

Ege/Bauer/Wagner

How do international bureaucrats affect policy outputs? Studying administrative influence in international organizations

International Review of Administrative Sciences
Band 87 (4), Dezember 2021, S. 737-754

Wie beeinflussen Beamte internationaler Organisationen die politische Entscheidungsfindung? Untersuchung des administrativen Einflusses in internationalen Organisationen

Begriffsbestimmung des Einflusses: Bedingungen und Strategien

Einfluss ist ein schwer fassbarer Begriff. Aus der Sicht systematischer Analyse ist es daher wichtig zu präzisieren, welche (Verhandlungs-)Ergebnisse die verschiedenen Akteure anstreben, welche Strategien sie anwenden, um diese zu erreichen und welche Gegenstände beeinflusst werden. Bürokratische Präferenzen, Verhaltensweisen und Einfluss werden häufig mit der Formel „Arbeiten, vermeiden, sabotieren“ zusammengefasst. In diesem Beitrag geht es dagegen hauptsächlich um das „Arbeiten“, nämlich die Bemühungen der Beamten, eine Entscheidungsfindung zum Erfolg zu führen. Dieser Schwerpunkt beruht auf Verwaltungsforschung, wonach Beamte von Arbeit und Dienst für die Allgemeinheit geleitet werden, während Vermeidung und Sabotage nur Randphänomene sind.

Um den Beitrag der verschiedenen Akteure zu einer bestimmten Entscheidung zu bestimmen, ist es nützlich, eine einzelne internationale Organisation als politisches System zu betrachten. Zum Zweck der Umsetzung von Informationen und Anliegen in Entscheidungen bestehen die meisten internationalen Organisationen aus einer normgebenden Versammlung, einem Exekutivausschuss und dem Sekretariat (IPA) mit dem Generaldirektor an der Spitze.

Wir verstehen bürokratischen Einfluss als den spezifischen Aspekt der Entscheidung einer internationalen Organisation, der der Präsenz und dem Verhalten des IPA zugeschrieben werden kann. Wir gehen aus von der Annahme, dass ein erfolgreicher Einfluss die Existenz expliziter administrativer Präferenzen für bestimmte politische Optionen und entsprechender Bemühungen zu deren Erreichung voraussetzt. Darüber hinaus muss eine Übereinstimmung existieren zwischen den IPA-Präferenzen und der endlichen Entscheidung, die auf die angewendeten Einflussmethoden zurückgeführt werden kann.

Bedingungen

Soweit es um die programmatische Komplexität geht, variieren die Probleme mit der Fähigkeit, die erforderlich ist, um sie zu lösen. Obwohl die Entscheider einer internationalen Organisation fachspezifische Unterstützung ihrer Mitglieder erhalten, reicht diese Expertise nicht immer aus, das Problem sachgerecht zu lösen. Programmatische Komplexität bezeichnet den Schwierigkeitsgrad bei der Lösung des Problems wegen der damit verbundenen kontextbezogenen spezifischen Erfordernisse oder technischen Kompetenzen. Unter diesen Umständen verlassen sich die Entscheidungsträger auf die technischen Kompetenzen des IPA und dessen Expertise. Beispiele für programmatisch komplexe Probleme sind solche, die vergleichendes Wissen in Bezug auf einzelne Länder oder Lösungen für verschiedene Zusammenhänge erfordern. Das Erfordernis solcher Kenntnisse, das sich aus derartigen programmatisch komplexen Problemen ergibt, schafft für das IPA Möglichkeiten, die zugrunde liegende Entscheidung zu beeinflussen.

Soweit es um Meinungsverschiedenheiten geht, kann ein bestimmtes Maß für den Einfluss des IPA durchaus nützlich sein, weil es Möglichkeiten der Kooperation mit gleichgesinnten Interessenvertretern schafft. Streit ist gewöhnlich mit der Lösung eines Problems verbunden, kann aber die Definition des Problems selbst betreffen. Wenn alle Betroffenen sich einig sind und sich bereits auf eine bestimmte Lösung geeinigt haben, kann das IPA das Ergebnis nicht beeinflussen. Das gilt für Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip. Selbst bei Verhandlungen unter dem Konsensregime der Vereinten Nationen kann das IPA Divergenzen zwischen den Mitgliedern nutzen, um die oft diffusen Interessen zusammenzufassen und seinen Lösungsvorschlag zu präsentieren. Wenn ein politisches Problem komplex und umstritten ist, ist bürokratischer Einfluss umso wahrscheinlicher. Welche sind die Strategien des IPA, um einen sichtbaren Einfluss auf den politischen Gehalt einer Entscheidung zu erzielen? Auf der Grundlage der Weberianischen Unterscheidung zwischen Fachwissen und Dienstwissen unterscheidet man zwischen fachgestützten und verfahrensgestützten Einflussstrategien. Wenn eine Verwaltung weder fachliches noch prozedurales Wissen besitzt, ist bürokratischer Einfluss unmöglich. Das ist jedoch unwahrscheinlich, denn nach der Charakterisierung der Bürokratie nach Max Weber mit leistungsbezogener Rekrutierung und enger Einbindung in die Entscheidungsfindung, ist die Entwicklung von Dienstwissen und Fachwissen immer wahrscheinlich. M.a.W.: die Frage ist weniger die Verfügbarkeit von Fachwissen, als vielmehr, ob dieses strategisch nutzbar gemacht werden kann. Die Strategien entsprechen auch einer bedeutenden Unterscheidung zwischen der Rolle des IPA als Wissenszentrum – Sammlung, Zusammenschau, Verarbeitung und Verbreitung – und der Rolle als

Verhandlungsimpulsgeber – Schaffung, Unterstützung und Prägung normgebender Verfahren für fachspezifische internationale Verhandlungen. Diese Unterscheidung ist konzeptionell, in der Praxis mögen beide Strategien empirisch miteinander verflochten sein.

Strategien in Bezug auf Fachwissen und Framing

Eine der Hauptaufgaben des IPA ist die Bereitstellung faktenbasierter Informationen für die in den internationalen Organisationen repräsentierten Interessengruppen. Das kann die Sammlung von Länderdaten umfassen, die Zusammenfassung von Forschungsergebnissen sowie die Darstellung von fachspezifischen Erkenntnissen. Während die Erfüllung dieser Aufgaben nicht als strategisches Verhalten im eigentlichen Sinn betrachtet werden kann, schafft es Möglichkeiten für dynamische Strategien: das IPA kann aktiv Informationen sowie einen breiteren Diskurs und eine selektive Darstellung der Probleme oder deren Lösungen prägen und verschiedene Themen auf strategische Weise verbinden. Das IPA kann auch Daten nutzen, um konkrete Empfehlungen für politische Lösungen und Handlungsvorschläge anzubieten. Gleichzeitig muss das IPA den Eindruck vermeiden, dass es eine Interessengruppe gegenüber einer anderen bevorzugt. Es muss seine politischen Absichten einerseits und seine politische Unparteilichkeit sowie die Interessen der Beteiligten andererseits miteinander zum Ausgleich bringen. Erfahrungsgestützte Strategien können sich als besonders nützlich erweisen, wenn das aktuelle Problem programmatisch komplex ist, da das IPA das Bedürfnis nach speziellem politischen Wissen für eine Gestaltung des Diskurses und den Vorschlag von Lösungen nutzen kann.

Strategien, die auf Verfahrenswissen und politische Mitwirkung gestützt sind

Einige IPAs haben kein formelles Stimmrecht bei den Entscheidungen der internationalen Organisationen. Die wichtigsten Verfahrensstrategien zur Ausübung politischen Einflusses finden mittels der internationalen Organisationen Anwendung. IPAs können auf dreierlei Weise mit gleichgesinnten Interessenvertretern kooperieren: Erstens, während der Aufstellung der Tagesordnungen, um sicherzustellen, dass ein bestimmter TOP in dem legislativen oder ausführenden Organ behandelt wird. Zweitens, während der Verhandlungen kooperiert das IPA mit gleichgesinnten Interessenvertretern, damit diese den entsprechenden Verhandlungen präsidieren oder in einen Ausschuss gewählt werden. Drittens, die strategische Vorbereitung von Entscheidungsentwürfen während der Verhandlungen.

Fallauswahl

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind mit der WHO und der ILO zwei auf sozialem Gebiet tätige Organisationen. Bei den IPA-Mitarbeitern und den Mitgliedern wurden online-Umfragen vorgenommen, welche ihrer Entscheidungen in den letzten zehn Jahren am wichtigsten gewesen seien. Es wurden zwei Entscheidungen ausgewählt, die in hohem Maße programmatisch komplex und politisch umstritten waren. Sie repräsentieren die wahrscheinlichsten Fälle, in denen bürokratische Einflussstrategien zur Anwendung kommen. Denn die Autoren erwarten, dass hohe Komplexität und hochgradige Umstrittenheit strukturelle Möglichkeiten schaffen, die das IPA nutzen kann, um fachspezifische und verfahrenstechnische Strategien anzuwenden. Die wahrscheinlichsten Fälle auszuwählen, ist eine zweckmäßige Sampling-Strategie, die Argumente der Verfasser zu untermauern, die mit einer anderen Methode weniger wahrscheinlich hätten beobachtet werden können. Das schließt auch ein, dass unter anderen Voraussetzungen von Komplexität und Umstrittenheit andere Strategien und ein anderes Ausmaß des IPA-Einflusses erwartet werden könnten.

Vergleichende Perspektiven

In beiden Fällen benutzten die Sekretariate eine Kombination von fachbezogenen und prozeduralen Strategien. Beide IPAs benutzten fachwissenbezogene Framing-Strategien, um Problembewusstsein zu wecken, Opposition zu überwinden und Vorschläge zu machen. Beide waren aktiv bemüht, das jeweilige Problem auf die Tagesordnungen der internationalen Organisationen zu setzen. Wegen seiner dreigliedrigen Struktur und seiner umfassenden globalen Interessenlage war das ILO-Sekretariat viel zurückhaltender bei der Durchsetzung der von ihm angestrebten Ergebnisse, insbesondere während Verhandlungen. Im Gegensatz zum WHO-Sekretariat, das mehrere verfahrensbezogene Strategien in enger Kooperation mit gleichgesinnten Staaten und dem Vorsitz anwendete, war das ILO-Büro sorgfältig darauf bedacht, als unparteiisch zu erscheinen. Jedoch konnte es von seinem Handlungsspielraum bei der Vorbereitung des Resolutionsentwurfs, der schließlich von der Gruppe der Arbeitgeber akzeptiert wurde, strategischen Gebrauch machen.

Die hier untersuchten zwei Fälle der Einflussnahme sind gekennzeichnet durch besondere Konstellationen der Interessengruppen und der politischen Erfordernisse. In beiden Fällen waren das Ausmaß der Streitbefangenheit und die programmatische Komplexität hoch.

Schlussfolgerungen

Unser Wissen darüber, was den Einfluss des IPA ausmacht, wie er analytisch zu erfassen ist und wie er systematisch erforscht werden kann, ist immer noch lückenhaft. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung gewähren einige Erkenntnisse. Zunächst bestätigt sie, dass internationale Beamte politische Präferenzen haben und strategisch vorgehen, um sie durchzusetzen. Dieses Ergebnis kann der Feststellung gegenübergestellt werden, dass Beamte im nationalen Kontext selten ausgeprägte politische Präferenzen haben. Zweitens bestärkt die Analyse die These, dass die Rolle der IPAs im Sinne eines einflussnehmenden Akteurs eigenen Rechts über die eines neutralen Vermittlers in den Verhandlungen der Interessengruppen hinausgeht. Drittens, trotz der Tatsache, dass die Förderung individueller Ambitionen generell als Haupttriebkraft bürokratischen Verhaltens angesehen wird, hat sich ergeben, dass das Verhalten der IPA-Angehörigen oft darauf gerichtet ist, anspruchsvolle Vereinbarungen zu erreichen, die die globalen Probleme effektiv angehen. Viertens bestätigen die Ergebnisse die allgemeine Beobachtung, dass diplomatische Fähigkeiten, Inklusivität und Unparteilichkeit Schlüsselfunktionen sind.

Bei den Bemühungen, den Einfluss des IPA zu bestimmen, war die Tatsache, dass die meisten der wichtigeren Theorien über den bürokratischen Einfluss für politische Systeme für Nationalstaaten entwickelt worden sind, eine wesentliche Herausforderung. Daher ist es notwendig, über das verschiedene systemische Umfeld nachzudenken, in dem sich internationale Verwaltungen verglichen mit ihren nationalen Gegenstücken bewegen. Die Verbindung der verschiedenen Bedingungen von Komplexität und Streitbefangenheit hilft nicht nur bei der Formulierung von Annahmen, welche IPA-Einflussstrategien mit höherer Wahrscheinlichkeit eingesetzt werden als andere. Sie bestätigt auch die Hypothese, dass IPAs einen Vorteil haben gegenüber nationalen Verwaltungen, die anders als IPAs (unter gleichen Voraussetzungen) eher nicht fähig sind, sich auf verfahrenstechnische Strategien zu stützen. M.a.W.: die Durchlässigkeit und relative Offenheit im Entscheidungsfindungsprozess im internationalen Bereich kann IPAs ermöglichen, prozedurale Einflussstrategien in größerem Umfang anzuwenden als nationale Verwaltungen. Diese Hypothese sollte Gegenstand systematischer Forschung werden. Jedenfalls stellen die durch die vorliegende Untersuchung eröffneten Einsichten einen vielversprechenden Ansatz dar für zukünftige empirische und theoretische Einfluss-Forschungen in internationalen Verwaltungen.

*

*

*