

Joshua Philipp Elsässer

Patz, Ronny & Goetz, Klaus H. (2019). *Managing Money and Discord in the UN. Budgeting and Bureaucracy*. New York, NY, USA: Oxford University Press. Hardback, 272 Seiten, ISBN: 9780198838333.

Abstract

How does budgeting work for international organizations within the United Nations system? What role do states as complex principals and international bureaucracies as complex agents play within budgeting processes? By providing four case studies on the UN, ILO, UNESCO, and WHO, the authors of “Managing Money and Discord in the UN – Budgeting and Bureaucracy” offer valuable insights on budgeting and its procedures in the UN System of organizations. Their findings demonstrate that despite global financial crisis and significant structural changes in global politics, the core budget routines of international organizations have remained relatively stable over the past decades. However, with vested interests of powerful member states, complementary financial arrangements outside the core organizations, diverging intra-organizational priorities, or the rise of philanthropy and voluntary contributions, complexities for both principals and agents have increased, which ultimately put the capacity of international bureaucracies to maintain budgetary routines at risk. By bridging the gap between related, but distinct disciplines within political science, the concept of budgeting put forward in this book is equally important for the study of International Relations, International Public Administrations, Political Economy, and Public Policy.

Wie stellen internationale Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen (UN) ihr Budget zusammen? Welche Rolle spielen dabei Staaten, als Auftraggeber, und internationale Bürokratien, als Beauftragte, innerhalb des Budgetierungsprozesses? Diesen Schlüsselfragen versuchen die Autoren Ronny Patz, Postdoctoral Research Fellow, und Klaus H. Goetz, Professor für Politische Systeme und Europäische Integration, beide tätig am Geschwister Scholl Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, in ihrer Monographie mit dem Titel „Managing Money and Discord in the UN – Budgeting and Bureaucracy“ zu beantworten.

Das Buch untergliedert sich in eine Einführung zu den wesentlichen theoretischen und konzeptionellen Grundlagen zur Thematik sowie einem historischen Überblick zu Budgets und Budgetierungsprozessen innerhalb des UN-Systems (Kapitel 1-3), gefolgt von einer Darlegung der angewandten Methoden und des Forschungsdesigns (Kapitel 4). Im Hauptteil des Buches werden vier internationale Organisationen (IOs) aus dem System der Vereinten Nationen (die UN, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) und Weltgesundheitsorganisation (WHO)) auf deren Budgetierung und Budgetierungsprozesse hin in einem Fallstudiendesign analysiert (Kapitel 5-8). Zuletzt werden Schlüsselergebnisse zusammengefasst und hinsichtlich ihrer empirischen und theoretischen

Relevanz diskutiert (Kapitel 9), bevor das Werk mit einem Fazit zu bestehenden und zukünftigen Komplexitäten und Reformansätzen der Budgetierung innerhalb des UN-Systems schließt (Kapitel 10).

Budgetierung als Phänomen innerhalb der Politikwissenschaft wird in verschiedenen Subdisziplinen und Forschungsfeldern untersucht. Mit einem Fokus auf das System der Vereinten Nationen, und damit auf der internationalen Ebene ist das Buch nicht nur für die Literatur der Internationalen Beziehungen von Bedeutung, sondern hat auch für die Forschung zu Politischer Ökonomie, die Policy-Forschung sowie zu Internationalen Bürokratien Relevanz. Neben einem empirischen sowie theoretisch-konzeptionellen Beitrag leisten die Autoren in dieser Hinsicht auch einen Beitrag zur Intradisziplinarität innerhalb der Politikwissenschaft. Im Folgenden werden zunächst einige konzeptionelle Punkte des Buches aufgegriffen und daraufhin die wichtigsten empirischen Ergebnisse resümiert.

Beim Begriff „Budgetierung“ sprechen sich die Autoren für ein dynamisches Verständnis aus, definiert als ein Akt wiederholter Delegation unter der Bedingung fragmentierter, heterogener Interessen. An diese Definition anknüpfend, entwickeln sie auch das Verständnis von Staaten und internationalen Bürokratien, die bedingt durch das institutionelle Design internationaler Organisationen innerhalb der UN als die wichtigsten Akteure bezüglich Budgetierung und Budgetierungsprozessen im Fokus der Arbeit stehen. Hergeleitet aus der Prinzipal-Agenten-Theorie werden Staaten und internationale Bürokratien, hier internationale Vertragssekretariate, aufgrund inhärent divergierender Präferenzen als komplexe Auftraggeber (*complex principals*) und komplexe Beauftragte (*complex agents*) angesehen. In dieser Hinsicht wenden sich die Autoren von einem klassischen Verständnis von Staaten und Bürokratien als unitäre Akteure ab. In der Konzeptualisierung dieser Akteure, deren Zusammenspiel bei Budgetierungsangelegenheiten auf verschiedenen politisch-administrativen Ebenen sowie der Identifizierung beobachtbarer Implikationen im Hinblick auf möglich Outcomes von Budgetierungsprozessen (Prozeduralisierung, Routinisierung und Budgetsegmentierung) besteht daher ein wesentlicher theoretischer Beitrag des Buches. Mit einem besonderen Fokus auf internationale Vertragssekretariate gehen die Politikwissenschaftler ferner der Frage nach, welche Rolle diese bei Budgetierungsprozessen und administrativen Routinen innerhalb ihrer zugehörigen IO spielen. Es stellt sich die Frage, welche Motive und Interessen internationale Bürokratien bei Budgetierungsprozessen innerhalb IOs verfolgen. Und warum ist der Grad relativer Autonomie einiger internationaler Vertragssekretariate in der Beziehung zwischen Staaten und Bürokratien in manchen IOs höher als in anderen?

Für eine empirische Analyse von Budgetierung und Budgetierungsprozessen innerhalb der Vereinten Nationen identifizieren die Autoren vier internationale Organisationen (die UN, ILO, UNESCO und WHO), die in einem Fallstudiendesign unter Anwendung vorwiegend qualitativer Forschungsmethoden untersucht werden. Die Auswahl dieser IOs erfolgt als Resultat einer initial durchgeführten komparativen Analyse der IOs des UN-Systems unter Berücksichtigung mehrerer Kriterien (z. B. verfügbare Datenlage zu Budgets, vergleichbare Budgetroutinen). Die Autoren legen folgende Befunde vor: Trotz einschneidender systemischer Veränderungen innerhalb der internationalen Politik sowie wiederkehrenden Finanzkrisen blieben die formellen Budgetierungsprozesse innerhalb des UN-Systems über die letzten Jahrzehnte weitgehend unverändert. Auch die Routinen der Bürokratien hinsichtlich Budgetierung erwiesen sich als überwiegend beständig. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass internationale Bü-

rokratien grundsätzlich dazu in der Lage sind, Budgets im Zeitverlauf effektiv zu erstellen und zu verabschieden. Dennoch bestehen Hürden, die den Prozess der Budgetierung hinsichtlich bürokratisch-administrativer Routinen wiederholt erschweren: Zum einen ist hier eine asymmetrische Kontrolle über Budgetierungsfragen einzelner Staaten in IOs zu nennen, eine mangelnde Kohärenz innerhalb einzelner Staatengruppierungen hinsichtlich gemeinsamer programmatischer und finanzieller Prioritäten (z. B. die *Geneva Group* oder die Gruppe der 77 (G77)) oder eine Verschiebung hin zu freiwilligen Zuwendungen und philanthropischen Geldgebern (wie z. B. im Fall der WHO) vor dem Hintergrund potentiell abnehmender oder stagnierender Beiträge von IO-Mitgliedstaaten. Zum anderen werden interne, divergierende Interessen, regionale Unterschiede, sektorale Unterteilungen oder geographische Dezentalisierungsprozesse innerhalb der Bürokratien als weitere Barrieren für alle vier Fallstudien festgestellt.

Ferner bildet die Ausgestaltung der Budgets lang bestehende politische Kompromisse und Machtstrukturen innerhalb verschiedener IOs des Systems der Vereinten Nationen ab, die aufgrund sich wandelnder Interessen und Prioritäten von Staaten und Bürokratien gleichermaßen die Komplexität von Budgetierungsprozessen signifikant erhöhen. Dies kann die Segmentierung bestehender Budgets zur Folge haben, die sich hin zu neuen und weitgehend unabhängigen Prozessen entwickeln (wie z. B. im Fall von *UN Peacekeeping*), oder es entstehen neue Treuhandfonds, die außerhalb des Kernbudgets betreffender IOs verwaltet werden. Letztlich stellen die Autoren zwar fest, dass lang bestehende, in bürokratische Routinen eingebettete Machtverhältnisse noch immer eine bedeutende Rolle für die Budgetierung von IOs spielen, sich jedoch neue und innovative Praktiken abseits des Kernbudgetierungsprozesses aufgrund unterschiedlicher Präferenzen einzelner Mitgliedstaaten oder einem komplizierten Beziehungsgefüge zwischen Auftraggebern und Beauftragten gebildet haben. Letztere haben einen bedeutenden Einfluss auf die Erstellung und Implementierung von Budgets in IOs, indem sie für verlässliche Routinen sorgen. Jedoch sei der Einfluss internationaler Bürokratien nicht zwingend genug, um die Dynamik globaler Politik lenken zu können.

Durch die Analyse von Budgetierung und Budgetierungsprozessen innerhalb des UN Systems liefert das Buch auch spannende Denkanstöße zum Fortbestand von IOs in Zeiten, die von der Anfechtung internationaler Institutionen und dem Rückzug vom Multilateralismus einiger, für die Vereinten Nationen wichtiger (Geldgeber-) Staaten in der internationalen Politik geprägt sind. Ehemalige Vorantreiber internationaler Kooperation werden nun zu Bremsern und betreiben eine Politik des politisch-ökonomischen Isolationismus (wie z. B. die USA). Es stellt sich die Frage, inwiefern bei der durch die Autoren festgestellten Komplexität von Budgetierungsprozessen unter Berücksichtigung der Interessenheterogenität beteiligter Akteure (Staaten und internationale Bürokratien) letztendlich eine Integration internationaler Kooperation und Stärkung von IOs zu erwarten ist oder internationale Zusammenarbeit innerhalb IOs letztlich aufgrund von Sonderinteressen einzelner Staaten an Relevanz und Einfluss verliert, wenn der Nutzen kooperativen Verhaltens als gering eingeschätzt wird.

Anschrift des Autors:

Joshua Philipp Elsässer, Universität Potsdam, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachgebiet Internationale Beziehungen, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: jelsaess@uni-potsdam.de.