

Steffen Eckhard, Jens Mattmüller

Verwaltungseinfluss und Verhandlungsergebnisse in internationalen Organisationen: Ein ressourcenbasiertes Modell

Zusammenfassung

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

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

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

Abstract

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

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

Einleitung¹

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

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

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

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

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

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

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

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

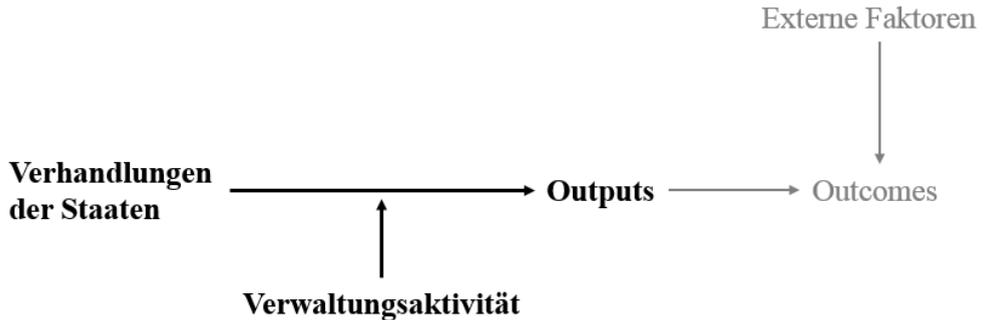
Wir folgen in diesem Beitrag dieser letztgenannten Perspektive vor allem deshalb, weil sie eine sparsamere Theorie ermöglicht als die Annahme einer inhaltlichen Policypräferenz der Verwaltung. Zwar ist es plausibel, dass Verwaltungen durch ihre Kultur im Sinne des Mandats ihrer internationalen Organisation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

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

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

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

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



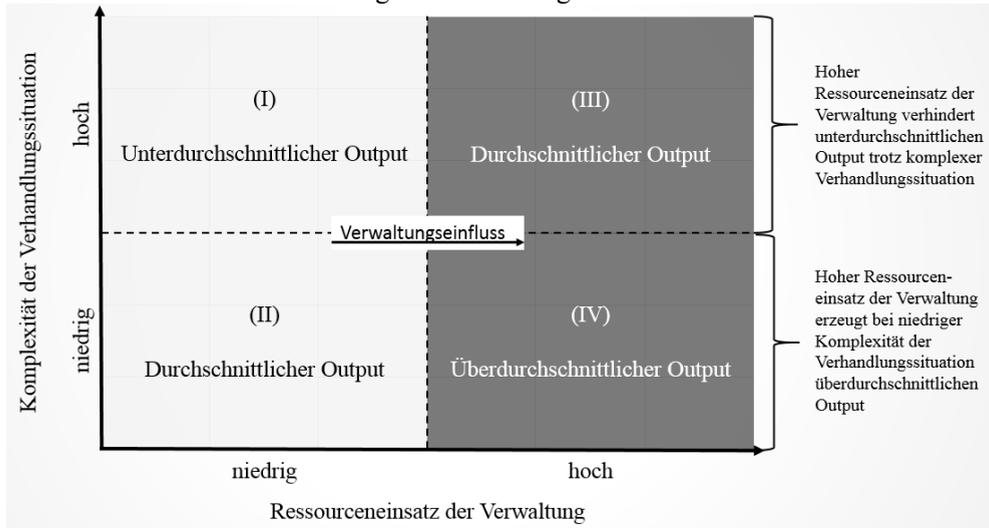
Die Fähigkeit zu politischer Einigung kann in diesem Kausalmodell dabei durch das Zustandekommen von Organisationsoutputs abgebildet werden. Zur Erklärung von Organisations-Outputs,³ das heißt dem Zustandekommen von Policy Entscheidungen als politische Einigungen, sind also zwei Faktoren heranzuziehen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

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

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

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

Abb. 2: Schematische Darstellung der Kernaussagen des Modells



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

Konzeptspezifikation und Operationalisierung der unabhängigen Variablen

uV(1) Die Komplexität der Verhandlungssituation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

uV(2) Der Ressourceneinsatz der Verwaltung

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

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

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

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

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

Abb. 4: Annahmen zum Entscheidungskalkül auf unterschiedlichen Hierarchieebenen

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

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

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

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

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

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

Operationalisierung der abhängigen Variable

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

Empirische Anwendung des Modells

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

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

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

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

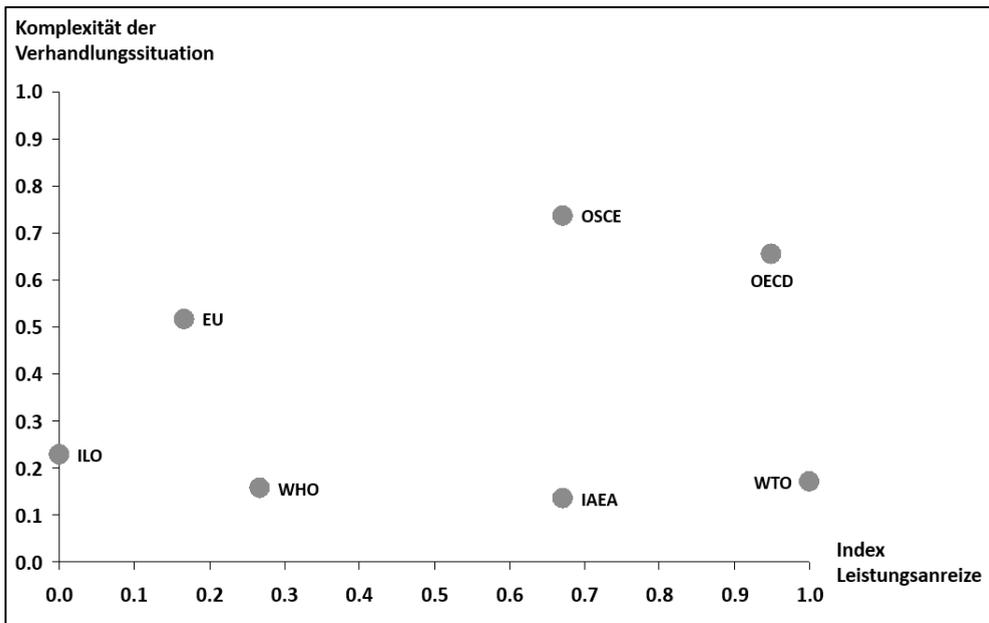
Die Daten zur korrekten Anwendung des Modells müssen von mehreren Quellen bezogen werden. Die Daten zur Komplexitätsmessung wurden selbst recherchiert bzw. aus frei verfügbaren Quellen entnommen: Die jeweiligen Mitgliedsstaaten einer IO können deren Webseiten entnommen werden, die Standardabweichung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

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

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

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

Abb. 7: Ergebnisse der empirischen Anwendung des Modells



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

Schlussfolgerungen

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

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

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

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

Anmerkungen

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

Literatur

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

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

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

Anhang 1: Spieltheoretische Modellierung

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

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

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

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

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

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

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

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

Abb. 1: Schematische Darstellung des Nutzens eines betrachteten Individuums

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

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

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

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

Abb. 2: Entscheidungssituation eines betrachteten Individuums unter leistungsorientierter Personalpolitik

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

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

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

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

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

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

Anhang 2: Kodierung der Variablen

Vor der Skalierung:

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

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

skalierte Daten

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

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

Anschriften der Autoren:

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

E-Mail: seckhard@lmu.de

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

E-Mail: jens.mattmueller@gmail.com