

*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 Organisationsautonomie<sup>1</sup> 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.

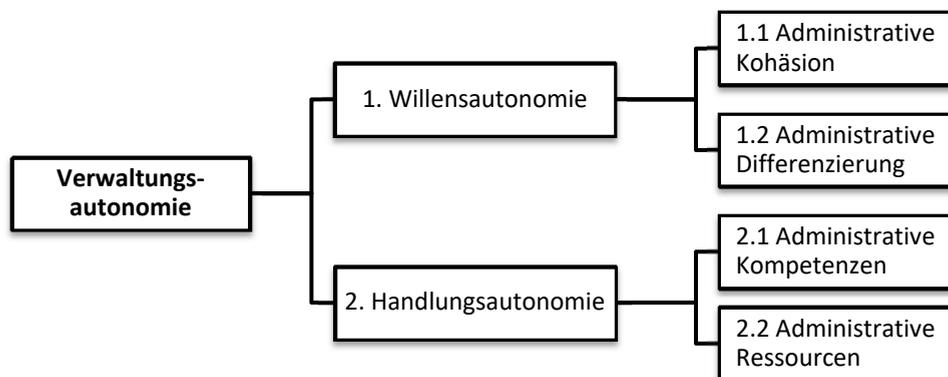
### 3. Das Autonomiekonzept und seine Dimensionen

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 Seeschiffahrts-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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

*Tabelle 2:* Übersicht über die Messung der vier Dimensionen

<b>Dimension</b>	<b>Indikator</b>	<b>Beschreibung</b>
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.

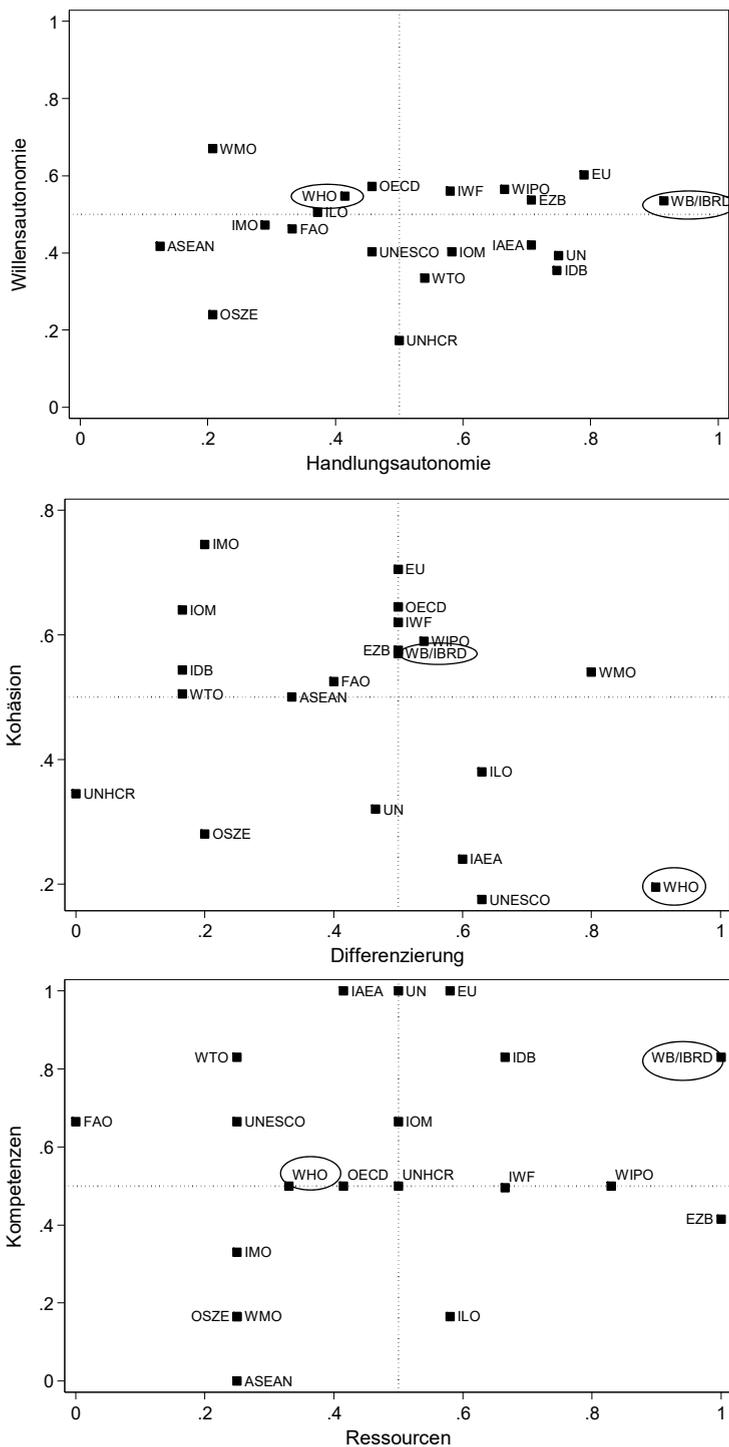


Abbildung 2: Die Ausprägungen der Verwaltungsautonomie auf Konzept- und Dimensionsebene in 20 internationalen Verwaltungen

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, interorganisationale 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