

2 Supranationale Verwaltungseinheiten im Forschungsinteresse

Das Kapitel wird zeigen, dass administrative Akteure mehr sind als nur ein ausführendes Organ ihres (politischen) Prinzipals. Sie besitzen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Formulierung und Implementierung politischer Maßnahmen (Mayntz 1978: 60; Schnapp 2004: 97ff). Die „Mehrzahl der politischen Programminitiativen in der Praxis [nimmt] in den Basiseinheiten der Ministerialbürokratien ihren Ausgang“ (Bach 1999: 14). Administrative Akteure sind nicht nur verhaltensstrukturierende Regelsysteme (vgl. soziologischer Institutionalismus), Vertragspartner (vgl. Prinzipal-Agenten-Ansatz) und/oder Effizienzsysteme, welche Politiker bei ihrer politischen Arbeit unterstützen (Page 1985: 6f; Blau 1956: 14, 1963: v; Lane 1987: 2). Sie sind auf nationaler und vermehrt auf der internationalen Ebene verselbstständigte und in Teilen mit Eigeninteressen ausgestattete Akteure, die es durch geschicktes Ausnutzen von Informationsasymmetrien und mit Hilfe strategischer Interaktionen vermögen, Entscheidungsprozesse in ihrem Sinne zu strukturieren und zu bestreiten (Schnapp 2009: 335f):

„[they] create and disseminate knowledge, shape powerful discourses and narratives on how problems are to be structured and understood, influence negotiations through ideas and expertise, and implement the standards that have been agreed to in day-to-day

Für die Analyse wendet sich diese Studie zunächst wissenschaftlichen Arbeiten zu, welche die Rolle und Bedeutung (inter-)nationaler Verwaltungseinheiten empirisch und theoretisch herausarbeiten. In einem zweiten Schritt werden Arbeiten herangezogen, die sich gezielt mit der Beeinflussung politischer Entscheidungsträger durch Interessengruppen bzw. Verwaltungseinheiten beschäftigen. Auf Basis organisationstheoretischer sowie spiel- und verhandlungstheoretischer Modelle werden im Anschluss Faktoren identifiziert, die es einem einflussstuchenden Akteur erlauben sollten, Einfluss zu nehmen. Diese Bedingungen und Mechanismen werden anschließend in Kapitel 3 im Rahmen eines integrierten handlungsleitenden Bezugsrahmens für die Arbeit fruchtbar gemacht. Sie bilden die Grundlage für die dort formulierten Hypothesen.

Die Studie verspricht sich von einem solchen Vorgehen ein besseres Verständnis von dem Verhalten von bürokratischen Akteuren zwischen Autonomie, Einfluss und Kontrolle. Es gilt zu prüfen, ob sich die in diesem Kapitel gewonnenen Erkenntnisse auf die europäische Ebene übertragen lassen. Denn wie im einleitenden Kapitel gezeigt, steht die systematische Analyse supranationaler Verwaltungseinheiten und insbesondere von IRAs noch am Anfang.

2.1 Begriffsdefinition: (Internationale) Verwaltung und IRAs

Die Wissenschaft beschäftigt sich seit über 150 Jahren mit der Rolle und Bedeutung von Verwaltungsstäben. Jedoch hat sich bislang noch keine einheitliche Definition durchgesetzt (Beetham 1996: 3). Verwaltungen wirken weiterhin wie “cluster of quite different phenomena, tenuously related to one another“ (Beetham 1996: 2), die “sich zwar beschreiben, aber nicht definieren“ lassen (Forsthoff 1958: 1).

Es wurden vielfältige Kriterien und Kategorien entwickeln, die versuchen, den Besonderheiten von Bürokratien gerecht zu werden (Downs 1967: 1ff). Im 19. Jahrhundert vornehmlich als Gegenentwurf zum vorherrschenden politischen System konzipiert, verstand Max Weber Bürokratie Anfang des 20. Jahrhunderts als einen kontinuierlich arbeitenden Verwaltungsapparat, in dem ausgebildete Beamte ihre Aufgaben „innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien“ (Weber 1972: 125)⁴⁸ ausführen. Den Fokus auf funktionale Aspekte und formale Strukturen gerichtet, beschrieb er einen Idealtyp von Bürokratie innerhalb einer rational und legal handelnden Herrschaft (ibid.: 125ff; Lane 1987: 4f). Heute wird zwischen verschiedenen Bedeutungen unterschieden. Eine konstitutionelle Perspektive versteht Verwaltung als Teil der Staatsorganisation. Die soziologische Sichtweise betrachtet die spezifische Machtverteilung, während die politische die Charaktereigenschaften des gesamten Systems in den Blick nimmt (Coombes 1970: 102).

Meint Bürokratie „im Kern eine Form einer organisationalen Struktur, in der es Menschen vorgeschrieben wird, anhand weitgehend spezifizierter und vereinbarter Regeln sowie standardisierter Handlungsweisen zu handeln“ (Jones/Bouncker 2008: 324), versteht die vorliegende Arbeit (inter-)nationale Verwaltungen als auf Dauer eingerichtete, mit festen Strukturen und Kompetenzen ausgestattete, von (trans-)nationalen (privaten) Interessengruppen getrennte Akteure, deren Aufgabe als ausführendes Element der Exekutive bzw. als Vertrags-

⁴⁸ Dazu gehören u.a. hauptberufliche Mitarbeiter, professionelle Ausbildung, Anreizsysteme, Arbeitsteilung, Amtshierarchie, Dienst- und Fachaufsicht sowie Aktenmäßigkeit und Verlässlichkeit (Weber 1972: 125f).

partner darin besteht, politische Akteure bei der politischen Willensbildung durch die Bereitstellung objektiver Informationen zu unterstützen sowie „einen vorgegebenen politischen Willen zuverlässig, kontrollierbar und wirksam auszuführen“ (Rudzio 2003: 467). Anders als ihre nationalen Kollegen sind sie häufig mehreren politischen Prinzipalen unterstellt und arbeiten diesen zu. Ansonsten verfügen sie ebenfalls häufig über eine hierarchische Machtstruktur, formale Verhaltens- und Verfahrensregeln, klare Kompetenzzuweisung sowie technisch qualifiziertes Personal (Warwick 1975: 4).

IRAs gehören zum festen Bestandteil der europäischen Systemarchitektur Europas (KOM (2008): 2). Trotzdem existiert bislang noch keine allgemein anerkannte Definition von IRAs, weder in der Literatur, noch seitens der EU selbst. Die offizielle Webseite der EU besagt lediglich, dass „die Agenturen (...) zur Unterstützung der EU-Länder und ihrer Bürgerinnen und Bürger (...) bewusst in den verschiedenen EU-Ländern angesiedelt [sind] und (...) der Bewältigung neuer Aufgaben rechtlicher, technischer und/oder wissenschaftlicher Art“⁴⁹ dienen. Aufbauend auf diesen Überlegungen und in Anlehnung an Biermann und Siebenhüner (2009) definiert die vorliegende Studie IRAs daher als

„a hierarchically organized group of international civil servants with a given mandate, resources, identifiable boundaries, and a set of formal rules of procedures within the context of a policy area“ (Biermann/Siebenhüner 2009: 37).

2.2 Administrative Akteure in Theorie und Praxis

Eine Analyse der Literatur zeigt, inwieweit administrative Akteure bislang in Theorie und Praxis berücksichtigt wurden. Es gilt im Folgenden, Mehrwert aus den hier zusammengetragenen Punkten zu ziehen und zur Formulierung eines handlungsleitenden Bezugsrahmens zur Bedeutung von IRAs beizutragen.

2.2.1 Verwaltungen zwischen Autonomie, Einfluss und Kontrolle

Eine Vielzahl von Studien, insbesondere im Rahmen der vergleichenden Verwaltungsforschung, setzt sich mit der Funktionsweise, Struktur und einer möglichen Autonomie von Ministerialbürokratien und Verwaltungseinheiten auseinander (Schnapp 2004: 70ff). Die für die Studie relevanten Ansätze, Diskussionslinien und Erkenntnisse werden im Folgenden aufgeführt.

⁴⁹ http://europa-eu.accessible.inclusite.com/agencies/index_de.htm; Stand 22.1.2013.

Vorweg genommen werden kann: Verwaltungen sind dynamische Gebilde, die sich kontinuierlich weiter entwickeln. Mit dem Phänomen wachsender Bürokratien, ohne geplanten zusätzlichen Kompetenztransfer durch ihre Prinzipale, setzt sich die Wissenschaft bereits seit den 1960er und 1970er Jahren gezielt auseinander. Wird die quantitative und qualitative Expansion öffentlicher Verwaltungen einerseits als technische Notwendigkeit, als Zugeständnis an eine komplexer werdende soziale Wirklichkeit und dem daraus resultierenden Informationsbedarf verstanden (Peters 2001: 18f), gehen andere Studien davon aus, dass Verwaltungen institutionellen Wandel selbst vorantreiben, um durch den Ausbau ihres Macht- und Einflussbereichs u.a. ihre Existenz zu sichern (Lane 1987: 6, 17; Downs 1967: 83). Ein Vorgang, der durch eine mangelnde Ressourcen- und Zeitausstattung sowie fehlende Führungsqualitäten seitens der Politiker, durch wachsende Aufgabenbereiche und ungenaue Zielvorgaben verstärkt und heraufbeschworen würde (Downs 1976: 10; Ellwein/Hesse 1994: 79, 84). Andere machen in diesem Zusammenhang den Grundsatz des informellen Verwaltungshandelns für die wachsende Autonomie verantwortlich (Schäfer 1987: 44). Dieser erlaubt es ihnen, den formalen Verwaltungsakt kreativ auszufüllen (Voigt 1995: 61).

Verwaltungsautonomie gilt heute fast schon als typische Charaktereigenschaft moderner Bürokratien (Tullock 1965: 168), obwohl schon Weber (1972) den aus der Delegation von Recherchetätigkeiten resultierenden Informationsprung von Verwaltungsbeamten problematisierte (Weber 1972: 572f).⁵⁰ Michels (1970) konstatierte ihr einen „ehernen Drang zur Oligarchie“ (Michels 1970: 24f) und u.a. Niskanen (1971), Dunleavy (1991) und Kiewiet/McCubbins (1991) diskutierten unter dem Stichwort „Delegation gleich Kontrollverlust“ (alles Wonka 2008: 51) mögliche Folgen verselbständigter Verwaltungseinheiten. Glaubte man zunächst, dass Politiker Verwaltungen kontrollieren, zeigen neuere Studien, dass deren Kontrolle Grenzen gesetzt sind: die „Verpflichtung hoher Beamter auf politische Neutralität ist keine Verpflichtung auf die Nichtexistenz politischer Präferenzen“ (Schnapp 2004: 112). Selbst Untersuchungen, die Fehlverhalten von Verwaltungen auf Versuche der indirekten Einflussnahme von unterlegenen Parteien und Interessengruppen zurückführen, gestehen Bürokratien erhebliche Aktionsspielräume zu und unterstellen, dass sie diese zur Beeinflussung von politischen Entscheidungen nutzen (Kaufman 1981: 3f).

⁵⁰ „Stets ist die Machtstellung der vollentwickelten Bürokratie eine sehr große, unter normalen Verhältnissen eine überragende (...) stets befindet er sich den im Betrieb der Verwaltung stehenden geschulten Beamten gegenüber in der Lage des ‚Dilettanten‘ gegenüber dem ‚Fachmann‘“ (Weber 1972: 572).

Man kann fehlende Informationen oder fehlendes Detailwissen der Politiker über Prozesse und Akteure als Ursache für die „Verwischung der Grenzen“ (Schmitt von Sydow 1974: 71) zwischen Politik und Verwaltung ansehen (Selznick 1949; Mayntz/Scharpf 1975: 98f) oder glauben, dass Beamte aus strategischem Kalkül und auf Hoffnung möglicher finanzieller Vorteile oder Einfluss die wahren Kosten öffentlicher Programme verschleiern (Niskanen 1973: 22f, kritisch Dunleavy 1991: 247f).⁵¹ Unabhängig davon kann festgehalten werden, dass Verwaltungen an „inhaltlich anspruchsvollen Aufgaben, politischem Einfluss und intelligenten Kollegen“ (Schnapp 2004: 57) sowie Autonomiebewahrung⁵² interessiert zu sein scheinen. Vor die Wahl gestellt, mehr Mittel zu erhalten, aber gleichzeitig mehr Kontrollen zu unterliegen, oder weniger Mittel und dafür keine zusätzlichen Auflagen, wählten sie in der Regel Letzteres (Groenleer 2009: 30).

Studien zeigen, dass es Verwaltungsbeamte verstehen, durch einen geschickten Umgang mit Informationen (Dows 1976: 6f), sowie durch die Ausnutzung ihre zentrale Stellung im System, Einfluss auf den politischen Prozess auszuüben (Bach 1999: 14).⁵³ Unübersichtliche Verhandlungsebenen über viele Hierarchiestufen hinweg erleichtern es ihnen, eigene Präferenzen zu entwickeln und Entscheidungsprozesse in ihrem Sinne mitzugestalten (Roppel 1979: 23ff). Am Beispiel nationaler Regulierungsagenturen zeigt Thatcher (2002), dass diese durch die Initiierung neuer Verfahren und die Berücksichtigung privater Akteure die Legitimation, Transparenz und Glaubwürdigkeit von Politiken nach außen verbessern und dadurch beeinflussen (ibid.: 141f). Gleiches gilt für internationale Sekretariate (Cox/Jacobson 1973: 397). Der politisch aktive Beamte scheint die Regel, nicht die Ausnahme zu sein (Heclo 1974: 301; Lane 1987: 10).

Sind Bürokraten wirklich „die wahren Herren der Weltpolitik“, wie Seibel (2008:1) fragt? Unabhängig davon, ob man Verwaltung als nicht öffentlich kontrollierbar einstuft (Page 1985: 171) oder nicht. Fragen nach einer sinnvollen Gestaltung der Beziehung Politiker – Verwaltung und nach möglichen Kontrollmechanismen Letzterer werden laut. Insbesondere, wenn Gefahr droht, dass nichtgewählte Verwaltungsangestellte unerwünschte Maßnahmen ergreifen, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen (Barnett/Finnemore 2004: ix). Erste Antworten auf die Frage nach dem Abbau einer möglichen Beamtenherrschaft formu-

⁵¹ Niskanen's (1971) These, nach der einzig Wettbewerb zwischen den Büros, die ähnliche Güter anböten die öffentlichen Kosten einschränken könne, fand bislang keine ausreichende empirische Bestätigung. Einzelne Beamte können in der Regel aber nicht über den Anstieg des Budgets entscheiden (Peters 2001: 13; Braun 1999: 139ff).

⁵² Verschiedenen Arten von Autonomie nennt Groenleer 2009: 32f.

⁵³ Vgl. Ellwein/Hesse 1988: 303; Mayntz 1978: 43ff, 61ff.

lierte bereits Weber (Weber 1972: 159ff).⁵⁴ Downs entwickelte verschiedene Kategorien der Kontrolle (Downs 1967: 143f). Hood et al. (2004) setzen sich mit den variierenden Kontrollsystemen einzelner Staaten und deren Veränderungen über die Zeit hinweg auseinander.

Der sogenannte Prinzipal-Agenten-Ansatz erforscht darüber hinaus das „Problem der Bindung bürokratischer Akteure an politische Weisungen“ (Schnapp 2004: 58). Er versucht zu erklären, wie Vertragspartner trotz asymmetrischer Informationsverteilung, divergierenden Interessen und unter der Prämisse des nutzen-maximierenden oder opportunistischen Akteurs Verpflichtung nachgehen.⁵⁵ Von der Annahme ausgehend, dass Akteure bei der Generierung von Wissen auf die Ressourcen anderer angewiesen sind, delegieren Prinzipale Aufgaben an sogenannte Agenten und etablierten simultan Kontrollinstrumente, um abtrünniges Verhalten zu verhindern (Wonka 2008: 51).

Die Frage „whether politicians control the bureaucracy or the bureaucracy possesses independent authority from democratic institutions of governance“ (Krause 1999: 1) wurde bislang nicht zufriedenstellend beantwortet. Jedoch kann festgehalten werden, dass eine einfache Politiker - Bürokraten - Dichotomie der komplexen politischen Wirklichkeit nicht gerecht wird. Waren Konflikte zwischen Verwaltungen und Politikern ursprünglich nicht vorgesehen (Johnson 1992: 4) und beschrieb Weber noch die kontrastierenden Aufgaben beider Parteien⁵⁶, müssen sie heute als zwei ineinander verwobene und im Alltag aufeinander angewiesene Teile verstanden werden (Aberbach et al. 1981: 10, 242f). Bürokraten führen nicht mehr nur die Weisungen von Politikern aus, sondern nehmen aktiv an der politischen Willensbildung teil. Die Grenzen verschwimmen: „they are political actors in their own right“ (March/Olsen 1984: 738). Es besteht die Notwendigkeit zu prüfen, ob das auch für Verwaltungsakteure auf supranationaler Ebene gilt.

⁵⁴Weber nennt drei Maßnahmen: „legal norms (...); collegiality (...); and the separation of powers involving legislative and judicial constraints on the exercise of executive authority“ (Page 1985: 11).

⁵⁵ Der Ansatz nennt verschiedene „ex ante“- und „ex post“-Kontrollmechanismen für den Prinzipal, um abtrünniges Verhalten zu verhindern. So könne bereits im Vorfeld das Risiko durch 1) die genaue Überprüfung der Qualitäten des für die Aufgabe ausgesuchten Agenten („Screening“), 2) die institutionelle Gestaltung der (Mitsprache-)Regeln für die Ernennung des Akteurs („Selektion“) sowie 3) die institutionelle Gestaltung der jeweiligen Vertragsgrundlage vermindert werden. Im Nachhinein ließe sich durch formalisierte Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen das Verhalten der Agenten kontrollieren (Curtin 2005; Geradin et al. 2005; Thatcher/Stone Sweet 2002a; Kiewiet/McCubbins 1991: 27ff; Lupia 2003: 45ff; Wonka 2008: 51ff).

⁵⁶ „to take a stand, to be passionate (...) is the politician’s element (...) indeed, exactly the opposite principle of responsibility from that of the civil servant. The honor of the civil servant is vested in his ability to execute conscientiously the order of the superior authorities“ (Gerth/Wright Mills 2009: 95).

2.2.2 *Administrative Akteure in politikwissenschaftlichen Modellen*

Eine Vielzahl politikwissenschaftlicher Ansätze vernachlässigt die theoretische Konzeptualisierung von Verwaltungseinheiten als eigenständige Akteure im (inter-)nationalen System. Das gilt insbesondere für Ansätze innerhalb der Disziplin „Internationale Beziehungen“. Lange Zeit folgte man einer rationalen Perspektive, nach der Staaten das Verhalten internationaler Organisationen allein steuerten. Für (neo-)realistische Ansätze steht zum Beispiel der Nationalstaat als Ganzes im Mittelpunkt des Interesses (Waltz 1959, 1979). Staaten sind alleinige Darsteller der Weltpolitik. Internationale Organisationen und Regime sind danach Ausdruck vorherrschender politischer Machtstrukturen. Ihre Verwaltungsapparate können als formale Regeln die Handlungsfähigkeit von Staaten begrenzen, relative Gewinne werden den Nationen zugeschrieben.

Neo-institutionelle Ansätze gestehen Institutionen demgegenüber, je nach Perspektive, eine eigenständige Wirkung zu. Staaten verfügten häufig nicht über einheitliche Interpretationsschemata zur Wahrnehmung politischer Handlungsangelegenheiten oder zur Begegnung politischer Herausforderungen. Angebote und Informationen können nicht über einen einheitlichen Preis- oder Geldcode angegeben werden, weswegen sie als „kalkulierende Individuen zweckrational“ (Huster 2008: 63) handelnd ihren Transaktionen durch die Etablierung von Institutionen selbst Stabilität, Übersichtlichkeit und Verbindlichkeit verleihen (Braun 1999: 233ff; Esser 1999: 436ff). Als „verhaltensregulierend und Erwartungssicherheit erzeugende Regelsysteme“ (Czada 1995: 205) bieten sie Anreize und Beschränkungen für kollektive Handlungen und erleichtern durch die Reduzierung von Unsicherheiten Verhandlungen auf der internationalen Ebene (North 1990: 6; Jansen 2006: 6; Huster 2008: 60). Die verschiedenen Strömungen des Neo-Institutionalismus werden in Kapitel 2.3.2.1.1 aufgeführt.

Integrationstheoretische Ansätze brechen die Black Box „Staat“ auf. Dieser müsse als vielschichtiges Organ mit unterschiedlichen ökonomischen, gesellschaftlichen und sozialen Interessen verstanden werden (Rittberger 1995: 74). Der Staat ist in der Perspektive des (liberalen) Intergouvernementalismus folgend kein einheitlicher und homogener Akteur, der die Wohlfahrt aller maximieren möchte. Die für die internationalen Verhandlungen relevanten nationalen Standpunkte werden im innerstaatlichen Diskurs zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen definiert. Letztere bestimmen die Ausgestaltung (inter-)nationaler Politik mit (Moravcsik 1997: 516f, 1993: 481). Neo-funktionale Modelle sowie supranationalistische Modelle betonen andererseits die Bedeutung transnationaler Interessengruppen und supranationaler Institutionen (Pollack 2001: 221f). Dieser Ansatz hilft bei der Konzeptualisierung des Handlungspotenzials der Europäischen Kommission. Er lässt aber explizite Aussagen bzgl.

möglicher Wirkungsmechanismen vermissen. Insgesamt ist es fraglich, ob die statische und teilweise reaktive Rollenzuschreibung der (internationalen) Bürokraten zwischen zwei Polen – als verlängerter Arm von Staaten oder mächtiger transnationaler Interessengruppen – ihrer Rolle gerecht wird. Ein institutionelles, unabhängiges „Eigenleben“ von Verwaltungen vermögen sie nicht zu erklären, weder für den nationalen, noch internationalen Kontext.

Staatstheoretische Ansätze konzipieren den Staat ebenfalls als „Ausdruck der gesellschaftlichen Machtverhältnisse“ (Brühl 2003: 158), der einen „Konsens in der klassengespaltenen und grundlegenden widersprüchlichen Gesellschaft“ (ibid.: 158) herstellen muss (Brand 2000: 69). Pluralistische Modelle verstehen in diesem Zusammenhang Politik als Gruppenwettbewerb. Der Staat fungiert als Hülle, in der „die Bürger ihre Interessen in einer Vielzahl autonomer Bewegungen, Vereine, Parteien und Verbände organisieren, die um Einfluss in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ringen“ (Schmidt 2000: 227). Ausgehend von der Annahme, dass verschiedene Interessen ähnlich gut zu organisieren seien, kontrollierten sich die gesellschaftlichen Gruppen gegenseitig; die Rolle des Staates beschränke sich auf die Überwachung der Spielregeln, die den Interessensaustausch gewährleisten und die Dominanz bestimmter Gruppen einschränken sollten. Der Verwaltung obliege es, die ratifizierten Verträge auszuführen. Korporatistische Ansätze bezweifeln hingegen die selbstregulierende Kraft des Wettbewerbs. Vielmehr bedürfe es während der Entscheidungsfindung einer Instanz, die das Wechselspiel organisiere. Es existiere eine „begrenzte Zahl von Interessengruppen, die sich funktional differenzieren und hierarchisch“ (Buholzer 1998: 85) ordnen ließen. Es herrsche kein Wettbewerb, sondern eine Symbiose zwischen Staat und Interessengruppen vor (ibid.).

Zusammenfassend verweisen staats-theoretische Ansätze auf die Bedeutung gesellschaftlicher Gruppen in einem vom Wettbewerb geprägten politischen System (Buholzer 1998: 83). Nimmt der Staat bei den korporatistischen Ansätzen eine aktive Rolle ein, bildet er bei pluralistischen Ansätzen den Interaktionsrahmen. Beide Ansätze sensibilisieren sie für die Verzahnung der unterschiedlichen Akteure im Prozess der Interessensvermittlung sowie für die funktionale Verflechtung, den Tauschaspekt von Politik (ibid.: 76ff; Eising/Kohler-Koch 2005: 41). Allerdings differenzieren sie nur unzureichend zwischen politischen und administrativen Akteuren sowie der nationalen und internationalen Ebene. Internationale Organisationen und ihre Bürokratien werden als Mechanismen und Strukturen verstanden, durch die Staaten und Interessengruppen agieren, nicht als eigenständige Einheiten (Barnett/Finnemore 2004: 4).

Nach Ansätzen in der Tradition der kritischen Theorie, auch bekannt unter der Namen „Frankfurter Schule“, nehmen internationale Organisationen und ihren Verwaltungsapparaten keine signifikante autonome Rolle ein (Bauer et al.

2009: 20f). Bürokratien seien vielmehr Mechanismen, “through which the universal norms of a world hegemony are expressed“ (Cox 1983: 172). Systemtheoretische Ansätze berücksichtigen bürokratisches Handeln, ihr weiter Analyse-rahmen lässt aber kaum konkrete Aussagen bzgl. deren Wirkungsmechanismen zu. Lediglich Luhmanns (1966) funktional-strukturelle Variante sieht Verwaltungen als aktive Akteure: ihre Aufgabe sei es, bindende Entscheidungen innerhalb der von der Politik festgesetzten Grenzen sachlich frei zu produzieren (Luhmann 1966: 69ff).

Die Spielarten des Konstruktivismus nutzen einen breiten Institutionenbegriff, der neben Normen auch Sprache und Souveränität umfasst. Interaktionsergebnisse seien ohne Institutionen so gut wie undenkbar, da sie für die Zusammenarbeit notwendige Regeln und Gewohnheiten schafften. Als konstitutives Element der Staatengemeinschaft könnten sie je nach Perspektive als Problemlösungsinstrumente (schwacher Konstruktivismus) oder als Voraussetzung für Entscheidungen und Handlungen verstanden werden (starker Konstruktivismus). Institutionen produzierten Verhalten gemäß der Logik der Angemessenheit und hülften, neue Normen im internationalen System zu verbreiten. Damit helfen konstruktivistische Ansätze bei der Identifizierung möglicher Einflussmechanismen. Sie betonen die zentrale Rolle von Wissen und Ideen, von Kommunikationsprozessen, Persönlichkeitsmerkmalen sowie Lernprozessen im und für den Prozess der politischen Willensbildung.

Insgesamt überrascht, wie wenig Arbeiten die Rolle von administrativen Einheiten theoretisch konzeptualisieren, insbesondere im Hinblick auf die internationale Ebene. Ansätze, die sich gezielt mit der anhaltenden Delegation und der Gründung, Verbreitung und Entwicklung internationaler Institutionen beschäftigen, verwenden je nach Perspektive entweder einen engen Institutionenbegriff, der die Institutionen als ein durch den Staat kontrolliertes Instrument zur Förderung intergouvernementaler Kooperation (Pierson 2004: 103) versteht oder einen weiten Institutionenbegriff, der neben Regeln auch Symbole und Wahrnehmungsmuster umfassen kann (vgl. Kapitel 2.3.1.1.). Die Gründe für das Zustandekommen internationaler Institutionen sowie ihre Bedeutung im internationalen System als Ganzes stehen im Mittelpunkt des Interesses. Auch wenn die Wechselwirkung von Institutionen und damit ein möglicher von ihnen ausgehender Einfluss thematisiert werden, differenzieren die verschiedenen Modelle nicht ausreichend zwischen den Akteuren. Institutionen werden in der Regel als kollektiver Akteur konzipiert. Eine ausreichende Binnendifferenzierung zwischen internationalen Institutionen und ihren Bürokratien findet kaum statt.⁵⁷

⁵⁷ Ansätze aus der neueren Managementforschung streben mit Hilfe moderner Techniken Verbesserungen im Bereich Effizienz und Effektivität an. Die Forschung konzentriert sich aber im Wesentlichen auf kleinere Verwaltungseinheiten. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse ist beschränkt (Bauer et

Alles in allem steht die theoretische Konzeptualisierung der Rolle von internationalen Bürokratien im politischen System noch am Anfang. Allein die vergleichende Verwaltungsforschung setzt sich seit Mitte des 20. Jahrhundert kontinuierlich mit ihrer Bedeutung auseinander und bietet zahlreiche Ansatzpunkte für einen Analyseansatz. Aber auch sie tragen erstaunlich wenig zur Theoriebildung hinsichtlich des Handelns und eines möglichen Einflusses supranationaler Verwaltungseinheiten bei. Vorgelegte Arbeiten konzentrieren sich vornehmlich auf die Analyse nationalstaatlicher Verwaltungen und stützen sich auf die von einer solchen Perspektive ausgehenden Prämissen. Es gilt zu zeigen, wie gut sich deren Erkenntnisse auf die supranationalen Akteure übertragen lassen.

Insgesamt helfen die Modelle wie der Neo-Institutionalismus jedoch bei der Identifizierung der Wirkung von Institutionen und damit bei der Aufdeckung möglicher Mechanismen der Einflussnahme. Aus diesem Grund werden seine Prämissen in Kapitel 2.3.1.1. dargestellt.

2.3 Konzeptualisierung von Einfluss

Die Analyse der bislang aufgeführten Literatur sensibilisiert für die vielfältigen Aufgaben administrativer Akteure und verweist auf die Notwendigkeit, sie als eigenständige Akteure anzuerkennen. Es gilt, die hier gewonnenen Erkenntnisse auf die supranationale Ebene zu übertragen. Zur Beantwortung der Frage, mit welchen Mechanismen der Einflussnahme IRAs Einflusspotenzial entfalten können, werden neben den bereits genannten weitere Faktoren induktiv aus empirischen Untersuchungen herausgezogen und als hilfreich angesehene theoretische Modelle herangezogen. Die Studie will auf diesem Wege relevante Wirkungs- und Steuerungsmechanismen aufdecken.

2.3.1 Mehrwert theoretischer Ansätze und Modelle

Wie in der Einleitung argumentiert wurde, müssen für die Erfassung erfolgversprechender Einflussmechanismen die Besonderheiten eines dynamischen und prägenden Umfelds, in dem Einfluss stattfinden soll, berücksichtigt werden (externe Perspektive). Darüber hinaus gilt es, intra-organisationalen Besonderheiten und Abhängigkeiten zu erfassen (interne Perspektive). Aus diesem Grund werden für die Erfassung möglicher Einflussmechanismen und damit des Einflusses

al. 2009: 23f; Biermann/Siebenhüner 2009: 2f). Rechtswissenschaftliche Ansätze setzen sich intensiv mit der Struktur und Funktion internationaler Organisationen auseinander, es fehlt ein vergleichbarer Bewertungsmaßstab für den Einfluss von Bürokratien (Biermann/Siebenhüner 2009: 2).

Unabhängige europäische Regulierungsagenturen
Ihr Einflusspotenzial am Beispiel der Europäischen
Umweltagentur

Saerbeck, B.

2014, XX, 292 S. 67 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-06017-6