

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

March 2018

MICHAEL W. BAUER

EUGÉNIA DA CONCEIÇÃO-HELDT

JÖRN EGE

Autonomiekonzeptionen internationaler Organisationen im Vergleich

Publication Details:

Michael W. Bauer, Eugénia da Conceição-Heldt, and Jörn Ege, 2015: Autonomiekonzeptionen internationaler Organisationen im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift. da Conceição-Heldt, Eugénia/Liese, Andrea/Koch, Martin (eds.). Sonderheft 49 Internationale Organisationen. Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel, 28-53.

Autonomiekonzeptionen internationaler Organisationen im Vergleich

Michael W. Bauer, Eugénia da Conceição-Heldt, Jörn Ege

1. Einleitung*

Der viel beschworene Trend des zunehmenden Aufgabentransfers auf internationale Organisationen hat dazu geführt, dass diese in der akademischen Debatte (wieder) verstärkt als ‚Organisationen‘ betrachtet werden (Benner et al. 2009; Biermann u. Siebenhüner 2009; Brechin u. Ness 2013; Dingwerth et al. 2009; Liese u. Weinlich 2006). Dass internationale Organisationen in jüngerer Zeit in wachsendem Maße Einfluss auf die multilaterale Politikgestaltung ausüben, wird dabei mit Blick auf die Praxis gar nicht bestritten. Theoretisch interessant sind folglich die Bedingungen, unter denen sie Einfluss eigenständig und autonom ausüben können (Hawkins et al. 2006; Hooghe u. Marks 2014) sowie die Frage, wann und wie Prozesse institutioneller Ermächtigung im Zeitverlauf vonstattengehen (Conceição-Heldt 2013a). Von welcher Perspektive man sich dieser organisationalen Eigenständigkeitsproblematik auch nähert, zu wenig ‚Autonomie‘ wird in der Regel als einer effektiven Aufgabenerfüllung abträglich angesehen, während sich zu viel Autonomie nachteilig auf eine wirksame externe Kontrolle der Aktivitäten einer internationalen Organisation auswirkt. Autonomie, Unabhängigkeit oder Eigenständigkeit internationaler Organisationen sind daher auch mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Konzepten belegt, deren Bedeutungsgehalte nicht immer schlüssig voneinander zu trennen sind. An genau dieser Stelle setzt unser Beitrag an. Wir entwickeln zunächst ein Raster, mit dessen Hilfe wir die begriffliche Vielfalt auf dem Gebiet der Analyse der ‚Eigenständigkeit‘ internationaler Organisationen als Organisationen zu ordnen empfehlen. Ein zentraler Vorschlag dabei ist, den Autonomiebegriff ins Zentrum zu rücken und zwischen Ansätzen zu unterscheiden, die delegationsanalytischer, organisationsstruktureller, organisationsumwelttheoretischer und sozialkonstruktivistischer Provenienz sind (Abschnitt 2). Der dritte – umfangreichste – Abschnitt wird sich dann der Darstellung und Einordnung dieser theoretischen Positionen anhand einschlägiger empirischer Studien innerhalb der unterschiedlichen Autonomiekonzeptionen widmen. Danach behandeln wir im vierten Abschnitt die Frage wie Autonomiekonzeptionen operationalisiert und empirisch gemessen werden. Abschließend diskutieren wir die gewonnenen Erkenntnisse und zeigen Implikationen auf, die sich aus unserem vergleichenden Literaturüberblick für die Internationalen Beziehungen und die Verwaltungswissenschaft ergeben. Denn aus unserer Sicht sind diese beiden politikwissenschaftlichen Subdisziplinen besonders dazu aufgerufen, sich systematisch(er) der Analyse von Autonomiekonzeptionen internationaler Organisationen zu widmen.

*Die Autoren danken Andrea Liese, Martin Koch, Thomas Gehring, den anonymen Gutachtern und den Teilnehmern des Autorenworkshops zur Vorbereitung dieses Sonderheftes für hilfreiche Kommentare. Zudem beruht der Artikel teilweise auf den ersten Ergebnissen zweier Forschungsprojekte, deren Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (im Projekt *Determinants and Consequences of International Bureaucracies' Autonomy*) sowie durch den Europäischen Forschungsrat (im Projekt *Delegation of Power to International Organizations and Institutional Empowerment over Time*, European Union's seventh framework programme for research, technological development and demonstration, ERC Grant No. 312368) wir hiermit dankbar anzeigen.

2. Internationale Organisationen und Autonomie – begriffliche Einordnungen

Definitionen, Konzepte und deren Spezifikation sind in den Sozialwissenschaften regelmäßig Gegenstand kontroverser Debatten. Ein einheitliches Vorverständnis, das sich in gemeinsamen Forschungs- und Lernerfahrungen herausgebildet haben mag, kann zwar innerhalb der einzelnen Teildisziplinen vorausgesetzt werden; zwischen den Teildisziplinen gilt dies aber nur eingeschränkt. Wenn beispielsweise eine Studie der Internationalen Beziehungen von ‚Autonomie internationaler Organisationen‘ spricht, geht es zumeist um den Handlungsspielraum einer internationalen Organisation nach der Delegation von Entscheidungskompetenzen. Eine Verwaltungswissenschaftlerin wird beim selben Gegenstand an interne Abläufe und Strukturen denken, während Organisationssoziologen internationale Organisationen als offene Systeme konzipieren, die sich selbst über die Kommunikation von Entscheidungen und im Austausch mit ihrer Umwelt konstituieren und reproduzieren. Diese etwas vereinfachten Beispiele verdeutlichen, dass der Organisationsbegriff bei einem Subdisziplinen-übergreifenden Literaturüberblick keinesfalls unproblematisch ist. Es erscheint daher ratsam, sich zwei grundlegende Komponenten in Erinnerung zu rufen, in die (auch) der Organisationsbegriff gewöhnlich aufgespalten wird, nämlich Struktur(en) auf der einen Seite und Individuen (bzw. Akteur) auf der anderen.¹ Ob jetzt der Strukturbegriff weiter ausdifferenziert wird, beispielsweise ‚materiell‘ (im Hinblick auf die für Organisationsfunktionen notwendigen Gerätschaften oder Gebäude) oder ‚institutionell‘ (im Hinblick auf formale und informelle Regeln, Normen und Verfahren), ist an dieser Stelle zunächst nicht weiter relevant. Festzuhalten bleibt, dass handlungstheoretisch in Bezug auf „internationale Organisationen als Organisationen“ (Ness u. Brechin 1988) häufig entweder stark ‚individualisiert‘ wird und auf den Akteurscharakter der gesamten Organisation abgestellt wird; oder aber interne Koordinations- und Produktionsmechanismen im Mittelpunkt stehen und somit die ‚Strukturseite‘ der Organisation in den Vordergrund rückt. Es ist für den folgenden Überblick hilfreich, diese Fokussierungen nicht zuletzt als Konsequenzen der gewählten theoretischen Perspektive zu begreifen. So finden wir beispielsweise Analysen, in denen etwa das Verhältnis zwischen ‚Prinzipal‘ und ‚Agent‘ im Mittelpunkt steht und bei denen (intra-organisational) Strukturelemente des Agenten (also der internationalen Organisation oder deren Verwaltung) in der Regel ausgeblendet bleiben (siehe hierzu – bis auf wenige Ausnahmen – die Beiträge in Hawkins et al. (2006)). Andere Ansätze setzen die Binnenanalyse oder gar die Binnenstrukturanalyse zentral und analysieren das Autonomiepotenzial fast ausschließlich von dieser Warte aus (Trondal 2011). Schließlich wird mitunter eine Position zwischen Innen- und Außenperspektive eingenommen und nach den Bedingungen von organisationaler Autonomie in komplexen Entscheidungssystemen (Gehring 2009) oder in akteurzentrierten, sich wechselseitig konstituierenden Organisationsbeziehungen gefragt. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, erscheint es uns vor diesem Hintergrund sinnvoll, unseren Überblick auf vier Ansätze von Autonomieanalysen zu konzentrieren. Diese ordnen wir dem Prinzipal-Agenten-Ansatz (im Folgenden PA-Ansatz), der Organisationsstruktur-Analyse, der Organisation-Umwelt-Perspektive und einer sozialkonstruktivistischen Position

¹ Siehe hierzu auch die Agent-Struktur-Debatte in den Internationalen Beziehungen bei Wendt (1987).

zu.² Diese vier unterschiedlichen Perspektiven erlauben uns, ein schlichtes Ordnungsraster für die Einordnung einzelner Studien zu entwickeln.

Ein weiteres Problem besteht in der bereits angesprochenen Vielfalt der Begriffe sowie den daran zum Zwecke der empirischen Analyse ausgerichteten Konzeptspezifikationen im semantischen Feld der (organisationalen) Eigenständigkeit. Konkret wäre zu klären, wie sich die Begriffe Autonomie, Unabhängigkeit (*independence*), Handlungsspielraum (*discretion*), Kontrollverluste (*agency losses* und *agency slack*), Verselbständigung, oder (noch weiter gefasst) Autorität oder gar Macht abgrenzen und in eine (möglicherweise sogar hierarchische) Ordnung bringen lassen.

Während in der Bürokratieforschung der Autonomiebegriff dominiert (siehe beispielsweise Ellinas u. Suleiman 2012; Huber u. Shipan 2002), werden in den Internationalen Beziehungen die Begriffe Unabhängigkeit und Autonomie abwechselnd benutzt. In der Verwaltungswissenschaft definieren Verhoest et al. (2004, S. 104) Autonomie als Entscheidungskompetenz und deren unbeschränkte Anwendung. Caughey et al. (2009, S. 4) hingegen unterscheiden zwischen Willens- und Handlungsautonomie einer Verwaltung. Haftel und Thompson (2006, S. 256) widmen sich der Autonomieproblematik aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen und definieren die Unabhängigkeit einer internationalen Organisation als ihre Fähigkeit unabhängig vom Einfluss anderer Akteure (insbesondere Staaten) zu handeln. Abbott und Snidal (1998, S. 9) hingegen benutzen ebenfalls den Begriff der Unabhängigkeit, meinen aber damit die Autorität innerhalb einer bestimmten Struktur mit einem gewissen Grad an Autonomie zu handeln. Der PA-Ansatz bietet nicht nur eine elaborierte Definition von Autonomie im Sinne von Handlungsspielraum, sondern zeigt auch, wie Kontrollverluste entstehen, die der PA-Beziehung inhärent sind. Nach Tallberg (2000, S. 844) bezieht sich (supranationale) Autonomie auf die Fähigkeit eines Agenten erfolgreich eine eigene Agenda zu verfolgen. Hawkins et al. (2006, S. 8) definieren Autonomie als den potentiellen Handlungsspielraum, der der Organisation als Nebenprodukt des Vertrags mit den Mitgliedstaaten unvermeidlich zur Verfügung steht, nachdem diese Kontrollmechanismen etabliert haben. Der Unterschied zwischen Autonomie und dem bereits angesprochenen Ermessen besteht darin, dass sich Ermessen auf einen vom Prinzipal absichtlich eingerichteten Handlungsspielraum bezieht, der Teil des ‚Vertrags‘ mit dem Agenten ist. Autonomie hingegen bezeichnet das unabhängige Handeln eines Agenten, das sowohl zugunsten als auch gegen die Interessen der Prinzipale genutzt werden kann. Autonomie als unvermeidbarer Nebeneffekt imperfekter Kontrolle ist somit nicht Teil des Delegationsvertrags und kann nach der Delegation zu Kontrollverlusten und zu *agency slack* führen. *Agency slack* ist gegeben, wenn der Agent entgegen den Interessen der Prinzipale handelt, d.h. wenn sich ein von den Mitgliedern nicht beabsichtigtes Handeln einer internationalen Organisation gegen deren Interessen feststellen lässt (Hawkins et al. 2006, S. 8). Dies ist der Fall, wenn Prinzipale auf zusätzliche Überwachungsmechanismen rekurren

² Die Bezeichnungen dieser aus unserer Sicht näher zu betrachtenden Ansätze folgen keiner strikten disziplinären Logik. Das hat auch etwas mit der recht unterschiedlichen und zum Teil vagen Verwendung von Begriffen zu tun. So könnte man argumentieren, dass alle hier angeführten Ansätze mit der Ausnahme des PA-Ansatzes unter dem Blickwinkel einer allgemeinen Organisationssoziologie gefasst werden können. Folgt man der politikwissenschaftlichen Konvention zwischen rational-choice und soziologischen Ansätzen zu unterscheiden, würde man wohl immer noch Organisationsstruktur-Analyse, Organisation-Umwelt-Analyse aber auch die sozialkonstruktivistische Position unter ein organisationssoziologisches Paradigma einordnen. Da auch in den subdisziplinären Feldern die Übergänge fließend sind, haben wir uns daher für dieses Ordnungsraster entschieden, das uns erlaubt, jene Elemente in den Mittelpunkt zu rücken, die in unserer Interpretation zentrale Erklärungskraft haben.

müssen, etwa in Form von zweiten Agenten, zusätzlichen Ausschüssen oder sogar Sanktionen (Conceição-Heldt 2014b).

Dieser kurze Überblick der Vielfalt an Begriffen verdeutlicht, dass es für ‚organisationale Eigenständigkeit‘ keine an objektiven Kriterien festzumachende Einordnung, geschweige denn eine systematische Unterordnung der gängigen Begrifflichkeiten gibt. Eingedenk dieses Umstandes haben wir uns dafür entschieden, für diesen Beitrag den Autonomie-Begriff in den Mittelpunkt zu rücken, unter den wir ‚Unabhängigkeit‘ und auch prozedurale Begrifflichkeiten wie z.B. ‚organisationale Verselbständigung‘ subsumieren. Dabei sehen wir – wie das Sonderheft – internationale Organisationen als partiell eigenständige Akteure (siehe Conceição-Heldt et al. 2014) mit variierenden Graden an Autonomie, deren Verhalten sich nicht ausschließlich aus dem Einfluss der Mitgliedstaaten ableiten lässt. Diesem Grundverständnis folgend fassen wir Autonomie absichtsvoll weit und verstehen den Terminus als Überbegriff für den Grad der organisationalen Selbständigkeit, die sich aus unterschiedlichen organisationsinternen und -externen Quellen speisen kann. *Unsere Analyseperspektive kann sich dergestalt auf die Frage konzentrieren, welche Autonomiekonzeptionen in der einschlägigen Literatur zu internationalen Organisationen auszumachen sind und worin deren jeweiligen Besonderheiten bestehen.* Dabei ist die Konzeption von Autonomie schon allein deswegen äußerst relevant, weil der Grad der Autonomie einer internationalen Organisation letztendlich eine Einschätzung über deren Potenzial erlaubt, Einfluss auf Politikentscheidungen oder Autorität im Verhältnis zu anderen Akteuren auszuüben. Autonomie erscheint von unserer Warte aus betrachtet als notwendige Voraussetzung für die (wie auch immer im Detail konzipierte) organisationale ‚Machtausübung‘.

3. Autonomiekonzeptionen internationaler Organisationen

In diesem Abschnitt geht es nun darum, einschlägige Autonomiekonzeptionen unterschiedlicher Provenienz vorzustellen, ihre Grundannahmen herauszuarbeiten und ihre besonderen Analysestrategien zu vergleichen. Worin besteht die jeweilige Konzeption von ‚organisationaler Autonomie‘? Was sind deren Merkmale? Unter welchen Bedingungen kommt sie zustande oder wird sie eingeschränkt? Wie oben ausgeführt beschränken wir uns auf jene Ansätze, die auf dem Prinzipal-Agenten-Ansatz, der Organisationsstruktur-Analyse, der Organisation-Umwelt-Perspektive beruhen und schließlich auf eine sich abzeichnenden Autonomiekonzeption, die auf Grundlage einer konstruktivistischen Position entwickelt werden kann. Jeder dieser vier Ansätze impliziert eine spezifische theoretische Perspektive auf internationale Organisationen, die unterschiedliche Aspekte und Quellen organisationaler Autonomie betont. Da sich diese Ansätze jedoch nicht grundsätzlich gegenseitig ausschließen und in der angewandten Forschung häufig in gewissen Kombinationen auftreten, ist eine eindeutige Zuordnung einzelner empirischer Arbeiten zu einem der vier Ansätze mitunter schwierig. Eine Zuordnung zum Zwecke einer kontrastierenden Analyse dennoch vorzunehmen ist Ziel unseres Beitrags. Wir sind daher der Meinung, dass eine gelegentliche mangelhafte Trennschärfe *einzelner Studien* durch den Mehrwert einer kontrastierenden Gegenüberstellung abstrakterer *theoretischer Positionen* aufgewogen wird.

3.1. Der Prinzipal-Agenten-Ansatz

Aus Sicht des PA-Ansatzes ist die Autonomie eines Agenten, der zur Erfüllung bestimmter Aufgaben eingesetzt wird, gewissermaßen ein notwendiges Übel. Eine der zentralen Fragen des PA-Ansatzes ist, wie die Prinzipale die von ihnen ermächtigten Agenten kontrollieren können, da die PA-Beziehung durch Unsicherheit für die Prinzipale und Informationsasymmetrien zugunsten der Agenten geprägt ist. Denn Prinzipale verfügen nicht über die nötigen Informationen, um einschätzen zu können, ob die internationale Organisation tatsächlich das Notwendige tut, um die mitgliedstaatlichen Interessen umzusetzen (*moral hazard* in der PA-Fachterminologie).

Darüber hinaus verfügen Staaten bei der Auswahl einer bestimmten Organisation nicht über die nötigen Informationen, um beurteilen zu können, ob die Organisation ‚X‘ oder ‚Y‘ am besten geeignet ist, um bestimmte Aufgaben zu erfüllen (*adverse selection*). Entlang des methodologischen Individualismus und der Theorie rationaler Wahl gehen PA-Studien davon aus, dass der Agent durch sein Handeln in erster Linie versucht, sein Eigeninteresse zu maximieren und sich erst in zweiter Linie an den Interessen der Prinzipale orientiert. Dieses opportunistische Verhalten kann sogar dazu führen, dass Agenten betrügen, wenn es um ihren eigenen Vorteil geht (Williamson 1985). Es wird angenommen, dass der Agent stets so handelt, dass sein Arbeitsaufwand gering gehalten wird, während er die Prinzipale gerade noch zufrieden stellt. Das kann letztendlich zu Kontrollverlusten und ‚Amok laufenden‘ Agenten führen (Conceição-Heldt 2013b).

Zentrale Komponenten des PA-Ansatzes sind der Informationsvorsprung auf Seiten des Agenten und die Problematik, dass ‚Verträge‘, d.h. alle denkbaren formalen Abmachungen zwischen Prinzipal und Agent angesichts der Unvorhersehbarkeit des Geschehens unvollständig bleiben müssen. Diese Unvorhersehbarkeit macht es einerseits notwendig, dass die Prinzipale dem Agenten innerhalb des Delegationsvertrages einen absichtsvoll eingerichteten Ermessensspielraum (*discretion*) zubilligen. Damit werden zwar die Ziele der Prinzipale formal festgelegt, es wird jedoch nicht spezifiziert, auf welche Art und Weise der Agent konkret handeln soll, um sein Mandat zu erfüllen. Dabei wird zwischen einer rein regelbasierten (*rule-based*) und flexibleren ermessensbasierten (*discretion-based*) Delegation unterschieden, die den Agenten mit mehr oder weniger Ermessensspielraum ausstattet (Hawkins et al. 2006, S. 27). Auf der anderen Seite müssen die Prinzipale, um die Unsicherheit zu reduzieren, auch Kontrollmaßnahmen vorsehen, damit sie überprüfen können, ob ihre Interessen bei der Aufgabenerfüllung durch den Agenten möglicherweise nur ungenügend berücksichtigt werden. In der PA-Fachterminologie wird auf diesen Umstand mit dem Begriff *agency losses* verwiesen (Gilardi u. Braun 2002). *Agency losses* sind endogener Bestandteil einer PA-Beziehung und können erheblich variieren. Hawkins et al. (2006) zeigen, dass je größer das Ausmaß von *agency losses* zu möglichen Alternativen ausfällt, desto weniger sind Staaten bereit Kompetenzen an internationale Organisationen zu übertragen. Dieses Argument übersieht jedoch, dass in einigen PA-Beziehungen, wie beispielsweise bei der EU, Staaten fest integriert sind und nicht ohne große Exitkosten aus dieser Beziehung austreten können (Pierson 1996), falls sie ein Fehlverhalten des Agenten feststellen.

Der PA-Ansatz zeigt, dass die Delegation von Autorität zu zwei unterschiedlichen Arten von *agency slack* führen kann: *shirking* und *slippage*. Wenn ein Agent zur Durchführung seines Auftrags sein Engagement auf ein Minimum reduziert, dann ist von

agency shirking die Rede. Im Gegensatz dazu findet *agency slippage* statt, wenn Agenten eine Position einnehmen, die eher ihren Präferenzen entsprechen und nicht jenen der Prinzipale (Hawkins et al. 2006, S. 8). Diese Situation ist gegeben, wenn es beispielsweise für den Agenten wichtiger ist, eine Übereinkunft zu erzielen, anstatt deren spezifischen Inhalt im Interesse der Auftraggeber zu beeinflussen (Conceição-Heldt 2010, S. 1110). Andere Studien gehen einen Schritt weiter und zeigen, dass es die Struktur der Delegation an sich dazu beitragen kann, dass es zu *agency slippage* in komplexen PA-Beziehungen kommt (Conceição-Heldt 2013b; Elsig 2011; Pollack 1997).

Zur Frage der Delegation von Entscheidungskompetenzen aus einer PA-Perspektive ist eine breit gefächerte Literatur entstanden, die sich in drei ‚Literaturwellen‘ unterscheiden lässt. Die erste ‚Literaturwelle‘ befasst sich mit der Frage, *warum* Staaten Kompetenzen an supranationale Organisationen, wie die Europäische Kommission, delegierten (Pollack 1997; Tallberg 2002; Thatcher u. Stone Sweet 2002). Die Vorteile der Delegationsbeziehung für die Mitgliedstaaten werden dabei in den konkreten Funktionen, die internationale Organisationen für ihre Mitglieder erfüllen, gesucht. Dabei spielen vor allem Agenda-Setting-Kompetenzen (Pollack 1997), Überwachung von Vertragseinhaltung, Fachexpertise und die Übernahme der Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen durch die Organisation eine wichtige Rolle (Hawkins et al. 2006; Tallberg 2002; Thatcher u. Stone Sweet 2002). Die Beiträge der zweiten Generation gehen der Frage nach, *wie* Delegation im Einzelnen stattfindet (Brown 2010; Hawkins et al. 2006; Nielson u. Tierney 2003). Da die Übertragung von Entscheidungskompetenzen durch Unsicherheit für die Prinzipale und Informationsasymmetrien zwischen Prinzipalen und Agenten geprägt ist, thematisieren diese Studien die Frage, wie im Delegationsprozess Kontrollverluste für die Prinzipale entstehen und wie diese mit unterschiedlichen Kontrollmechanismen versuchen Unsicherheiten zu verringern (Bauer 2002; Hawkins et al. 2006). Dazu zählen gezielte Sanktionen, zentralisierte und dezentralisierte Kontrollmechanismen (Conceição-Heldt 2014b; Grigorescu 2010) wie etwa *police patrol* und *fire alarm*

(McCubbins u. Schwartz 1984), Drohungen mit ‚Forum Shopping‘ (Hinwendung zu anderen internationalen Organisationen) (Busch 2007), bestimmte Entscheidungsverfahren (Gehring u. Kerler 2007) oder institutionelle *checks and balances* (Hawkins et al. 2006). Die Beiträge der dritten Generation befassen sich schließlich mit den Fragen nach den *Konsequenzen* von Delegation (Copelovitch 2010; Dür u. Elsig 2011; Elsig 2011; Franchino 2006). Hier geht es in erster Linie darum, *ob und unter welchen Bedingungen* Agenten (als Gesamtorganisation oder ihre Untereinheiten) einflussreiche Akteure sein können. Dabei werden neue methodologischen Ansätze ausprobiert und teilweise die Organisationssoziologie mit dem Prinzipal-Agent-Ansatz verknüpft (Bauer u. Knill 2007; Biermann u. Siebenhüner 2009; Chwieroth 2008; Nielson et al. 2006). Allerdings steckt hier die Forschung noch in den Kinderschuhen.

Dieser Überblick verdeutlicht, wie subtil die Grenze zwischen den Begriffen im Umfeld des Autonomiekonzepts verläuft. Denn in den meisten Fällen erteilen Prinzipale ihren Agenten keinen klaren Auftrag. Dies erschwert es dann genau festzustellen, ob Agenten ihre Mandate überschritten haben, sich verselbständigen und entgegen den Präferenzen ihrer Prinzipale handeln oder lediglich von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen, um ihren Auftrag erfolgreich zu Ende zu führen. In der PA-Literatur wird bislang kaum systematisch untersucht, welche Präferenzen Agenten verfolgen (für eine Ausnahme siehe Hawkins u. Jacoby 2006) und wie sich multiple und

kollektive Prinzipale und deren Präferenzwandel auf das Verhalten der Agenten auswirken. Im Vergleich zu den anderen Perspektiven ist der PA-Ansatz am weitesten entwickelt und hat längst die metatheoretische Ebene verlassen. Aber auch wenn im PA-Ansatz inzwischen eine Reihe von falsifizierbaren Hypothesen vorhanden sind, dominieren nach wie vor einzelne Fallstudien (Elsig 2011; Hawkins et al. 2006; Nielson u. Tierney 2003), die die dynamische PA-Beziehung im Zeitverlauf (für eine Ausnahme siehe Conceição-Heldt 2013a) und spezifische Kontexte und Eigenheiten ausblenden.

3.2. Organisationsstruktur-Analyse

Was wir hier als organisationsstrukturanalytischen Ansatz diskutieren, sind jene theoretischen Standpunkte, die organisationale Autonomie primär mit intra-organisationalen Faktoren in Verbindung bringen, also interne Strukturen, Prozesse und Kulturen von Organisationen analysieren.³ Es ist somit die Binnenperspektive, die die intra-organisationalen Faktoren in den Mittelpunkt rückt und damit einen besonderen Zugang zur Autonomieproblematik vermittelt. Internationale Organisationen können demnach als komplexe bürokratische Organisationen im Weber'schen Sinne verstanden werden. Ihre typischen Charakteristika sind Spezialisierung, hierarchischer Aufbau, überlegenes Sachwissen, nicht-gewählte Mitarbeiter in den Stäben, deren Loyalität – so die Ergebnisse empirischer Forschung – mitunter vornehmlich ihrer jeweiligen Organisation und deren Mission gilt (Egeberg 2003). Es können nun eine ganze Reihe unterschiedlicher intra-organisationaler Faktoren ausgemacht und theoretisiert werden, die die organisationale Verselbständigung – oder wie es in der Verwaltungswissenschaft heißt: ‚Bürokratisierung des Apparats‘ – insbesondere im Verhältnis zur politischen Führung bedingen.

Als wichtiger Faktor wird dabei beispielsweise die Homogenität der Mitarbeiter in den Verwaltungsstäben gesehen. Ihre gegebenenfalls in besonderen Schulen oder Studiengängen gewonnene Expertise, selektive Rekrutierung und Standesbewusstsein im Verbund mit organisationalen Routinen, normativen Einstellungen und die Verinnerlichung einer bestimmten fachlichen Mission, so die Überlegung, lassen nicht nur eine besondere (schwer veränderliche) ‚Organisationskultur‘ oder einen bestimmten ‚Handlungsstil‘ entstehen (siehe auch Vetterlein, dieser Sonderheft), sondern sind dazu angetan, die Organisation auf Dauer zu stellen und möglichst vor politischen Veränderungs Zumutungen zu schützen (negativ interpretiert: zu isolieren). Fast automatisch ergeben sich in diesem Prozess Möglichkeiten für die Bürokratie, sich der Steuerung durch die Politik wenigstens teilweise zu entziehen. In nationalen Kontexten können beispielsweise mediale Kontrolltraditionen bzw. bestimmte Ausprägungen nationaler politischer Systeme (zum Beispiel ‚Koalitionsregierungen‘) das Kontrollpotential der Politik gegenüber der Verwaltung verstärken oder beschränken (Jann 2000; Painter u. Peters 2010). Im Hinblick auf die Analyse internationaler Organisationen scheinen nun diese national bewährten Kontroll- und Steuerungsmechanismen an Wirkung einzubüßen (Bauer u. Ege 2015; Bauer u. Trondal 2015). Es bleibt festzuhalten, dass – anders als beim PA-Ansatz – im organisationsstrukturanalytischen Ansatz der interne Organisationskontext bei den Analysen eine große Rolle spielt und damit auch informelle Faktoren (wie zum Beispiel Rollenverständnisse der

³ Organisationssoziologie im weiteren Sinne hier zu referieren übersteigt die Möglichkeiten dieses Überblicks, da die Vielfalt der gängigen Ansätze praktisch alle denkbaren Perspektiven auf ‚Organisation‘ bereithalten. Für eine ausführliche Diskussion des Verhältnisses von Internationalen Beziehungen und Organisationssoziologie siehe Dingwerth et al. (2009) und Brechin und Ness (2013).

Mitarbeiter) für die Bewertung des Grades der organisationalen Autonomie relevant sind; und dass funktionale Thesen – wie z.B. dass eine zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung organisationaler Einheiten das organisationale Autonomiepotenzial steigern – verfolgt werden.

Die Fruchtbarmachung eines so verstandenen Ansatzes für die Analyse von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen haben beispielsweise Renate Mayntz (2008) oder Bob Reinalda (letzterer in expliziter Rückbesinnung auf Ernst B. Haas) vorangetrieben (Haas 1964; Reinalda 1998). Konzepte einer vergleichenden Verwaltungswissenschaft wurden ferner im Kontext von Forschungen zur Europäischen Kommission angewandt bzw. weiterentwickelt (Georgakakis 2008; Hartlapp et al. 2014; Hooghe 2001; Laffan 1997). So hat beispielsweise Michele Cini (1996) mit dem Verwaltungskulturkonzept Unterschiede in den Generaldirektionen Umwelt und Wettbewerbspolitik aufgezeigt. Auch im Bereich Sozialisierungsforschung kann verfolgt werden, wie prägend Organisationskontexte auf die Präferenzen der Mitarbeiter sind (Bauer 2012; Hooghe 2001). Besonders intensiv wird dabei der Frage der Auswirkungen des Managements multinationaler Mitarbeiterstrukturen für die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission nachgegangen (Ban 2010; Gravier 2013; Suvarierol 2007). Vereinzelt rücken in der Analyse internationaler Organisationen zudem auch organisationskultur fokussierte Erklärungen in den Vordergrund, wenn beispielweise das neoliberale Ideengut innerhalb der Belegschaft des IMF als Problemlösungsfilter interpretiert wird (Barnett u. Finnemore 2004), die Interpretationsoffenheit der Aufgabenbeschreibung und die Folgen für die Organisationskultur in der Weltbank beleuchtet werden (Park 2010; Weaver 2008) oder der Widerstand von Interpol neue Aufgaben im Bereich der Terrorbekämpfung zu übernehmen untersucht wird (Barnett u. Coleman 2005).⁴

Neben den erwähnten sozialisations- und kulturbezogenen Arbeiten steht bei der Organisationsstruktur-Analyse internationaler Organisationen analog zu Ansätzen im Kontext nationaler politisch-administrativer Systemforschung das Verhältnis zwischen dem organisationalen ‚bürokratischen‘ Apparat und der politischen Führung (den Mitgliedern des Plenarorgans oder des Exekutivrats) im Mittelpunkt. Die grundlegende Fragestellung zielt auf den Einfluss von bürokratischen Strukturen und Verwaltungseliten auf politische Prozesse und Entscheidungen. Im Fokus stehen dabei die Verwaltungen als planende Bürokratien sowie mit der Umsetzung betraute Implementations- und Überwachungsinstanzen (siehe Joachim et al. 2008). Hinter diesen Ansätzen steht die Beobachtung, dass sich die auf Dauer angelegte und auf Informationsverarbeitung sowie fachliche Expertise ausgerichtete bürokratische Organisation gegenüber den sie eigentlich kontrollierenden politischen Ebenen emanzipiert und zunehmend Politikprozesse und -ergebnisse nach rein organisationsinternen Rationalitäten gestaltet. Mit Ausnahme von Arbeiten über die Europäische Kommission (Bauer u. Ege 2012; Ellinas u. Suleiman 2012; Kassim et al. 2013) befassen sich die meisten Studien und Interpretationen zur bürokratischen Autonomie allerdings mit nationalen politischen Systemen (Aberbach et al. 1981; Dunleavy 1991; Niskanen 1971; Page 1985). Eine Anwendung dieser Konzepte auf internationale Organisationen findet erst neuerdings und bisher nur zaghafte statt (siehe insbesondere die Beiträge in Oestreich 2012; Reinalda 2013; Reinalda u. Verbeek 2005). Demgegenüber widmen sich immer mehr Policy- und Verwaltungsforscher der Arbeit von

⁴ Überschneidungen mit Arbeiten, die weiter unten detaillierter im Rahmen der sozialkonstruktivistischen Position vorgestellt werden (beispielsweise Barnett u. Finnemore 2004), sind hier nicht zu übersehen.

internationalen Sekretariaten und dem internationalen Beamtentum, um Verselbständigungspotentiale und -prozesse auszuloten. So untersuchen Bauer und Ege (2013) anhand einer Reihe von formal festgeschriebenen Strukturmerkmalen (wie Regeln des Personalmanagement, Aufbauorganisation, Finanzierungsquellen und Policy-Kompetenzen der Verwaltung) die Autonomie internationaler Bürokratien, um dadurch Rückschlüsse auf das variierende Politikgestaltungspotential dieser Verwaltungen ziehen zu können. Aber auch Vertreter der „skandinavischen Schule der Organisationstheorie“ (Jann 2006) spielen hier eine Rolle – etwa Trondals vergleichende Arbeit zu institutionellen Strukturen und den sich daraus ergebenden Handlungslogiken innerhalb der Europäischen Kommission, dem OECD Sekretariat und dem WTO Sekretariat (Trondal 2011). Gemeinsam bleibt diesen Ansätzen, dass organisationale Autonomie als ein Produkt komplexer interner Konstellationen, Ressourcenverteilung, Einstellungen der Mitarbeiter in der Hierarchie und Ausdifferenzierungsprozesse gesehen wird. Als vorherrschende Verhaltensklärung wird dabei zudem die Logik der Angemessenheit angesehen (March u. Olsen 1998).

3.3. Organisation-Umwelt-Perspektive

Die Analyse der Beziehungen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt gehört ebenfalls zum Standardrepertoire der Organisationssoziologie – und die Perspektive wurde auch bereits auf internationale Organisationen und ihr gesellschaftliches Umfeld angewandt (Brechtin u. Ness 2013; Ellis 2010; Koch u. Stetter 2013). Im Hinblick auf die Analyse der Autonomie internationaler Organisationen darf wohl gelten, dass dieser interaktionsbasierte Ansatz (insbesondere in der deutschen Debatte) beeindruckend kohärent entwickelt wurde – siehe die Beiträge von Dörfler und Gehring sowie Eppert et al. in diesem Sonderheft. Demnach werden internationale Organisationen als offene Systeme konzipiert, die in ihre Umwelt eingebettet sind und sich deshalb mit dieser in einer ständigen Austauschbeziehung befinden (Koch 2008; Scott 2004).⁵ Die Grenzen zwischen dem System und dessen Umwelt sind jedoch fließend und hängen nicht nur vom analytischen Blickwinkel der ForscherIn sondern auch der jeweiligen Situation ab, da die Organisationsmitglieder je nach Rolle bzw. Konstellation sowohl dem System als auch der Organisationsumwelt zugeordnet werden können.

Studien, die den Prozess der Verselbständigung von internationalen Organisationen aus dieser Perspektive heraus betrachten, konzentrieren sich häufig auf ‚Interaktionen‘ als eine zentrale Analysekategorie. Aufgabenrelevante Informationen werden generiert, verarbeitet, ausgetauscht und münden in den zentralen Outputs eines organisationalen Systems, nämlich in Entscheidungen. Die so produzierten Entscheidungen werden wiederum an die Umwelt ‚abgegeben‘ und damit zum Bestandteil des nächsten Zyklus ‚Information – Interaktion – Entscheidung‘. Solche Feedback-Schleifen führen dazu, dass Organisationen auf Veränderungen in der Umwelt reagieren und imstande sind, den eigenen Output entsprechend neu auftretender Opportunitäten oder Notwendigkeiten zu verändern (Scott 2000, S. 77-79). Auf der anderen Seite hält die Umwelt auch Ressourcen und Funktionen bereit, die den Anpassungs- und somit Aufrechterhaltungsprozess der Organisation stützen (Koch 2012, S. 11). Insgesamt lässt sich festhalten, dass die interaktionsbasierte Perspektive die Wechselwirkung von Organisation und Umwelt in den Mittelpunkt rückt und zeigt, wie sich die Organisation durch die Manipulation ihrer ‚Umweltbeziehung‘ eine bessere

⁵ Für eine alternative Konzeption von Organisationen als geschlossene Systeme siehe Luhmann (1997).

Ressourcenausstattung, Anerkennung und Legitimität verschaffen kann (Koch 2012; Meyer u. Rowan 1977).⁶ Eine Organisation und ihre Umwelt können daher als ein Verhandlungssystem gesehen werden; es erhöht seine Autonomie (und damit letztendlich seinen Einfluss auf den Inhalt der zu treffenden Entscheidungen), wenn es die Entscheidungskriterien zu definieren und durchzusetzen vermag und damit den Entscheidungsprozess vorstrukturiert sowie in dem es auf ähnliche Weise die Informationsgenerierung und -verarbeitung dominiert; zudem gilt auch hier, dass der Grad der Autonomie steigt, je weiter sich das System ausdifferenziert (Gehring 2009). Der Akteurscharakter einer internationalen Organisation kann daher daran festgemacht werden, ob die an einer Entscheidung beteiligten Akteure auch die Adressaten dieser Entscheidung sind. Wenn dies *nicht* der Fall ist (was an einer ausdifferenzierten Entscheidungsstruktur und am Vorhandensein von Mehrheitsregeln festgemacht werden kann), dann kann das Handeln der internationalen Organisation nicht mehr *allein* ihren Mitgliedern (als den zentralen Akteuren) zugeschrieben werden. Gehring führt zu internationalen Organisationen als systemtheoretisch konzipierbare Verhandlungssysteme zudem aus, dass das spezifisch Organisatorische alles „umfasst, was aus dem Zusammenwirken der individuellen Kommunikationshandlungen der relevanten Akteure hervorgeht“ (Gehring 2009, S. 75).

Neben Arbeiten, die konkrete Organisationen und deren interne Ausdifferenzierungsprozesse als Ausgangspunkt für Autonomisierungstendenzen sehen (siehe Dörfler u. Gehring in diesem Sonderheft), lassen sich unter diesem Ansatz aber auch Studien mit einem wesentlich breiteren Systembegriff verorten, die in Anlehnung an den (soziologischen) Neoinstitutionalismus nach John W. Meyer internationale Institutionen als Teil einer Weltgesellschaft oder eines weltpolitischen Systems verstehen (Greve u. Heintz 2005; Koch 2012). Besonders im Hinblick auf die Umsetzung von internationalen Friedensmissionen (und deren Verhältnis zum Sicherheitsrat) scheint es sich aufgrund der nicht nur rein physischen Distanz zwischen Mission und Zentrale anzubieten, organisationale Autonomisierungs- und Kommunikationsprozesse aus weltgesellschaftstheoretischer Perspektive zu untersuchen (siehe Eppert et al. in diesem Sonderheft).

Trotz potentiell fruchtbarer Ansatzpunkte findet die systemtheoretische Perspektive bei der empirischen Untersuchung von Verselbständigungsprozessen in internationalen Organisationen bislang nur vereinzelt Anwendung (Koch 2009). Als Mehrwert des Ansatzes zeichnet sich aber ab, dass mit dem vorhandenen Analyseinstrumentarium ermöglicht wird, organisationale Autonomie nicht nur als eigenständiges Handeln im Sinne eines Abweichens von den Interessen der Mitglieder zu konzeptualisieren (wie dies der PA-Ansatz nahe legt) oder anhand von internen Faktoren (wie der organisationssoziologische Ansatz im vorigen Abschnitt diskutiert wurde), sondern als Summe von Interaktionen eines organisationalen Kerns und den sich um diesen herum vollziehenden Ausdifferenzierungsprozessen. Allerdings ist dieses Verständnis von internationalen Organisationen als soziale Systeme ohne expliziten Akteurs- und Interessenbezug nur bedingt an gängige Konzeptionen der Internationalen Beziehungen, der Verwaltungswissenschaft oder anderen einschlägigen Subdisziplinen anschlussfähig. Als komplementäre Perspektive öffnet dieser Ansatz aber sehr wohl den Blick auf die Art und Weise der Strukturierung kollektiver Entscheidungsprozesse und könnte sich daher insbesondere mit Ansätzen innerhalb einer

⁶ Für einen ausführlicheren Überblick dieser Literatur siehe Koch (2012).

sozialkonstruktivistischen Position als kompatibel erweisen, die im Folgenden besprochen werden sollen.

3.4. Sozialkonstruktivistische Position

Eine weitere Konzeption organisationaler Autonomie erschließt sich über sozialkonstruktivistische Überlegungen.⁷ Struktur und Akteur bedingen sich hier gegenseitig (Wendt 1987). Damit steht ähnlich wie in der zuvor beschriebenen Position nicht die objektive Organisationsumwelt im Mittelpunkt, sondern das sozial-konstruierte Umfeld. Organisationale Autonomie – zugespitzt formuliert – ist etwas, das sich in den Beziehungen zwischen Organisation und Umfeld überhaupt erst konstituiert. Es gibt zwar auch objektiv beobachtbare Faktoren, die den Autonomiegrad einer internationalen Organisation bestimmen. Beispielsweise könnte hier die Delegation von Entscheidungskompetenzen an internationale Organisationen (delegierte Autorität) genannt werden. Als ausschlaggebend für die tatsächliche Autonomie einer internationalen Organisation wird aber die subjektive Einschätzung beispielsweise ihrer moralischen Autorität und ihrer fachlichen Expertise (durch die perzipierte Unparteilichkeit und Professionalität ihrer Bürokratie) sowie der damit verbundene Wissensvorsprung angesehen (Barnett u. Finnemore 2004, S. 22-25). Erst in der Beziehung zwischen Organisationsmitarbeitern (und ihrer Reputation als Experten) und Politik- und Verwaltungseliten in den Mitgliedstaaten der Organisation sowie im Verhältnis zu den Adressaten bestimmter Organisationspolitiken manifestiert sich dementsprechend der konkrete Grad der in einer bestimmten Konstellation vorherrschenden organisationalen Autonomie. Barnett und Finnemore belegen anhand verschiedener Beispiele, dass diese unterschiedlichen Komponenten organisationaler Autorität jedoch keineswegs automatisch zu kohärenten oder rationalen Entscheidungen führen müssen. Denn es kommt vor, dass beispielsweise eine Friedensmission aus nationalstaatlicher Perspektive ein untragbares Risiko darstellt, während internationale Experten einen Einsatz befürworten. Was die zugrunde liegende Motivation der beteiligten Akteure bei der Umsetzung von Handlungsspielräumen angeht, wird hier im Gegensatz zum PA-Ansatz eher von einer Angemessenheitslogik als von einer rationalen Abwägung vor dem Hintergrund der Konsequenzen des eigenen Handelns ausgegangen (March u. Olsen 1998).

Barnett und Finnemore (2004) zeigen nicht nur, dass es nicht immer Effizienzkriterien sein müssen, die das Handeln von Organisationen leiten, sondern legen auch dar, wie es internationale Bürokratien gelingen kann durch die Klassifikation von Begriffen, die Festlegung von Diskursen und die Verbreitung von Normen Macht auszuüben und sich dadurch selbst als eine Autorität in ihrem Aufgabengebiet zu etablieren. Dies hat zu einer breit gefächerten und kontroversen Debatte über Politisierungs- und Akzeptanzprobleme (Zürn et al. 2012), Rechenschaftspflichten (Grant u. Keohane 2005), Lern- und Reformprozesse (Benner et al. 2013) sowie den Zusammenhang zwischen Legitimität und Autorität (Hurd 1999) geführt. Die sich in diesem Kontext andeutende Schwerpunktsetzung auf die Kommunikation wissenschaftlicher Expertise spiegelte sich bereits in den Arbeiten von Vertretern der Stanford School wider (Drori et al. 2006). In konstruktivistischen Ansätzen fungiert Wissen, ähnlich wie im Verständnis des soziologischen Neo-Institutionalismus, als ‚Skript‘ einer auf

⁷ Dabei kann der Konstruktivismus als Spezialfall einer allgemeineren soziologisch-institutionalistischen Perspektive auf internationale Organisationen verstanden werden (Barnett u. Finnemore 1999, S. 699), der allerdings in Hinblick auf seinen Theorierahmen als weniger detailreich und seine empirische Anwendbarkeit als begrenzt kritisiert wird (Finnemore 1996, S. 327).

nicht hinterfragten rational-wissenschaftlichen Annahmen basierenden Weltkultur, die von den Mitgliedern imitiert wird, weil sie hoffen durch diese Nachahmung als Teil der Weltgemeinschaft anerkannt zu werden (Buhari-Gulmez 2010).⁸ Aber auch bei der Untersuchung von organisationsinternen Veränderungsprozessen liefert eine konstruktivistische Perspektive, die den Schwerpunkt auf die Wahrnehmung und Beeinflussung von Diskursen legt, wertvolle Einblicke. In seiner Studie zur HIV-Bekämpfung im Rahmen von UNAIDS zeigt beispielsweise Nay (2012), dass das Sekretariat trotz mangelnder Ressourcen durch seine Rolle als Normentrepreneur und auch durch strategische Beeinflussung des Diskurses in der Lage war, seinen Einflussbereich zu erweitern. Kamradt-Scott (2010) kommt in seiner Studie zur Beteiligung des Sekretariats der Weltgesundheitsorganisation bei Ausgestaltung der „International Health Regulations“ zu einem ähnlichen Ergebnis, zeigt aber auch, dass bürokratische Organisationsstrukturen unter Umständen den Einfluss von Normentrepreneuren erschweren können.

Die sozialkonstruktivistische Debatte ist im Fluss, eine Zusammenfassung und Zuspitzung auf das Thema Autonomie internationaler Organisationen daher naturgemäß schwierig. Vor dem Hintergrund der rezipierten Studien deutet sich so viel an: Sozialkonstruktivistische Ansätze sehen Legitimität und Expertenautorität als die entscheidenden Faktoren, die die Autonomie einer Organisation konstituieren. Beide Konzepte sind nicht objektiv vorhanden, sondern stellen Zuschreibungen dar, die sich allein in Interaktionen zwischen und innerhalb von Organisation und ihrem Umfeld ergeben. Eine Analyse von organisationaler Autonomie muss daher besondere Aufmerksamkeit auf das „social life within“ (Weaver 2008, S. 10) – sei es innerhalb der Gruppe der Organisationsmitarbeiter, unter den mitgliedstaatlichen Organisationsmitgliedern und sonstigen beteiligten Organisationseliten – legen. In diesen Interaktionen manifestieren sich letztendlich die Akteursfähigkeit und der eigenständige Einfluss internationaler Organisationen und deren Bürokratien.

Abschließend geben wir in Tabelle 1 einen vergleichenden Überblick über die vorgestellten vier unterschiedlichen Ansätze zur Konzeption von Autonomie internationaler Organisationen.

Tabelle 1: Vier Perspektiven auf Autonomie internationaler Organisation

	Internationale Organisationen als...	Typische Forschungsfragen	Zentrale Konzepte	Analyseebene	Mechanismen
Prinzipal-Agenten-Ansatz	Agenten	Warum delegieren Staaten an internationale Organisationen? Wie erfolgt Delegation? Und welche Konsequenzen sind damit verbunden?	Delegation, Unabhängigkeit, Ermessensspielraum, Agency losses, Agency slack	Gesamtorganisation (Agent) und dessen Beziehung zu den Mitgliedstaaten (Prinzipale)	Informationsasymmetrien, Kontrollmechanismen, Sanktionen, Strategien der Agenten
Organisationsstruktur-Analyse	Organisationen	Wie sind internationale Organisationen formal und informell organisiert? Wie gelingt es der Verwaltung, sich selbst zum relevanten Akteur zu machen?	Verwaltungskultur und -autonomie, Bürokratisierung	Organisationale Innenperspektive (throughput): Personen, Regeln, Routinen und Ressourcen	Spezialisierung, Verselbständigungsprozesse

⁸ So wurde argumentiert, dass beispielsweise die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder ihre Diskurshoheit (*authority talk*) als Machtquelle benutzen, um so die Debatten über internationale humanitäre Interventionen zu beeinflussen (Ecker-Erhardt 2012).

Organisation-Umwelt-Perspektive	offene Systeme	Wodurch entwickeln internationale Organisationen eigene Handlungskapazitäten?	Kommunikation, Autonomie	Organisationen und ihre Umwelt als soziale Systeme: Entscheidungen (und nicht Akteure oder Ressourcen) stehen im Mittelpunkt	Funktionale Differenzierung in Subsystemen, Herausbildung neuer (,emergenter') Systemstrukturen
Sozialkonstruktivistische Position	Deutungs- und Moralinanz	Welche Rolle spielen internationale Organisationen bei der Etablierung und Durchsetzung von Werten und Handlungsnormen? Welche Konsequenzen sind damit verbunden?	Autorität, Diskurs, Organisationskultur, Identität, Wahrnehmung, Lernprozesse	Gesamtorganisationen und deren (perzeptionsbasierte) Interaktion mit der Umwelt	zugeschriebene Autorität bei der Klassifikation und Erklärung der sozialen (Um-)Welt

Quelle: eigene Zusammenstellung.

4. Empirisch-vergleichende Zugänge

Wir haben vier Ansätze identifiziert, die sich dem Phänomen der Autonomie internationaler Organisationen aus unterschiedlichen Perspektiven, mit unterschiedlichen Fragestellungen und Schwerpunktsetzungen nähern. Nachfolgend wollen wir einen Überblick über systematisch empirisch-vergleichende Studien der vergangenen 15 Jahre zur Autonomie internationaler Organisationen vornehmen. Dabei fällt auf, dass diese Arbeiten primär im Bereich der Prinzipal-Agenten- und der Organisationsstruktur-Analyse anzutreffen sind.⁹

In Abschnitt 3 haben wir zudem gesehen, dass organisationale Autonomiekonzeptionen auf unterschiedlichen theoretischen Annahmen beruhen und unterschiedliche, wenn nicht zum Teil konträre, Wirkungszusammenhänge in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen. Dieser Abschnitt ist nun der sich daran anschließenden Fragen gewidmet, *ob diese theoretische Vielfalt der Autonomiekonzeptionen auch in der empirisch-vergleichenden Forschung zum Ausdruck kommt. Mit anderen Worten: Was wird ‚gemessen‘, wenn Daten zur Autonomie internationaler Organisationen erhoben oder analysiert werden?* Diese Frage ist alles andere als trivial. Denn letztlich lässt sich die Qualität theoretischer Einsichten nur im Dialog mit empirischen Erkenntnissen bewerten; nutzen unterschiedliche theoretische Ansätze die gleichen empirischen Informationen, erscheint dem möglichen theoretischen Fortschritt Grenzen gesetzt. Wenn wir im Folgenden empirisch-vergleichende Studien einer schematischen Auswertung unterziehen wollen, bedarf es zunächst der systematischen Auswahl von relevanten Arbeiten. Wir konzentrieren uns hier auf solche Arbeiten, die erstens den oben entwickelten Ansätzen zugeordnet werden können und zweitens internationale Organisationen und deren Strukturen tatsächlich *empirisch* analysieren. Konkret vergleichen wir, welche Autonomiekonzepte verwendet werden, wie ‚Autonomie‘ jeweils definiert wird und welches konkrete Sample internationaler Organisationen erforscht wird. Es geht uns insbesondere um die vorgenommenen Operationalisierungsentscheidungen sowie um die Konzeptspezifikationen, die mit Blick auf empirische Erhebungen und Messungen getätigt worden sind und weniger um allgemeine Forschungsfragen übergeordneter Natur wie noch im vorigen Abschnitt. Die entsprechenden Studien sind in *Tabelle 2* zusammengefasst.

⁹ Wie oben bereits ausgeführt lässt sich die Arbeit von Barnett und Finnemore (2004) auch organisationssoziologisch verstehen und in dieser Zuordnung wird sie im Folgenden ausgewertet.

Ein Vergleich der verschiedenen Operationalisierungen der in Tabelle 2 dargestellten Studien zeigt erstens, dass durch die verschiedenen analytischen Zugänge zur Autonomie internationaler Organisationen (siehe Abschnitt 3) die untersuchten Studien auf sehr unterschiedlichen Ebenen ansetzen. Selbst innerhalb der Arbeiten, die sich auf eine intra-organisatorische Perspektive konzentrieren, zeigt sich eine große Bandbreite an Faktoren, die mit der organisatorischen Autonomie in Verbindung gebracht werden. Dabei lassen sich als abhängige Variablen insbesondere gesamtorganisatorische Einflusskonzeptionen (Unabhängigkeit, Autorität, etc.) ausmachen, aber auch organisatorische Teilaspekte (wie Verwaltungsaufsicht) und konkrete Einflussnahme auf einzelne Politiken oder Entscheidungen stehen im Zentrum des Erkenntnisinteresses.

Zweitens lässt sich aber ein Kern an empirischen Merkmalen identifizieren, die in einem Großteil der Arbeiten systematisch Berücksichtigung finden. Dabei scheinen das *Ausmaß an Policy-Kompetenzen* einer Organisation (und die entsprechenden Entscheidungs- bzw. Mehrheitsregeln), die *Quantität und Qualität der organisationalen Ressourcen* (also Merkmale des Personals – wie Expertise und unabhängige Rekrutierung – und organisatorische Finanzen) und schließlich der formale *Organisationsaufbau* (interne Kontrollstrukturen und organisatorische Ausdifferenzierung) von übergeordneter Bedeutung. Obwohl die Mehrzahl der hier rezipierten Studien auf unterschiedlichen theoretischen Zugängen zur Autonomie internationaler Organisationen beruht, besteht trotzdem eine gewisse Gleichgerichtetheit auf Ebene der empirischen Operationalisierung der jeweiligen Autonomiekonzeption.

Drittens wird beim Blick auf die Ergebnisse der verschiedenen Arbeiten (siehe letzte Spalte Tabelle 2) deutlich, dass die Grenzen der Konzepte unterschiedlich gesetzt werden. Was in der einen Studie definitorisch als beobachtbare Implikation des Autonomiekonzepts gesetzt wird, wird in einer anderen Untersuchung als unabhängiger Erklärungsfaktor in die Analyse einbezogen (vgl. etwa die unterschiedliche Behandlung von Kontrollmechanismen in den Arbeiten von Tallberg (2000) und Brown (2010)). Diese Unterschiede in der Operationalisierung lassen sich einerseits wiederum auf die zugrundeliegende Fragestellung und spezifische Konzeptbildung zurückführen. Andererseits spielt aber auch das Forschungsdesign (Querschnittsvergleich oder Prozessanalyse) eine Rolle, wobei prozessbezogene Fallstudien im Hinblick auf die Identifikation und Interaktion eng gefasster Konzepte (zum Beispiel durch die Trennung von Autonomie- und Kontrollkonzepten) im Vorteil sind. Dieser Überblick zeigt, dass sich sehr wohl kongruente Operationalisierungsstrategien beobachtet lassen, die, sofern sie unreflektiert bleiben, bei der Fruchtbarmachung einzelner Forschungsfragen unter Umständen Probleme aufwerfen können.

Tabelle 2: Spezifikation, Operationalisierung und Ergebnisse ausgewählter Studien zu Autonomiekonzeptionen in Organisationen

Autoren	Autonomiekonzeption und Spezifikation	Sample	Operationalisierung	Ergebnisse positiver Zusammenhang: (+) = größeres Autonomiepotenzial negativer Zusammenhang: (-) = geringeres Autonomiepotenzial
Barnett u. Finnemore (2004)	Vier Typen von Autorität : rational-legale, delegierte, moralische und Experten-Autorität	Drei internationale Sekretariate: IWF, UNHCR und UN	Die Fähigkeit, Wissen zu strukturieren und zu interpretieren durch: (1) Klassifikation von Begriffen (2) Festlegung von Bedeutungen und Diskursen (3) Verbreitung von Normen	Professionelle und moralische Grundsätze des Personals und deren Kreativität und Anpassungsfähigkeit führen zu einer Zunahme der Größe und Kompetenzen von Bürokratien
Hooghe u. Marks (2014)	Legale Autorität = Institutionalisierung (Kodifizierung formaler Regeln), Eingrenzung (wer hat Autorität über wen) und Impersonalität (bezieht sich auf Rollen und nicht auf Personen)	72 internationale Sekretariate	Delegation (Übertragung von Kompetenzen an internationale Sekretariate) und Pooling (gemeinsame Entscheidungsfindung zwischen den Prinzipalen; umfasst Entscheidungsregeln, Ratifikationsverfahren und Regelverbindlichkeit)	Internationale Organisationen mit vielen Mitgliedstaaten verfügen über mehr Delegation und Pooling. Je größer der Aufgabenbereich (<i>policy scope</i>) einer internationalen Organisation, desto bereitwilliger sind Staaten Autorität zu delegieren. Die Wahrscheinlichkeit von Pooling hingegen nimmt bei Organisationen mit einem breiteren Aufgabenbereich ab.
Brown (2010)	Delegation = Abwesenheit von Kontrolle und Ressourcen des Agenten	IAEA und IWF	Kompetenzen der Organisation gegenüber den Mitgliedern (in verschiedenen Phasen des Politikprozesses), Größe der Ressourcen (Personal und Finanzen) und Autonomie bei deren Beschaffung	IAEA: militärische Macht der wichtigsten Mitglieder (USA und Sowjetunion) (-) IWF: wirtschaftliche Macht der USA (+) militärische Macht der USA (-)
Bauer u. Ege (2013)	Verwaltungsautonomie = Strukturgrundlagen von Willensautonomie und Handlungsautonomie	10 internationale Verwaltungen	Über Strukturmerkmale wie Aufbauorganisation des Sekretariats, Homogenität des Personals und dessen Rekrutierungsgrundlage, Rolle des Generalsekretärs, Policy-Kompetenzen der Verwaltung, administrative Ressourcen und Möglichkeiten der politischen Kontrolle	IAEA verfügt über die Verwaltung mit höchster messbarer Autonomie, das Sekretariat der OSZE ist das Schlusslicht. UN-Sekretariat und Europäische Kommission sind trotz vielen Ressourcen und hoher Kompetenzen durch das hohe Ausmaß politischer Kontrolle im Mittelfeld des Samples.
Conceição-Heldt (2014a)	Institutionelle Ermächtigung = formale und informelle Delegation von Entscheidungsbefugnissen an internationale Organisationen	Sechs internationale Organisationen	Die von den Agenten erbrachten Dienstleistungen (wie etwa Informationsmanagement, Expertise, Redlegation, Repräsentation) und die den Agenten zur Verfügung stehenden Ressourcen (Personal, Struktur und Finanzen) sowie deren Wandel im Zeitverlauf	Institutionelle Ermächtigung ist am höchsten in der EU, IWF, und Weltbank; in der WTO hingegen lässt sich eine mittlere Ermächtigung und in der NATO und WHO eine niedrige Ermächtigung bzw. ‚Entmächtigung‘ feststellen
Tallberg (2000)	(Supranationale) Autonomie = Fähigkeit eines Agenten, erfolgreich eine eigene Agenda zu verfolgen	Europäische Kommission & Europäischer Gerichtshof	Durch die Untersuchung der Anstrengungen der beiden supranationalen Institutionen effektivere eigene Sanktionsinstrumente zu erhalten und deren unterschiedliche Erfolge wird vom Ergebnis dieses Prozesses auf den Einfluss der jeweiligen Organisation geschlossen	Das Mandat einer Organisation und deren Kompetenzen im Politikgestaltungsprozess bedingen die Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und schließlich die Möglichkeiten zu autonomen Einflussnahme.
Haftel u. Thompson (2006)	Unabhängigkeit = Fähigkeit unabhängig vom Einfluss anderer Akteure (v.a. Staaten) zu handeln	30 regionale internationale Organisationen	Operationalisierung der Unabhängigkeit durch Merkmale der Entscheidungsstruktur, der Verwaltung und der Streitschlichtungsinstanz	wirtschaftliche Abhängigkeit zwischen Mitgliedern (+) Alter der Organisation (+)

Grigorescu (2010)	Verwaltungsaufsicht = Einrichtung organisationsinterner Aufsichtsgremien und der Fest- schreibung administrativer Rechen- schaftspflicht	73 Internationale Organisationen	Organisationsinterne (1) Inspektionen, (2) Evaluationen, (3) Un- tersuchungen und explizite Regeln (4) Schutz von ‚Whistleblo- wer‘ (5) Definition von Interessenkonflikten und (6) Offenlegung des finanziellen Hintergrunds der Mitarbeiter	großes Budget und überproportionale Finanzierung durch einzelne Mitglieder (+) Anzahl und Demokratiegrad der Mitglieder (+) Einstimmigkeit (-) gewichtete Stimmen (+) Diffusionsprozesse (+)
Biermann u. Siebenhüner (2009)	Einfluss = Summe aller beobachtba- ren Effekte, die der internationalen Bürokratie zugeschrieben werden	Neun internatio- nale Umwelt- Sekretariate	<i>Kognitiver Einfluss</i> : Rolle des Sekretariats als Wissensvermittler; <i>Normativer Einfluss</i> : Beteiligung des Sekretariats an Aushand- lungsprozessen; <i>Exekutiver Einfluss</i> : Rolle des Sekretariats bei der Ausführung der Entscheidungen und deren Umsetzung in Projekten	Einflussvarianz auf verschiedenen Ebenen: (1) Makroebene: Art des zugrundeliegenden Problems (2) Mesoebene: Kompetenzen, Ressourcen und institutio- nelle Einbettung (3) Mikroebene: Personen, interne Regeln, Kultur und Führungsstile

Quelle: eigene Zusammenstellung.

5. Fazit und Thesen

Dieser Beitrag versteht sich als eine vergleichende Bestandsaufnahme der gängigen Konzeptionen und empirischen Studien des auf Organisationsfaktoren basierenden Handlungsspielraums bzw. der Autonomie von internationalen Organisationen. Unser Ziel war es dabei sowohl innerhalb der Zugänge über die Prinzipal-Agenten-Analyse, die Organisationsstruktur-Analyse, die Organisation-Umwelt-Perspektive und über die sozialkonstruktivistischen Position als auch in prägenden Einzelstudien den vorherrschenden Autonomiekonzeptionen zu folgen; und ferner jene organisationalen Faktoren zu beleuchten, mit deren Hilfe inter- wie intra-organisationalen Beziehungen theoretisch konzeptualisiert und empirisch erfasst werden. Dieses Vorgehen wurde gewählt angesichts der sich in jüngster Zeit intensivierenden Suche innerhalb der Subdisziplin der Internationalen Beziehungen nach (er)neue(rte)n Konzeptionen von internationalen Organisationen als autonome Akteure. Diese Debatte hat zweierlei bewirkt. Zum einen ist die Bereitschaft innerhalb der Internationalen Beziehungen gestiegen, intra-organisationalen Faktoren in ihre Analysen zu integrieren. Zum anderen hat dieser Trend wiederum das Interesse daran steigen lassen wie Nachbardisziplinen mit diesen Phänomenen umgehen. Gleichzeitig entdeckt insbesondere die Verwaltungswissenschaft internationale Organisationen als Untersuchungsobjekt einer sich herausbildenden ‚Mehrebenenadministration‘ (Bauer u. Knill 2007; Benz 2015; Ege u. Bauer 2013). Einige Einschätzungen, zu denen wir aufgrund der vorgestellten Analyse gelangen, wollen wir nun in Thesen zusammenfassen. Die Thesenform ist auch deswegen angebracht da es sich um wertende Charakterisierungen auf der Grundlage des ausgebreiteten Materials handelt. Unsere Bewertungen sind daher als Beitrag zur Eröffnung einer Diskussion zwischen den vier Ansätzen, aber auch den Teildisziplinen Verwaltungswissenschaft und Internationale Beziehungen gedacht.

Die ‚klassische‘ verwaltungswissenschaftliche Perspektive ist auf Optimierung administrativer Binnenstrukturen, auf Verbesserung von Führung, Mitarbeiterrekrutierung und -motivation, auf die Erhöhung administrativer Responsivität und damit insgesamt auf die Verbesserung des Instruments ‚Verwaltung‘ aus staatszentrierter Sicht ausgerichtet. Von diesen und ähnlichen Fragestellungen sind per se kaum Stimuli für einen subdisziplinen-übergreifenden Dialog zwischen Verwaltungswissenschaft und Internationalen Beziehungen zu erwarten. Ganz anders verhält es sich im Bereich der empirischen – dezidiert sozialwissenschaftlich ausgerichteten – Verwaltungsforschung, der es vor allem um das Verhältnis zwischen Politik auf der einen Seite und der Verwaltung auf der anderen Seite geht. Wie insbesondere bei der Beschreibung des organisationsstrukturanalytischen Ansatzes deutlich wurde, sind dort die grundlegenden Forschungsfragen teilweise bis in die Begriffsbildung hinein vergleichbar mit Fragen, die sich in den letzten Jahren auch im Hinblick auf die Untersuchung internationaler Organisationen gestellt haben. *Faktisch befinden sich die Teildisziplinen der Internationalen Beziehungen und der Verwaltungswissenschaft in Bezug auf Thematik von ‚internationalen Organisationen als Organisationen‘ also bereits in einem Annäherungs- und Austauschprozess.*

Die eigentlichen erkenntnistheoretischen Grenzen verlaufen nämlich faktisch nicht mehr entlang (manchmal schwer auszumachender) Disziplingrenzen, sondern entlang ontologisch gegensätzlicher Erklärungsprogramme. *Zugespißt heißt das, dass es in der Regel einen größeren Unterschied macht, ob eine Studie einer ökonomisch-rationalistischen oder soziologischen Programmatik folgt – ob also Autonomie*

beispielsweise als Anreizproblem innerhalb einer Prinzipal-Agenten-Konzeption oder als Problem interner Strukturdifferenzierung konzipiert wird – als die Frage nach der Zuordnung zu den bestimmten politikwissenschaftlichen Teildisziplinen wie der Verwaltungswissenschaft oder den Internationalen Beziehungen.

Weiterhin bleibt festzustellen, dass die sichtbare ‚Konvergenz‘ der Fragestellungen und der theoretischen Konzeptualisierung und empirischen Messung innerhalb des PA-Ansatzes sehr stark ausgeprägt ist. Das liegt natürlich auch daran, dass diese Forschungsrichtung ohnehin sehr viel mehr als andere Zugänge auf formale Modellbildung und systematische Vergleichbarkeit ausgerichtet ist als dies im Bereich der organisationsoziologischen oder konstruktivistischen Arbeiten der Fall ist, in denen die Theoriebildung eher mit Blick auf Einzelfallstudien vorangetrieben wird. Formale Modellbildung, Strukturfokus und (möglichst) quantitative Forschungsdesigns auf der einen Seite, Bedingungsanalyse, Prozessfokus und (überwiegend) qualitative Forschungsstrategien auf der anderen Seite, bilden die eigentlichen Gegensätze innerhalb der Forschungsagenda zu organisationaler Autonomie.

Im Umkehrschluss heißt es aber auch, dass die (hinreichend bekannten) Unterschiede zwischen PA-Analytikern und im weitesten Sinne ‚soziologischen‘ Ansätzen selbst dann fortwirken würden, wenn es zu einer über den Analysegegenstand ‚internationale Organisationen als Organisationen‘ vermittelten Intensivierung einer Annäherung über (zu einem gewissen Grad kontingenten) Disziplingrenzen hinweg kommen würde. Die Schlussfolgerung aus diesem Befund ist offensichtlich: *die unterschiedlichen Ansätze sollten angehalten werden, die angenommenen Wirkungsmechanismen, die theoretische Reichweite und den empirischen Geltungsbereich ihrer Ansätze klarer auch im Gegensatz zueinander zu bestimmen.* Der Wettbewerb zwischen rationalen interessenbasierten Ansätzen auf der einen und soziologischen struktur- und normenbasierten Ansätzen auf der anderen Seite könnte dabei darum gehen, wer die überzeugenderen empirischen Forschungsstrategien entwickelt, um die Bedingungen zu klären, unter denen die jeweilige Ansatzlogik eher zum Tragen kommt als jene der konkurrierenden Erklärungsansätze.

Es ist natürlich nicht zu erwarten, und wäre auch kontraproduktiv, dass die wesentlichen konzeptionellen wie empirischen Differenzen zwischen den unterschiedlichen Ansätzen verschwinden werden. Einerseits werden PA-Ansätze auf formalen Modellen aufbauen und übertragenen Kompetenzen mit der Hilfe von Konzepten wie Delegation und Kontrolle größte Aufmerksamkeit schenken. Soziologische Ansätze hingegen werden die Potenziale internationaler Organisationen als Bürokratie und Organisation zentral setzen und mit Analysen von Ressourcen, kulturellem Umfeld, Expertise und Autorität als mögliche Wirkungsfaktoren den Einflussmöglichkeiten und Verselbständigungspathologien höchstes Interesse widmen. Zur Ermöglichung einer Annäherung bzw. zur Steigerung der Produktivität des Austausches zwischen diesen Ansätzen sind Studien erforderlich, die sich intensiver mit Mikroprozessen befassen und spezifizieren, wie Strukturen sich auf das Akteursverhalten (von Prinzipalen und Agenten) auswirken. Darüber hinaus sollte die wechselseitige Wirkung von Strukturen, Akteuren und institutionellen Regeln (formaler oder informeller Natur) verdeutlicht werden.

Vor diesem Hintergrund hoffen wir, dass dieser Artikel dazu beiträgt, das gemeinsame Territorium der ‚Autonomie-Forschung‘ im Hinblick auf internationale Organisationen zwischen den verschiedenen Ansätzen abzustecken und die Wahrnehmung

des Wissenstandes in den jeweils ‚anderen Welten‘ zu verbessern oder zumindest im Kontext der gängigen Arbeitsteilung entstandene Berührungspunkte zu mindern. Ein solcher ernsthafter Austausch könnte die einzelnen Ansätze durch eine kritische Reflexion der eigenen Paradigmen einerseits sowie durch eine gewissenhafte Auseinandersetzung mit Konzepten und Ergebnissen der Nachbaransätze andererseits in der zu führenden Debatte stärken – im besten Fall sogar dauerhaft befruchten.

Literatur

- Abbott, Kenneth W., und Duncan Snidal. 1998. Why States Act Through Formal International Organizations? *Journal of Conflict Resolution* 42: 3-32.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, und Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Ban, Carolyn. 2010. Reforming the Staffing Process in the European Union Institutions. Moving the Sacred Cow Out of the Road. *International Review of Administrative Sciences* 76: 5-24.
- Barnett, Michael, und Liv Coleman. 2005. Designing Police. Interpol and the Study of Change in International Organizations. *International Studies Quarterly* 49: 593-619.
- Barnett, Michael, und Martha Finnemore. 1999. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization* 53(4): 699-732.
- Barnett, Michael, und Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bauer, Michael W. 2002. Limitations to Agency Control in European Union Policy-Making. The Commission and the Poverty Programmes. *Journal of Common Market Studies* 40: 381-400.
- Bauer, Michael W. 2012. Tolerant if Personal Goals Remain Unharmful. Explaining Supranational Bureaucrats' Attitudes to Organizational Change. *Governance* 25: 485-510.
- Bauer, Michael W., und Jörn Ege. 2012. Politicisation within the European Commission's Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences* 78: 403-24.
- Bauer, Michael W., und Jörn Ege. 2013. *Measuring the Structural Autonomy of International Bureaucracies*. Beitrag präsentiert bei der Jahrestagung der International Studies Association, 3.-6. April, San Francisco.
- Bauer, Michael W., und Jörn Ege. 2015. Autonomy of International Bureaucracies. In *Public Administration in the Context of Global Governance*, Hrsg. Cheltenham Kim, Soonhee, Ashley, Shena und Lambright, W. Henry, Northampton: Edward Elgar (im Erscheinen).
- Bauer, Michael W., und Christoph Knill (Hrsg.). 2007. *Management Reforms in International Organizations*. Baden-Baden: Nomos.
- Bauer, Michael W., und Jarle Trondal (Hrsg.). 2015. *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Benner, Thorsten, Steffen Eckhard, und Philipp Rottmann. 2013. Learning in International Organizations. In *Routledge Handbook of International Organization*. Hrsg. Bob Reinalda, 361-374. London/New York: Routledge.

- Benner, Thorsten, Stephan Mergenthaler, und Philipp Rotmann. 2009. Internationale Bürokratien und Organisationslernen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16: 203-236.
- Benz, Arthur 2015: European Public Administration as Multilevel System Administration - A Conceptual Framework. In *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Hrsg. Michael W.Bauer, und Jarle Trondal, 42-65. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Biermann, Frank, und Bernd Siebenhüner (Hrsg.). 2009. *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brechin, Steven R., und Gayl D. Ness. 2013. Looking Back at the Gap. International Organizations as Organizations Twenty-Five Years Later. *Journal of International Organizations Studies* 4: 14-39.
- Brown, Robert L. 2010. Measuring Delegation. *Review of International Organization* 5: 141-175.
- Buhari-Gulmez, Didem. 2010. Stanford School on Sociological Institutionalism. A Global Cultural Approach. *International Political Sociology* 4: 253-270.
- Busch, Marc L. 2007. Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. *International Organization* 61: 735-761.
- Caughey, Devin, Sarah Chatfield, und Adam Cohon. 2009. *Defining, Mapping, and Measuring Bureaucratic Autonomy*. Annual Meeting of the Midwest Political Science Association Chicago.
- Chwioroth, Jeffrey M. 2008. Organizational Change "From Within". Exploring the World Bank's Early Lending Practices. *Review of International Political Economy* 15: 481-505.
- Cini, Michelle. 1996. *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*. Manchester: Manchester University Press.
- Conceição-Heldt, Eugénia da. 2010. Who Controls Whom? Dynamics of Power Delegation and Agency Losses in EU Trade Politics. *Journal of Common Market Studies* 48: 1109-1126.
- Conceição-Heldt, Eugénia da. 2013a. *Delegation of Power to International Organizations and Institutional Empowerment over Time*. Dresden: TU Dresden.
- Conceição-Heldt, Eugénia da. 2013b. Do Agents "Run Amok"? Agency Slack in the EU and US Trade Policy in the Doha Round. *Journal of Comparative Policy Analysis* 15: 21-36.
- Conceição-Heldt, Eugénia da. 2014a. *Measuring Institutional Empowerment*. Dresden: TU Dresden.
- Conceição-Heldt, Eugénia da. 2014b. The Perils of Delegation. Using Oversight Mechanisms to Minimize Agency Slack. Paper presented at the *ECPR Joint Sessions*. Salamanca, 11-14 April.
- Copelovitch, Marc S. 2010. Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending. *International Studies Quarterly* 54: 49-77.
- Dingwerth, Klaus, Dieter D. Kerwer, und Andreas Nölke. 2009. *Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Drori, Gili S., John W. Meyer, und Hokyu Hwang. 2006. *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Harvester/Wheatsheaf.

- Dür, Andreas, und Manfred Elsig. 2011. Principals, Agents, and the European Union's Foreign Economic Policies. *Journal of European Public Policy* 18: 323-338.
- Ecker-Erhardt, Matthias. 2012. "But the UN Said So...". International Organisations as Discursive Authorities. *Global Society* 4: 253-270.
- Ege, Jörn, und Michael W. Bauer 2013: International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective. In *Routledge Handbook of International Organizations*, Hrsg. Bob Reinalda, 135-148. London: Routledge.
- Egeberg, Mortens 2003: How Bureaucratic Structure Matters. An Organizational Perspective. In *Handbook of Public Administration*, Hrsg. Guy B. Peters und Jon Pierre, 157-169. London: Sage.
- Ellinas, Antonis A., und Ezra Suleiman. 2012. *The European Commission and Bureaucratic Autonomy. Europe's Custodians*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ellis, David C. 2010. The Organizational Turn in International Organization Theory. *Journal of International Organizations Studies* 1: 11-28.
- Elsig, Manfred. 2011. Principal-Agent Theory and the World Trade Organization. Complex Agency and 'Missing Delegation'. *European Journal of International Relations* 17: 495-517.
- Finnemore, Martha. 1996. Norms, Culture, and World Politics. Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization* 50: 325-347.
- Franchino, Fabio. 2006. *The Powers of the Union. Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gehring, Thomas 2009. Die Autonomie Internationaler Organisationen. Lehren aus der systemtheoretischen Organisationstheorie. In *Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Hrsg. Klaus Dingwerth, Dieter D. Kerwer und Andreas Nölke, 60-95. Baden-Baden: Nomos.
- Gehring, Thomas, und Michael A. Kerler. 2007. Neue Entscheidungsverfahren in der Weltbank. Wie institutionelle Strukturen zu gutem Regieren führen. *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 2: 217-252.
- Georgakakis, Didier 2008. European Civil Service as Group. Sociological Notes about the 'Eurocrats' Common Culture. In *The European Dimension of Administrative Culture*, Hrsg. Joachim Beck, und Franz Thedieck, 283-298. Baden Baden: Nomos.
- Gilardi, Fabrizio, und Dietmar Braun. 2002. Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift* 43: 147-162.
- Grant, Ruth W., und Robert O. Keohane. 2005. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review* 99: 1-15.
- Gravier, Magali. 2013. Challenging or Enhancing the EU's Legitimacy? The Evolution of Representative Bureaucracy in the Commission's Staff Policies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 817-838.
- Greve, Jens, und Heintz. 2005. Die "Entdeckung" der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie. *Zeitschrift für Soziologie Sonderheft "Weltgesellschaft"*. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen 89-119.
- Grigorescu, Alexandru. 2010. The Spread of Bureaucratic Oversight Mechanisms across Intergovernmental Organizations. *International Studies Quarterly* 54: 871-886.

- Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haftel, Yoram Z., und Alexander Thompson. 2006. The Independence of International Organizations. *Journal of Conflict Resolution* 50: 253-275.
- Hartlapp, Miriam, Julia Metz, und Christian Rauh. 2014. Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics Inside the European Commission. *Journal of European Integration* 35: 425-441.
- Hawkins, Darren G., und Wade Jacoby. 2006. How Agents Matter. In *Delegation and Agency in International Organizations*, Hrsg. Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, und Michael J. Tierney, 199-228. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson, und Michael J. Tierney. 2006. Delegation Under Anarchy. States, International Organizations, and Principal-Agent Theory. In *Delegation and Agency in International Organizations*, Hrsg. Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, und Michael J. Tierney, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet. 2001. *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2014. Delegation and Pooling in International Organizations. *Review of International Organizations* (im Erscheinen).
- Huber, John D., und Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurd, Ian. 1999. Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization* 53: 379-408.
- Jann, Werner. 2000. Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung. *Die Verwaltung* 33: 325-349.
- Jann, Werner. 2006. Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft. Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie. *PVS Sonderheft Politik und Verwaltung* 37: 121-148.
- Joachim, Jutta, Bob Reinalda, und Bertjan Verbeek. 2008. International Organizations and Implementation. Pieces of the Puzzle. In *International Organizations and Implementation, International Organizations and Implementation. Enforcers, Managers, Authorities*, Hrsg. Jutta Joachim, Bob Reinalda, und Bertjan Verbeek, 3-18. London: Routledge.
- Kamratt-Scott, Adam. 2010. The WHO Secretariat, Norm Entrepreneurship, and Global Disease Outbreak Control. *Journal of International Organizations Studies* 1: 72-89.
- Kassim, Hussein, John Peterson, Michael W. Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe, und Andrew Thompson. 2013. *The European Commission in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Koch, Martin. 2008. *Verselbständigungsprozesse internationaler Organisationen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Koch, Martin. 2009. Autonomization of IGOs. *International Political Sociology* 3: 431-448.
- Koch, Martin. 2012. *Weltorganisationen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koch, Martin, und Stephan Stetter. 2013. Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Political Order - An Introduction. *Journal of International Organizations Studies* 4: 4-13.

- Laffan, Brigid. 1997. From Policy Entrepreneur to Policy Manager. The Challenge facing the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4: 422-438.
- Liese, Andrea, und Silke Weinlich 2006: Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsgebiets. In *Politik und Verwaltung*, Hrsg. Jörg Bogumil, Jann Werner, und Frank Nullmeier, 491-524. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- March, James G, und Johan P Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52: 943-970.
- Mayntz, Renate 2008. Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Volker Schuppert und Michael Zürn, Michael, 43-60. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- McCubbins, Mathew D., und Thomas Schwartz. 1984. Congressional Oversight Overlooked. Police Patrols Versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28: 165-179.
- Meyer, John W., und Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Nay, Olivier. 2012. How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDs. *Journal of Public Policy* 32: 53-76.
- Ness, Gayl D., und Steven R. Brechin. 1988. Bridging the Gap. International Organizations as Organizations. *International Organization* 42: 245-273.
- Nielson, Daniel L., Michael J. Tierney, und Catherine Weaver. 2006. Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. Re-engineering the Culture of the World Bank. *Journal of International Relations and Development* 9: 107-139.
- Nielson, Daniel, und Michael Tierney. 2003. Delegation to International Organizations. Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization* 57: 241-276.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Oestreich, Joel E. 2012. *International Organizations als Self-Directed Actors*. New York: Routledge.
- Page, Edward C. 1985. *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. Brighton: Wheatsheaf.
- Painter, Martin, und B. Guy Peters. 2010. *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Park, Susan. 2010. *World Bank Group Interactions with Environmentalists. Changing International Organisation Identities*. Manchester: Manchester University Press.
- Pierson, Paul. 1996. The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies* 29: 123-163.
- Pollack, Mark A. 1997. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organization* 51: 99-134.
- Reinalda, Bob 1998. Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization. Two Classic Studies Still Going Strong. In *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Hrsg. Bob Reinalda und Bertjan Verbeek, Bertjan, 42-60. London: Routledge.

- Reinalda, Bob. 2013. Hrsg. Routledge Handbook of International Organization. London & New York: Routledge.
- Reinalda, Bob, und Bertjan Verbeek (Hrsg.) 2005. *Decision Making Within International Organizations*. London: Routledge.
- Scott, Richard W. 2000. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, Richard W. 2004. Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology. *Annual Review of Sociology* 30: 1-21.
- Suvarierol, Semin. 2007. *Beyond the Myth of Nationality. A Study on the Networks of European Commission Officials*. CW Delft: Eburon.
- Tallberg, Jonas. 2000. The Anatomy of Autonomy. An Institutional Account of Variation in Supranational Influence. *Journal of Common Market Studies* 38: 843-864.
- Tallberg, Jonas. 2002. Delegation to Supranational Institutions. Why, How, and with What Consequences? *West European Politics* 25: 23-46.
- Thatcher, Mark, und Alec Stone Sweet. 2002. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics* 25: 1-22.
- Trondal, Jarle. 2011. Bureaucratic Structure and Administrative Behavior. Lessons from International Bureaucracies. *West European Politics* 34: 795-818.
- Verhoest, Koen B., B. Guy Peters, Geert Bouckaert, und Bram Verschuere. 2004. The Study of Organisational Autonomy. A Conceptual Review. *Public Administration and Development* 24: 101-118.
- Weaver, Catherine. 2008. *Hypocrisy Trap. The World Bank and the Poverty of Reform* Princeton: Princeton University Press.
- Wendt, Alexander E. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization* 41: 335-370.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Zürn, Michael, Martin Binder, und Matthias Ecker-Erhardt. 2012. International Authority and its Politicization. *International Theory* 4: 69-106.