

### International Public Administration: Ein neuer Bürokratietyp

Knill, Christoph; Eckhard, Steffen; Bauer, Michael W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Knill, C., Eckhard, S., & Bauer, M. W. (2017). International Public Administration: Ein neuer Bürokratietyp. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10(2), 173-189. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i2.01>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

# 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

## Einleitung<sup>1</sup>

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)<sup>2</sup>, 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-Forschergruppe<sup>3</sup> (2014-2020) systematisch mit internationalen Bürokratien befassen.<sup>4</sup>

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 „nationalen 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 Arbeitsweisen<sup>5</sup> 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 aufmerksamkeits-suchende 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 Bürokratietypus 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 Studienggebiet 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](http://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