der Ministerialverwaltung führt. Ebenfalls wurde angenommen, dass sich die Effekte nach unterschiedlichen EU-Events differenzieren lassen, da sich EU-Events in Art und Umfang ihrer Aufgabenbelastung unterscheiden. Es zeigt sich, dass die EU-Events, die zu vielen neuen und dauerhaften Aufgaben führen und gleichzeitig mehrere Ministerien betreffen, auch stärkere Veränderungen zur Folge haben. Die bisherigen Ergebnisse sind in Tabelle 1 schematisch zusammengefasst.

Tabelle 1: Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

	Vertrag unterzeichnet	Vertrag in Kraft	Intergouver- nementale Konferenzen	Ratspräsident- schaft	Beitritt unterzeichnet	Beitritt in Kraft
Stärke des Europäisierungsdrucks	++	++	+	–	–	++
Zeitpunkt hohen Wandels	davor/danach	davor	davor	–	–	danach
Starker Wandel für zur verstärkten Bildung von	Abteilungen	Abteilungen	Stäbe	(Abteilungen)	–	Stäbe
	++ starker Einfluss		+ mittlerer Einfluss	– wenig Einfluss		

Während EU-Verträge den Wandel sowohl bei der Unterzeichnung als auch beim Inkrafttreten stark beeinflussen, führen Beitrittsverträge erst durch ihr Inkrafttreten zu messbaren Veränderungen. Auch bei intergouvernementalen Konferenzen kann ein verstärkter Wandel gemessen werden, auch wenn dieser schwächer ausgeprägt ist. Eine Ratspräsidentschaft zeigt hingegen nur einen schwach ausgeprägten Wandel. Zwar ist dieser vor einer Ratspräsidentschaft leicht stärker als danach, allerdings erlauben die ermittelten durchschnittlichen Veränderungsgrade keine eindeutigere Aussage über deren Einfluss. Es ist plausibel, dass Gründungsverträge und deren Revisionen den stärksten Einfluss auf intra-organisatorischen Wandel besitzen. Sie betreffen eine Vielzahl an Ministerien und führen zu vielen neuen Aufgaben. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Policy-Bereich durch einen EU-Vertrag erstmalig europäisiert wird. Weiterhin ist der Großteil an Veränderungen mit Inkrafttreten eines EU-Vertrages abgeschlossen. Der Zeitraum danach ist durch keinen überdurchschnittlichen Wandel geprägt. Eine Ratspräsidentschaft führt zu einem geringen Wandel der Verwaltung. Das liegt daran, dass hiervon primär das Auswärtige Amt betroffen ist. Dieses Ereignis beeinflusst somit nur einen geringen Teil der Ministerialverwaltung. Der Einfluss von Beitrittsverträgen auf ministeriellen Wandel ist zunächst gering. Es konnte jedoch gezeigt werden, dass es mit einer zeitlichen Verzögerung nach dem Inkrafttreten durchaus zu ministeriellem Wandel in der Verwaltung kommt. Dieser Effekt kann damit erklärt werden, dass die Mitgliedschaft neuer Länder weniger zur Schaffung neuer Arten von Aufgaben führt. Vielmehr kommt es zu einer Erhöhung der Arbeitsintensität bereits bestehender Aufgaben. Diese können zunächst durch bereits vorhandene Strukturen erfüllt werden. Der daraus resultierende Anpassungsdruck führt erst mit einiger Verzögerung zu einem Wandel. Dieses Ergebnis bestätigt und veranschaulicht die Annahme von Christensen et al. (2007, S. 123), dass sich Veränderungsdruck über längeren Zeitraum „anstauen“ kann und sich schließlich durch einen plötzlichen Wandel entlädt.

Die ermittelten Daten berücksichtigen weiterhin die Art der gebildeten Organisationseinheiten. Da die Anzahl bestimmter Typen von Organisationseinheiten in den betrachteten Zeiträumen teils sehr gering ist, ist eine breitere Auswertung daraus resultierender Effekte nicht möglich. Betrachtet man hingegen die Zeiträume mit hohem ministeriellem Wandel, können dennoch einige Effekte beobachtet werden. Die Veränderung auf der niedrigsten hierarchischen Stufe ist die Bildung eines Referates. Der beobachtete Wandel wird grundsätzlich von der Bildung dieser Organisationseinheiten dominiert. Die Bildung größerer organisatorischer Einheiten ist hingegen deutlich seltener. Eine Zunahme von Wandel durch vermehrte Bildung größerer Organisationseinheiten ist daher ein Indikator für einen verstärkten Europäisierungsdruck. Im Zuge von EU-Verträgen fällt eine vermehrte Bildung von Abteilungen auf. Sowohl bei der Vertragsunterzeichnung, als auch beim Inkrafttreten weisen die Quartale mit dem höchsten Wandel eine hohe Anzahl an Abteilungsgründungen auf. Dies ist damit zu erklären, dass Gründungsverträge und deren Revisionen zu einer Vielzahl an dauerhaften, neuen Aufgaben führen, die die Neubildung großer Organisationseinheiten auslösen. Gleiches gilt für den Zeitraum vor einer Ratspräsidentschaft. Auch hier kommt es tendenziell verstärkt zur Bildung neuer Abteilungen. Da diese Events jedoch hauptsächlich durch vorübergehende Aufgaben geprägt sind, kann der beobachtete Effekt auf diese Weise

nicht erklärt werden. Intergouvernementale Konferenzen hingegen weisen keine nennenswerte Anzahl an Abteilungsgründungen auf. Stattdessen kommt es hier zu einem deutlichen Anstieg an Stabsgründungen. Die Gründung von Stäben erscheint bei einer vorübergehenden Arbeitsbelastung durchaus schlüssig. Ähnliche Effekte sind nach dem Inkrafttreten von Beitrittsverträgen zu beobachten. Auch diese Zeiträume sind durch eine vermehrte Anzahl an Stabsgründungen geprägt. Eine genauere Erklärung hierfür kann im Zuge dieser Arbeit jedoch nicht gegeben werden.

Schluss

Der empirische Beitrag der Studie ist die Darstellung von intra-ministeriellem Wandel unterhalb der Leitungsebene aufgrund von Europäisierung. Im Zuge dessen wurden verschiedene Typen von Europäisierungsdruck analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass Bundesministerien differenziert auf unterschiedliche Formen von Europäisierungsdruck reagieren. Daher ist Europäisierungsdruck nicht wie von der Europäisierungsforschung weitestgehend behauptet gering, indirekt und nicht eindeutig (*Bulmer/Burch* 1998; *Jordan* 2003), sondern wie von *Zubek/Staroňová* (2012) gezeigt in vielen Fällen direkt, klar und stark.

Dies führt unmittelbar zum theoretischen Beitrag der Untersuchung. Sowohl die Europäisierungsforschung als auch die Organisationsforschung nutzen primär den Neo-Institutionalismus in seinen verschiedenen Varianten, um Wandel bzw. Stabilität zu erklären (*Thelen/Steinmo* 1992; *DiMaggio/Powell* 1983). Die Kontingenztheorie hingegen hat aufgrund vielseitiger Kritik an Bedeutung verloren (vgl. *Kieser/Ebers* 2014, S. 179-186). Allerdings konnte gezeigt werden, dass die neuere Kontingenztheorie durchaus fruchtbar ist, um Wandel über Zeit näher zu erklären. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf intra-organisationale Details, die in anderen Ansätzen keine Beachtung finden. Durch diesen Anstoß konnten Muster zwischen verschiedenen Arten von EU-Events und Wandel identifiziert werden. Die Untersuchung unterstreicht daher die Argumentation von *Kieser/Walgenbach* (2007), dass die Kontingenztheorie sehr wohl geeignet ist, um intra-organisationalen Wandel genauer zu analysieren.

Literaturverzeichnis

- Bulmer, Simon/Burch, Martin*, 1998: Organizing for Europe: Whitehall, the British State and the European Union, in: *Public Administration* 76, 601-28.
- Christensen, Jørgen G.*, 1997: Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government, in: *Governance*, 10 (2), S. 143-174.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Roness, Paul G. /Rovi, Kjell A.*, 2007: *Organization theory and the public sector*, London, England: Routledge.
- Davis, Glyn/Weller, Peter/Craswell, Emma/Eggins, Susan*, 1999: What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997, in: *Public Administration*, 77 (1), S. 7-50.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: *Verwaltungsarchiv*, 87, S. 548-580.

- Derlien, Hans-Ulrich*, 2000: Co-ordinating German EU Policy. Failing Successfully?, in: *Kassim, Hussen/Peters, Guy B./Wright, Vincent* (Hrsg.), National Co-ordination of EU Policy, Oxford: Oxford University Press, S. 54-79.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel* (Hrsg.), Regieren nach Wahlen, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 39-57.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, 48 (2), S. 147-160.
- Dimitrova, Antoaneta/Toshkov, Dimiter*, 2007: The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?, in: *West European Politics*, 30 (5), S. 961-986.
- Donaldson, Lex*, 1996: The normal science of structural contingency theory, in: *S. R. Clegg and C. Hardy*, (Hrsg.), Studying Organization, London: Sage Publications, S. 51-70.
- Esmark, Anders*, 2008: Tracing the National Mandate. Administrative Europeanization Made in Denmark, in: *Public Administration*, 86, S. 243-257.
- Felder, Michael*, 2007: Wie vollzieht sich der bürokratische Wandel von Staatlichkeit? Das Beispiel von Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands, in: *TranState Working Papers* 50. Bremen: SfB 597 „Staatlichkeit im Wandel“.
- Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO)*, 2006: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, in: Offizielle Website des Bundesinneministeriums. Online verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile.
- Harmsen, Robert*, 1999: The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands, in: *Governance*, 12, S. 81-113.
- Haverland, Markus*, 2005: Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research. *European Integration*, in: *European Integration online Papers (EIoP)*, 9, (2), S. 1-14.
- Hesse, Joachim J./Ellwein, Thomas*, 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: De Gruyter.
- Hustedt, Thuid*, 2013: Ministerialverwaltung im Wandel. Reihe Staatslehre und politische Verwaltung, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- James, Oliver/Petrovsky, Nicolai/Moseley, Alice/Boyne, George A.*, 2016: The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System, in: *British Journal of Political Science*, 46 (4), S. 763-784.
- Jordan, Andrew*, 2003: The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective, in: *British Journal of Political Science*, 33 (2), S. 261-282.
- Kassim, Hussen/Peters, Guy B./Wright, Vincent*, 2000: The national Co-ordination of EU policy, Oxford: University Press.
- Kieser, Alfred/Ebers, Mark*, 2014: Organisationstheorien. 7. Aktualisierte und überarbeitete Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter*, 2007. *Organisation*. 5. Auflage. Stuttgart, Germany: Schäffer-Poeschel.
- Kuipers, Sanneke/Yesilkagit, Kutsal/Carroll, Brendan*, 2017: Coming to Terms with Termination of Public Organizations, in: *Public Organizations Review*, S. 1-16.
- Lawrence, Peter J./Lorsch, Jay W.* 1969: *Organization and Environment*. Homewood, IL.
- MacCarthaigh, Muiris/Roness, Paul G./Sarapuu, Külli*, 2012: Mapping Public Sector Organizations: An Agenda for Future Research, in: *International Journal of Public Administration*, 35 (12), S. 844-851.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 340- 363.
- Mortensen Peter Bjerre/Green-Pedersen, Cristoffer*, 2014: Institutional Effects of Changes in Political Attention – Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, S. 165-189.

- Müller, Edda, 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nakrošis, Vitalis/Budraitis Marijus (2012) Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010. *International Journal of Public Administration* 35 (12), S. 820-831.
- Pollitt Christopher, 1984: Manipulating the machine: changing the patterns of ministerial departments, 1960-83, London, England: Allen & Unwin.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform, Oxford: University Press.
- Rolland, Vidar W./Roness, Paul G., 2012: Foundings and terminations: Organizational change in the Norwegian state administration 1947–2011 in: *International Journal of Public Administration*, 35 (12), S. 783-794.
- Ruffing, Eva, 2017: Inside regulatory bureaucracy: When Europe hits home in pharmaceuticals and chemicals, in: *Public Policy and Administration*.
- Schamburek, Daniel, 2016: Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik, Dissertation, Bamberg, Deutschland: University of Bamberg Press.
- Sarapu, Külli, 2012: Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010, in: *International Journal of Public Administration*, 35 (12), S. 808-819.
- Scharpf, Fritz, 1976: Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy. Paper presented to the Workshop on 'Process, structure and system in public policy – empirical research' of the ECPR Conference. Louvain, April 8-14, 1976. Berlin.
- Stucke, Andreas, 1993: Institutionalisierung der Forschungspolitik: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Taylor, Frederik W., 1911: *The Principles of Scientific Management*, New York.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven, 1992: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Thiel, Sandra, 2004: Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations, in: *Journal of Theoretical Politics*, 16 (2), S. 175-201.
- Yesilkagit, Kutsal/Christensen, Jørgen G. Christensen, 2010: Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1), S. 53-74.
- Zubek, Radoslaw/Staroňová, Katarina, 2012: Organizing for EU Implementation: The Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland, and Slovenia, in: *Public Administration*, 90(4), S. 937-956.
- White, Anne/Dunleavy, Patrick (2010). *Making and breaking Whitehall departments: A guide to Machinery of government changes*. London, UK: Institute for Government.

Anschrift der Autorin

Christina Lichtmanegger, Schneiderberg 50, 30173 Hannover
E-Mail: c.lichtmanegger@ipw.uni-hannover.de

der moderne staat – dms

Schwerpunkte bisheriger Ausgaben

1-2008: **Bürokratie in der Kritik**

2-2008: **Reformen dezentraler Staatsaufgaben**

1-2009: **Öffentlicher Dienst**

2-2009: **Performance Management**

1-2010: **Regulierung**

2-2010: **Der Staat in der Krise**

1-2011: **Institutionen und Umwelt in Deutschland**

2-2011: **Electronic Government**

1-2012: **Die „armen Städte“**

2-2012: **Können Demokratien sparen?**

1-2013: **Staatskapitalismus**

2-2013: **Public Private Partnership und Collaborative Governance**

1-2014: **Koordination – Konjunktur und Krise**

2-2014: **Klimapolitik – Integration und Koordination**

1-2015: **Entstehung und Wandel von Politikfeldern**

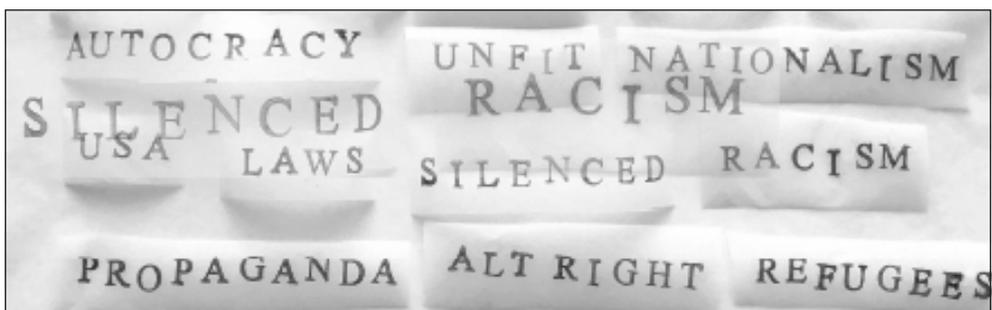
2-2015: **Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln**

1-2016: **Schwerpunkt „Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy“**

1-2017: **Internationale Bürokratien**

Alle Ausgaben von dms stehen im Volltext im Internet unter www.budrich-journals.de

Verlag Barbara Budrich Opladen – Berlin – Toronto



Björn Milbradt

Über autoritäre Haltungen in 'postfaktischen' Zeiten

2018 • 246 Seiten • Kart. • 29,90 € (D) • 30,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-2124-5 • eISBN 978-3-8474-1112-3

Angesichts des weltweiten Erstarkens rechtspopulistischer und autoritärer Bewegungen widmet sich der Autor mithilfe soziologischer und sozialphilosophischer Theorien zwei Begriffen, die derzeit zur Beschreibung der politischen Lage Konjunktur haben: Autoritarismus und Postfaktizität. Er argumentiert, dass wir es bei postfaktischen und autoritären Haltungen mit einem Zerfall menschlicher Selbst- und Weltbezüge zu tun haben, der moderne demokratische Gesellschaften in Gefahr bringt und nach einer entsprechend grundlegenden gesellschaftlichen Antwort verlangt. Das Buch ordnet diese viel und kontrovers diskutierte gegenwärtigen Entwicklungen in einen theoretischen Horizont ein und leistet einen Beitrag dazu, sie in ihren Ursachen und Symptomen zu verstehen.



www.shop.budrich.de