

Lehrstuhl Politik und Verwaltung

Working Paper Series



WP #2/2009

Michael W. Bauer

Internationale Regierungs- organisationen im Fokus von Verwaltungswissen- schaft und Policy-Forschung

Anschrift:

Lehrstuhl Politik und Verwaltung
Humboldt-Universität zu Berlin
Philosophische Fakultät III
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
D-10099 Berlin

Kontakt:

Michael W. Bauer
Tel.: +49-(030) 2093-4239
Fax. : +49-(030)-2093-4492
Email: mw.bauer@sowi.hu-berlin.de
Homepage: <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrebereiche/politikundverwaltung/>

Internationale Regierungsorganisationen im Fokus von Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung

Zusammenfassung: Das Papier beleuchtet das Potenzial der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Forschung für eine Neubewertung von internationalen Regierungsorganisationen als Organisationen und lotet die Möglichkeiten eines Dialogs zwischen diesen Subdisziplinen und der internationalen Beziehungen über die organisationalen Grundlagen von Politik aus. Es wird deutlich, dass ein solcher Dialog insbesondere auf der Grundlage der organisationssoziologischen Dimension von Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung geführt werden sollte.

1. Einführung

Das *Yearbook of International Organizations* definiert internationale Regierungsorganisationen als Einrichtungen, die auf einem formalen Beschluss zwischen nationalstaatlichen Regierungen beruhen, die drei oder mehr Mitglieder zählen und darüber hinaus über ein permanentes Sekretariat zur Erledigung der täglichen Koordinationsaufgaben und sonstiger administrativer Tätigkeiten verfügen. Derzeit gibt es um die 5.000 solcher internationalen öffentlichen Behörden¹ – allerdings von recht unterschiedlicher Größe und Bedeutung. Diese internationalen Behörden sind in einer Vielzahl von Politikbereichen aktiv (Rittberger/Zangl 2003: 181ff.). Es ist diese Population internationaler Regierungsorganisationen, oder genauer deren multinationale Sekretariate, die aus der Perspektive von vergleichender Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung das Geflecht regierungsbürokratischer Organisation zwischenstaatlicher und supranationaler Politikgestaltung konstituieren.

Die Beschäftigung mit solchen *internationalen Organisationen als Organisationen* – wie der Titel dieses Panels lautet – ist im Grunde auch für die Subdisziplin der internationalen Beziehungen, deren Verhältnis zur Organisationsforschung auf dieser Tagung im Mittelpunkt steht, nichts Neues (Ness/Brechin 1988). Es gab bereits in den 1960er und 1970er Jahren eine altinstitutionalistische Debatte über die Rolle von internationalen Verwaltungsstäben (Huntington 1973; Gould/Kelman 1970; Bennett/LeRoy 1977; Cox 1969; Cox/Jacobson 1973; Weiss 1975; Rochester 1989), die dann insbesondere von der Diskussion über zwischenstaatliche Regime rezipiert wurde (Martin/Simmons 1998). Die Wiederentdeckung der „organisational basis of political life“ in den 1980er und 1990er Jahren ebnete zudem den Weg für eine organisationstheoretisch fundierte neo-institutionalistische Perspektive, aus der – prinzipiell – der unabhängige Erklärungswert bürokratischer Organisation unbestritten ist (March/Olsen 1984, 2006; Olsen 2008a).

Die *grundsätzliche* Einsicht „organisation matters“ (Scharpf 1977) ist das eine; die empirische wie konzeptionelle Aufarbeitung wie exakt die Bedeutung von

¹ So viele waren es bereits vor zwanzig Jahren. Es ist also von einem hohen Turnover auszugehen vgl. Shanks/Jacobson/Kaplan 1996.

internationalen Organisationen als bürokratische Strukturen vermessen werden kann, das andere (Mayntz 2002). An dieser analytischen Sollbruchstelle kommt offenbar in jüngster Zeit eine politikwissenschaftliche Debatte über die *konkrete* Bedeutung von internationalen Organisationen als Organisationen in Gang (Bauer/Knill 2007; Bauer 2008a; Barnett/Finnemore 1999, 2004; Liese/Weinlich 2006; Benner/Mergenthaler/Rotmann 2007; Xu/Weller 2008; Mathiason 2007; Tierney/Weaver 2008). Diese Debatte verstärkt (auch) innerhalb der Subdisziplin der internationalen Beziehungen (IB) zu führen, könnte aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Forschung zu einem fruchtbaren subdisziplinenübergreifenden Dialog führen. Im Zentrum dieser Debatte steht die Frage nach dem eigenständigen wie systematischen Erklärungswert internationaler Organisationen als Organisationszusammenhänge. Eine solche gemeinsame Debatte erscheint möglich, weil sich neuerdings Forscher in den IB von jenen zwei Theoriepositionen emanzipieren, die bislang diese Subdisziplin dominierten. Im Hinblick auf das objektive Politikgeschehen begreift man internationale Organisationen demzufolge auch in den IB immer weniger bloß als schnell wandelbares Produkt eines funktionalen Gleichgewichts sozioökonomischer Kräfte und auch nicht mehr allein als Ausdruck rationaler Akteurs(ver)handlungen und damit als Vehikel der Mächtigen, den Status Quo auf der internationalen Ebene zu ihren Gunsten zu perpetuieren (Simmons/Martin 2002).

In diesem Papier möchte ich mit Fokus auf internationalen Regierungsorganisationen beleuchten, was der Beitrag der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Forschung für eine Neubewertung der „organisationalen“ Grundlagen von Politikgestaltungsprozessen in den internationalen Beziehungen sein könnte. Konkret möchte ich zunächst die empirischen wie theoretischen Erkenntnisinteressen einer Beschäftigung mit internationalen Organisationen aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und der vergleichenden Policy-Forschung prüfen. Dabei geht es auch darum zu beurteilen, ob es in jüngster Zeit eine Intensivierung verwaltungswissenschaftlicher und policyanalytischer Forschungsanstrengungen im Hinblick auf internationale Organisationen gibt. Ferner scheint mir von Interesse, ob diese verwaltungswissenschaftlichen und policyanalytischen Anstrengungen zu neuem empirischen oder schließlich gar zu neuem theoretischen Wissen geführt haben. Dabei soll aus der Perspektive der

Policy- und Verwaltungsforschung das Potenzial einer intensiveren Beschäftigung mit internationalen Organisationen als Organisationen im Zusammenspiel der Verwaltungswissenschaft, der Policy-Forschung und der internationalen Beziehungen ausgelotet werden. Es wird deutlich, dass ein subdisziplinenübergreifender Dialog auf der Grundlage der organisationssoziologischen Dimension von Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung geführt werden sollte, um internationale Organisationen als Organisationen in den Forschungsmittelpunkt zu stellen.

Das Papier ist folgendermaßen aufgebaut. Zunächst wird das Verhältnis zwischen vergleichender Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung erörtert (Abschnitt zwei). Im Abschnitt drei wird dann die Bedeutung von internationalen Organisationen als Forschungsobjekte der Verwaltungswissenschaft und in Abschnitt vier für die vergleichende Policy-Forschung diskutiert. In Abschnitt fünf werden die (wenigen) Arbeiten gesichtet, die bislang versucht haben, eine explizite organisationstheoretische Konzeptionalisierung internationaler Organisationen mit Blick auf eine Perspektivenerweiterung innerhalb der internationalen Beziehungen zu leisten. Schließlich werde ich die (Zwischen-)Ergebnisse meiner Analyse abschließend als Thesen für die zu führende Diskussion formulieren.

2. Zum Verhältnis von Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung im Hinblick auf politische Institutionen und Organisationswandel

Es gibt keinen Konsens über die Frage wie Institutionen Wandel bedingen; die Beziehungen zwischen Akteuren, Umfeld und Institution bleiben aus sozialwissenschaftlicher Perspektive unübersichtlich und damit bis auf weiteres Gegenstand kontroverser Debatten. Gemeinsam ist der Verwaltungswissenschaft und insbesondere der qualitativ orientierten Policy-Forschung in diesem Zusammenhang, dass sich beide in der Regel einer institutionalistischen Epistemologie zuordnen lassen. Phänomene von Wandel und Persistenz sind demnach nicht ausschließlich das Produkt von Umwelteinflüssen oder allein das Ergebnis von rationalen Akteurstrategien, sondern die Gestaltung politischer Kollektivbeziehungen mit und durch Organisationen ist nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, dass diese organisationalen Einheiten ein teilweise autonomes

(nicht isoliertes!) Eigenleben entfalten, und dass in der Folge Entwicklungen und Prozesse zu einem bestimmten Grad unabhängig von externen Geschehnissen oder spezifischen Akteursentscheidungen sind. Das Credo des New Institutionalism lautet demnach, „[...] that history is ‚inefficient‘ and that a task is to identify factors that create inefficiencies in adaptation; and second, that change is not driven solely by external processes and shocks but that there is a need to explore intra- and inter-institutional sources of change“ (Olsen 2007: 9; Unterstreichung hinzugefügt).

Wandel ist also ein gewöhnlicher, bisweilen auch disruptiver und nicht selten ineffizienter Teil des politischen Lebens. Organisationaler Wandel ist insofern regelgebunden als er durch Standardprozesse bestimmt wird und Institutionen Maßstäbe setzen, wie Erfahrungen zu interpretieren sind, welche Problemlösungswege beschritten werden, was adäquates und Erfolg versprechendes Verhalten ist. Kurzum, „[...] an institutional approach assigns more explanatory power to the organization and legacies of institutions than to properties of individual actors and the broader societal contexts“ (Olsen 2008: 7).

Vor dem Hintergrund dieser Position sucht die institutionalistische Policy-Analyse in erster Linie nach den Eigengesetzlichkeiten spezifischer Politiken und fragt insbesondere nach dem Zusammenhang zwischen Institution, akteursbestimmten politischem Prozess und Politikinhalt (Windhoff-Héritier 1987; Schmidt 1995). Der (zugegebenermaßen idealisierte) Politikbegriff, welcher der Policy-Analyse dabei zugrunde liegt, kann als Prozess beschrieben werden, „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973: 27).

Angesichts dieser Zielsetzung darf man die Policy-Analyse im Vergleich mit der Verwaltungswissenschaft vom Anspruch her durchaus als das umfassendere Projekt bezeichnen. Gleichwohl ist offensichtlich, dass es zwischen beiden Teildisziplinen – wenn man diese nicht ohnehin unter einem Governance-Fokus fusioniert – insbesondere steuerungstheoretische (vgl. Mayntz 1987, 1979) Überlappungen in den Erkenntnisinteressen und der Auswahl der Untersuchungsobjekte gibt, denn die Policy-Analyse als die Untersuchung des „arbeitenden Staates“ kommt selten ohne

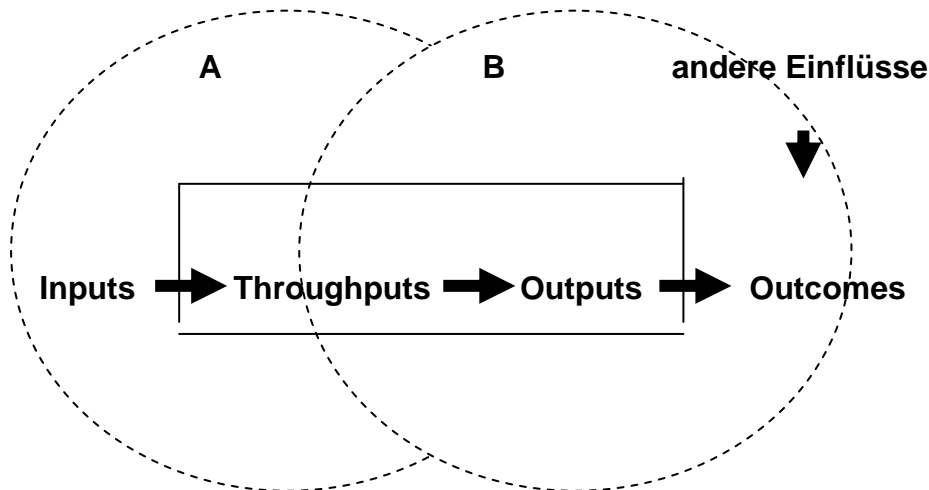
die Einbeziehung der staatlichen Verwaltung aus (König/Beck 1995). Es ist ferner auch festzustellen, dass Verwaltungswissenschaftler in jüngster Zeit ihre Analysen immer mehr auf einzelne Politikfelder fokussieren.² Häufig arbeiten einzelne Wissenschaftler denn auch politikfeldspezifisch als Verwaltungswissenschaftler *und* als Policy-Forscher.

Bei der Verwaltungswissenschaft stehen die Funktionsweise, der Aufbau und die Interaktion einzelner Verwaltungen als Organisationen oder das Zusammenspiel von Verwaltungen des „administrativen“ Teilsystems mit anderen Teilsystemen einer Gesellschaft im Mittelpunkt. Bedeutsam für die Frage nach der Analysestrategie von Verwaltungswissenschaftlern im Hinblick auf internationale Organisationen als Organisationen ist auch, dass verwaltungswissenschaftliches Arbeiten, sofern es in analytischer Absicht geschieht, wie praktisch alle sozialwissenschaftliche Disziplinen, Wandelphänomene in den Blick nehmen muss, soll die Chance gewahrt bleiben, über die Anwendung der vergleichenden Methode zu stichhaltigen Urteilen über die Beziehung von interessierenden Variablen zu gelangen, die über eine Deskription hinausgehen. Damit werden Verwaltungswissenschaftler immer mehr – und zumeist auch bewusst – zu *Verwaltungsreformwissenschaftlern*.

Trotz der konvergenten Programmatik und teilweise überlappenden Forschungsinteressen können die Kernbereiche der beiden Subdisziplinen de facto jedoch relativ unproblematisch unterschieden werden. Das nachfolgende Schaubild ist dabei hilfreich. Die Analyseelemente von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse lassen sich nämlich in Anlehnung an die Begrifflichkeiten der Systemtheorie, die ja beide Teildisziplinen insbesondere in ihren Entstehungsphasen erheblich geprägt hat, vereinfacht darstellen (Easton 1965; Luhmann 1968). *Verwaltungsreformwissenschaftler* konzentrieren sich in der Praxis demnach überwiegend auf die Analyse von Inputs und Throughputs (also eher auf den Inhalt der Ellipse A). Im Gegensatz dazu sind Policy-Forscher mehr an Fragen des Outputs und des mittelbaren Outcomes interessiert (also eher am Inhalt der Ellipse B).

² Das wurde beispielsweise unlängst auf der Tagung „Verwaltung in Politikfeldern“ der Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“ der Deutschen Vereinigung, 31.5.-1.6.2007 an der Ruhr-Universität Bochum augenfällig.

Schaubild 1 Unterschiedliche Forschungsinteressen der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Forschung bei der Analyse von Organisationswandel



Verwaltungswissenschaftler konzentrieren sich also mehr auf den Reformprozess, die Substanz, das Timing und die Konsequenzen der Reform im behördlichen Apparat sowie auf die Bestimmung der internen Entscheidungsgenese; sie fragen mithin nach den Auswirkungen von Reformen auf die organisationalen Throughputs. Policy-Forscher hingegen untersuchen Policy-Wandel und fragen nach Einwirkungen von Änderungen der Inputs und Throughputs auf den Policy-Output und (sofern möglich) auf den Policy-Outcome. Gemeinsam bleibt beiden, dass sie sich in das übergeordnete Programm der Klärung der Bedingungen und Erfassung des Wandels staatlicher Steuerung gesellschaftlicher Probleme einordnen lassen.³

Noch pointierter formuliert, könnte man sagen, die Verwaltungswissenschaftler sehen in den Verwaltungsreformen beziehungsweise in Organisationswandel selbst ihre abhängige Variable, also das, was erklärt werden soll. Wohingegen die Policy-Forscher im gleichen Kontext an Organisationsreformen eher als unabhängige Variablen interessiert sind. Sie konzeptionalisieren Reformen, sofern das überhaupt möglich ist, als Erklärungsfaktoren für den sich verändernden Policy-Outcome, also das Politikergebnis. Hinter dieser beobachtbaren „Arbeitsteilung“ zwischen Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung steht selbstredend kein Naturgesetz,

³ Hierzu können viele Arbeiten von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf konsultiert werden. Vgl. im Hinblick auf den Zusammenhang der Steuerungstheorie und der jüngeren Governance-Debatte insbesondere Mayntz 2008.

sondern eher eine Tendenz, die wohl viel mit pragmatischer Selbstbeschränkung auf individueller Ebene der Forscher zu tun hat.

Nach dieser notwendigerweise knappen Standortbestimmung folgt nun der Überblick auf die jüngeren verwaltungswissenschaftlichen und policyanalytischen Forschungsergebnisse mit Bezug auf internationale Regierungsorganisationen als Organisationen.

3. Internationale Organisationen aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft

„[The ...] long-standing interest in international organizations makes it even more astonishing that we have so little systematic understanding of the factors and conditions that determine the changes of their internal management (Abbott/Snidal 1998: 29). Um zu prüfen, ob dieser Befund auch heute noch zutrifft, gilt es drei Literaturen näher zu betrachten, die von besonderer Relevanz erscheinen: die betriebswirtschaftliche und die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung mit Fokus auf internationale Regierungsorganisationen sowie die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf die Europäische Kommission, die, was Umfang und Qualität der vorhandenen Arbeiten anbelangt, eine gewisse Sonderrolle einnimmt.⁴

3.1. Managementansätze

Als betriebswirtschaftliche Perspektive der Verwaltungswissenschaft möchte ich jene Arbeiten verstanden wissen, die auf die Interna – also auf das Management – von internationalen Organisationen ausgerichtet sind; und zwar vornehmlich unter Gesichtspunkten der Optimierung von organisationaler Effizienz und Effektivität. Im Großen und Ganzen unbeachtet von Diskussionszusammenhängen in der weiteren Politikwissenschaft ist nämlich zu konstatieren, dass seit Ende der 1980er Jahre hier durchaus eine ansehnliche Literatur entstanden ist (stellvertretend Beigbeder 1997,

⁴ Aus den anderen auch auf die Verwaltung als Studienobjekt fokussierten Sozialwissenschaften (Psychologie, Anthropologie, Ökonomie etc.) sind mir keine Arbeiten explizit zu internationalen Organisationen bekannt. Einzelarbeiten gibt es allerdings durchaus in der Organisationssoziologie (wie oben bereits angedeutet) und in der Rechtswissenschaft. Auf die organisationssoziologischen Arbeiten wird weiter unten noch zurückzukommen sein. Die rechtswissenschaftlichen Arbeiten können hier jedoch nicht behandelt werden.

2003; Dijkzeul 1997; Dijkzeul/Beigbeder 2003; Davis 2002; Salomons 2003). Zugegebenermaßen ist der Großteil dieser Literatur entweder stark journalistisch geprägt (Traub 2005), oder aber im Stil von „Abrechnungen“ mit Pathologien bestimmter Organisationen durch ehemalige Insider gehalten (Sanjuan 2005). Prima facie verschließen sich denn auch die Mehrzahl dieser Beiträge, auch weil sie im Grunde überwiegend als deskriptive Einzelfallstudien angelegt sind, einem Dialog mit anderen Strängen der Forschung, die abstrakteren Fragestellungen nachgehen. Es kommt limitierend hinzu, dass im Sinne von den „usual suspects“ mit der Weltbank, dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen sowie anderen Unter- oder Sonderorganisationen des VN-Systems im Wesentlichen immer wieder dieselben internationalen Organisationen behandelt werden.

Obwohl also von einzelnen Arbeiten aus diesem Feld kaum analytische Innovationen zur Erhellung von übergeordneten Fragestellungen zu erwarten sind, stellen diese Arbeiten insgesamt und als empirische Quellen doch ein bislang noch unerschlossen gebliebenes Potenzial für eine weitergehende Analyse organisationaler Problemlagen von internationalen Regierungsorganisationen dar. Konkret könnten diese Arbeiten sehr wohl als Material für eine Art „Metaanalyse“ dienen und damit die Grundlage für einen empirisch orientierten Überblick von Funktionspathologien in internationalen Organisationen bilden. Induktiv müssten sich hieraus Kategorien für ein Raster einer Managementlehre multinationaler Verwaltungen entwickeln lassen. Zudem könnten sich neue Informationen über variierende Qualität interner Steuerung bei internationalen Organisationen erschließen. Informationen, die wiederum dringend gebraucht werden, für eine im Lichte konkreter Fragestellungen zielführende Auswahl von bestimmten internationalen Organisationen im Rahmen von qualitativen Fallstudienforschungsdesigns.

3.2. Ansätze der klassischen Verwaltungswissenschaft

Die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft hat indes auf das perzeierte Wachstum der Bedeutung von internationalen Regierungsorganisationen und ihren Verwaltungsstäben bislang kaum reagiert (Bauer 2007). Die geringe Aufmerksamkeit

ist übrigens kein rein deutscher Mangel.⁵ Sondern auch im angelsächsischen Raum hat man eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf internationale öffentliche Exekutivbehörden bislang nicht verfolgt. Der erste, der systematisch-vergleichend – in diesem Fall die variierende Penetration von New Public Management Elementen in fünf Unterorganisationen der VN – Standardfragen der verwaltungswissenschaftlichen Reformforschung gestellt hat, war Geri (2001). Seitdem sind insbesondere aus einem im Aufbau befindlichen Forschungskomplex an der Universität Konstanz einige explorative Arbeiten entstanden (Bauer/Knill 2007; siehe auch Liese/Weinlich 2006).⁶ Selbst wenn man noch die jüngste, aber singuläre Arbeit von Xu und Weller über die Bedeutung der Mitarbeiter in internationalen Organisationen⁷ sowie die Arbeit von Wolfgang Seibel zur verwaltungswissenschaftlichen Theoriebildung im Bereich der Implementation von VN-Friedensmissionen hinzuzählt, die Interorganisationsbeziehungen und Performanzdefizite in den Mittelpunkt rückt (Seibel 2008), ändert sich nicht der grundsätzlich Eindruck, dass die Forschungsanstrengungen in diesem Kontext insgesamt eratisch bleiben. Es gilt also nach wie vor, dass der verwaltungswissenschaftliche Blick auf internationale Bürokratien ein eher randständiges Thema darstellt. Hier rächt sich wohl, dass Verwaltungswissenschaft oder Public Administration, ein Projekt geblieben ist, das (jenseits der NPM Kritik) überwiegend in individuelle Nationaldebatten zerfällt (König 2003). Die vergleichende Verwaltungswissenschaft, die am ehesten berufen wäre, hier Abhilfe zu schaffen, ist denn auch in Europa wie in den USA schwach ausgebildet (König 2002; Bauer 2005)⁸; jedenfalls sind derzeit weder hier noch dort besondere

⁵ Was zunächst als Erklärung plausibel wäre, denn es gibt ja hierzulande nur wenige verwaltungswissenschaftliche Lehrstühle in den politikwissenschaftlichen Fakultäten.

⁶ Siehe das Projekt „Verwaltungen in der transnationalen Integration“, das im ExzellenzCluster 16 der Universität Konstanz von der DFG gefördert wird. Mehr Informationen <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/projekte/excl/excl.html>.

⁷ Hier werden im Grunde die „alten“ Fragen nach der Rolle der Beamtenschaft auf Mitarbeiter von internationalen Organisationen übertragen. Diese „have to be taken seriously in the analysis of the behaviour of agents – who they are, what kind of power they are granted, what kind of capacity they develop, how they expand their influence, how they interact on a hierarchical ladder, and how they are accountable to their bureaucratic as well as political masters“ (Xu/Weller 2008: 36). Siehe aber auch schon McLaren 1980 und Gould, D.J. und Kelman, H.C. 1970.

⁸ Das erstaunt auch, weil sich als erster Schritt die Untersuchung der internationalen Organisationen innerhalb der vergleichenden Verwaltungswissenschaft eigentlich aufdrängt. Für einen quantitativen Versuch in diese Richtung am Beispiel der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der Arbeit von Kai Uwe Schnapp 2004 siehe Balint/Bauer/Knill 2008 sowie Förster/Bauer 2008.

verwaltungswissenschaftliche Forschungsanstrengungen im Hinblick auf internationale Organisationen als Organisationen zu erkennen.⁹

Die Frage ist aber, wenn die Verwaltungswissenschaft internationale Organisationen tatsächlich zu einem Forschungsprogramm machen würde, was wäre dann zu erwarten? Zunächst einmal ist zu unterstreichen, dass nicht auf Max Webers Diktum, „Verwaltung sei Herrschaft im Alltag“ verwiesen werden muss, um deutlich zu machen, dass Staat als Abstraktum seinen Bürger konkret in der öffentlichen Verwaltung gegenübertritt. Unsere Demokratien sind organisierte, verwaltungsmäßig organisierte Gebilde (Olsen 2008b). Damit sind die Funktionsweise sowie die Pathologien der Bürokratien nicht nur als technokratisches Optimierungsobjekt, sondern auch demokratietheoretisch von Interesse. Dabei ist das konkrete Gegenübertreten von internationalen Organisationen und einzelnen Bürgern bzw. Unternehmen – gerade im Bereich der Regelung internationaler Wirtschaftsbeziehungen – durchaus keine Seltenheit mehr. Es werden also im gleichen Tempo, wie man internationalen Organisationen bei der gegenwärtigen Transformation von Staatlichkeit eine immer größere Rolle zurechnet, die klassischen Fragen der Verwaltungswissenschaft wieder aktuell werden: Wie ist die Beziehung zwischen Verwaltungsspitze und Politik geartet? Wie wird hierarchische Steuerung und die Konzentration politischer Verantwortung an der Organisationsspitze gewährleistet? Wie vollzieht sich (effektive) Verwaltungsführung und was ist bzw. was kann (gutes) Leadership bewirken? Wie ist es um die Chancengleichheit bei Rekrutierung und Aufstieg des multinationalen Personals bestellt? Welche Organisationsstruktur ist welchem Tätigkeitsumfeld adäquat? Wer bestimmt über administrative Modernisierung, welche Form der Modernisierung wird im konkreten Fall gewählt und was steigert die Erfolgchancen von Verwaltungsreformen? Und ganz allgemein, wie, mit welchen Konsequenzen und in welchen Variationen vollzieht sich die organisationsinterne Entscheidungsgenese (vgl. Mayntz 2002: 92). Möglich, dass dies zunächst einmal Fragen sind, die außerhalb des engeren Kreises von Verwaltungswissenschaftlern keine akademische Begeisterung auszulösen vermögen.¹⁰ Aber auch andere

⁹ Bewertet man dieses „Defizit“, sollte man natürlich bedenken, dass sich im Hinblick auf Bedeutung, Ausmaß und schiere Größe die überstaatlichen Verwaltungen kaum mit den nationalstaatlichen oder den subnationalen Verwaltungen messen können.

¹⁰ Ich möchte an dieser Stelle nur kurz auf das immense Potenzial hinweisen, das von der Einbeziehung von Verwaltungsphänomenen – insbesondere von Verwaltungsreformfragen – in

Subdisziplinen werden zugeben, dass sich insbesondere vor dem Hintergrund präkerer Legitimationszusammenhänge in Mehrebenenkonstellationen wenigstens an den eben aufgeführten verwaltungswissenschaftlichen Topoi des Tätigseins internationaler Organisationen politische Verantwortlichkeit in transnationalen Konstellationen prinzipiell festmachen lässt. Das ist angesichts der vielen offenen Fragen der Legitimation von Regieren mit internationalen und supranationalen Akteuren nicht wenig (Scharpf 1999; Grande 2003; Zweifel 2006). Kurzum, die Bedeutung einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive auf organisationalen Wandel von internationalen Exekutivbürokratien wird unterschätzt.

3.3. Die Europäische Kommission: Besonderheiten, aber kein Sonderfall

Sind internationale Organisationen als Verwaltungen von der Verwaltungswissenschaft also bislang vernachlässigt worden, trifft dies auf eine „internationale“ Organisation nicht zu, nämlich auf die Kommission der Europäischen Union. Sie ist ganz allgemein eine, wenn nicht die am besten erforschte internationale Behörde. Die Kommission wird bereits seit Anfang der 1990er Jahre als „Multiakteur“ im Kontext europäischer Policy-Forschung analysiert (Héritier 1997; Cram 1993) und seit Ende der 1990er Jahre hat sich auch eine regelrechte verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf die Kommission, ihr Innenleben und ihre Rolle im politischen System der EU und bei der Politgestaltung etabliert (Ludlow 1991; Edwards/Spence 1994; Trondal 2007).¹¹ Anthropologische sowie sozialisierungstheoretische Arbeiten haben sich ihrem Personalkörper gewidmet (Bellier 1995; Suvarieol 2007; Hooghe 2001; Trondal 2006), ihre Führungsrolle in verschiedenen Politikbereichen und Konfliktkonstellationen ausgelotet (Christiansen 1997, 2006; Cram 1994), organisationstheoretische Strukturanalysen vorgenommen (Egeberg 2006), formelle und informelle Entscheidungsabläufe herausgearbeitet (Cini 1996; Nugent 2001) und eben jüngste organisationale Modernisierungsprozesse aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht analysiert

internationalen Organisationen für bisher unlösbare Fragen der Verwaltungswissenschaft ausgeht. Beispielsweise lassen sich durch den Vergleich zwischen Verwaltungsreformen in internationalen Organisationen und in nationalen Konstellationen Erkenntnisse über den variierenden Einfluss politischer Parteien bzw. Profilierungszwänge nationaler Politiker im Kontext von Verwaltungsreformen gewinnen. Vgl. hierzu Bauer/Förster 2008 und zur Entwicklung von weiteren Hypothesen auch Knill/Bauer 2007.

¹¹ Die Arbeiten Coombes oder Michelmann aus den 1970ern waren für Jahre das einzige auf dem Gebiet, ohne in den 1980er große Wirkung zu entfalten.

(Metcalf 1992; 2000; Kassim 2004; Schön-Quinlivan 2008) und deren Konsequenzen im Politikprozess offengelegt (Bauer 2008b; Peterson 2008; Ellinas/Suleiman 2008).

Die vielfältigen und streitbaren Ergebnisse dieser Forschungen im Einzelnen darzulegen ist an dieser Stelle verständlicherweise nicht möglich (vgl. hierzu Bauer 2008a). Viel spannender ist aber auch die Frage, was aus diesen Arbeiten für das Thema internationale Organisationen als Organisationen folgt. Denn bislang ist es zu keinem Dialog zwischen der Kommissionsforschung und Analysen anderer internationaler Organisationen gekommen. Den Austausch maßgeblich verhindert hat bislang das altbekannte *sui generis* Verdikt, also die Annahme, dass die EU als System und damit die Kommission als Organisation einen kategorial anderen Wert als „normale“ internationale Organisationen und ihre Tätigkeitsumfelder aufweist und Vergleiche zwischen der Kommission und anderen internationalen Organisationen daher ausgeschlossen seien (Geri 2001).¹²

Nun ist natürlich ganz offensichtlich, dass im Hinblick auf ihre Personalstärke (mittlerweile mehr als 30.000 Mitarbeiter) sowie auf den Umfang ihrer Kompetenzen und Aufgaben der Kommission bislang keine andere internationale Organisation gleichkommt (Bauer/Heisserer 2009). Aber diese Unterschiede vorab als kategorial und nicht als graduell aufzufassen, verstellt den Blick auf durch sinnvolle Vergleiche generierbare Erkenntnisfortschritte. So ist die Kommission im Hinblick auf die verspätete Modernisierung interner Verwaltungsstrukturen und -prozesse ähnlich abhängig bzw. unabhängig von den Mitgliedstaaten wie andere internationale Organisationen, die dem New Public Management auch nur verspätet gefolgt sind (Bauer 2007). Zudem erwachsen aus Vergleichen von Organisationswandelprozessen in bestimmten Sektoren und Teilbereichen sehr wohl (über *most similar/most different Designs*) Möglichkeiten, die beobachtbare Varianz hypothesentestend einzusetzen – wenn auch eher in qualitativen als in quantitativen Studien (vgl. Knill/Balint 2008).

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass mit Ausnahme von Forschungsarbeiten über die Europäische Kommission kaum Studien der

¹² Nicht nur Studenten der IR denken so, sondern auch viele Kommissionsforscher selbst.

vergleichenden Verwaltungswissenschaft in theoretischer Absicht über internationale Organisationen vorliegen. Die (betriebswirtschaftliche) Managementlehre begnügt sich mit (unverbundenen und analytisch unzureichenden) Einzelfallstudien, in denen die üblichen Pathologien individueller Organisationen im Mittelpunkt (bzw. am normativen Pranger) stehen. Ferner hat sich die (nennen wir es einmal) klassische Verwaltungswissenschaft im Großen und Ganzen noch nicht auf die Herausforderung an Bedeutung kontinuierlich zunehmender Mehrebenenkonstellationen eingelassen und bleibt daher auf nationale Strukturen fixiert; internationale Administrationen sind als Forschungsobjekt daher kaum etabliert. Schließlich wird die durchaus ausgefeilte Literatur zur Europäischen Kommission bislang vom Standpunkt der internationalen Beziehungen als sui generis wahrgenommen (und viele Arbeiten zur Kommission sind von ihren Autoren wohl auch selbst so angelegt). Das verhindert, dass von dort aus Anregungen für eine vergleichende Analyse von internationalen Organisationen als Organisationen ausgehen.

4. Internationale Organisationen aus der Perspektive der Policy-Forschung

Aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft sind Strukturen und Prozesse in internationalen Organisationen in der Regel abhängige Variablen. Da die vergleichende Policy-Forschung nicht ausschließlich an einzelnen Akteuren oder Institutionen interessiert ist, sondern vielmehr Wechselwirkungen und Interaktionsmodi von Institutionen und Akteuren innerhalb bestimmter Politikfelder mit Blick auf deren variierenden Beitrag zur Lösung bestimmter Probleme bzw. zur Erzeugung von politischer Steuerung analysiert, wird verständlich, dass es einen expliziten und exklusiven *policyanalytischen* Fokus auf internationale Organisationen als Organisationen im Geflecht des Policymakings nur schwerlich geben kann, und ein solcher jedenfalls bis dato nicht existiert. Das heißt allerdings nicht, dass internationale Organisationen in der Policy-Forschung keine Rolle spielen. Sie tun dies sehr wohl – allerdings als Erklärungsfaktoren auf der Seite der unabhängigen Variablen.

Ein zentrales Forschungsprogramm, in dem internationale Organisationen einen wichtigen Erklärungsfaktor darstellen ist beispielsweise die Konvergenzforschung

(Knill 2005; Knill/Holzinger 2007; Heichel/Pape/Sommerer 2005). Letztendlich steht dieses Forschungsprogramm aber nicht isoliert, sondern ist Ausdruck einer Neuausrichtung der Policy-Forschung, bei der der Analyserahmen systematisch auf internationale und transnationale Konstellationen erweitert wird, und schon deshalb der Blick auch auf die Rolle internationaler Organisationen fallen muss.¹³

Bei der Konvergenzforschung wird beispielsweise der Frage nachgegangen, wieso in den verschiedensten Kontexten und in den unterschiedlichsten politischen Systemen ein Trend zur Homogenisierung oder zumindest Angleichung bestimmter Politiklösungen beobachtet werden kann. Sei es als Plattformen (in denen die Mitgliedstaaten um allgemein akzeptable Politiklösungen ringen) oder durch unabhängiges „Agenda Setting“ des verantwortlichen Personals einer internationalen Organisation selbst, vermutet man in internationalen Organisationen bzw. in der Mitgliedschaft der betreffenden Staaten in denselben, entsprechendes Erklärungspotenzial. Dennoch ist zu unterstreichen, dass die genauen Mechanismen der Wirkungsweise der Variable „Mitgliedschaft der Länder in internationalen Organisationen“ umstritten ist; und dass es bei der Komplexität der hier zur Anwendung kommenden, mehrheitlich quantitativen Forschungsstrategien bislang aussichtslos erscheint, internationale Policy-Vergleiche über die „dummy Variable“ Mitgliedschaft in internationalen Organisationen hinaus auch noch im Hinblick auf interne Organisationsstrukturen sowie -prozesse von internationalen Regierungsorganisationen und deren Wandel kontrolliert in die Analysen zu integrieren.

Mehr Erfolg verspricht eine solche Agenda dort, wo qualitativ in bestimmten Politikbereichen und mit einem Fokus auf sehr wenige oder nur eine internationale Organisation als dem zentralen Akteur gearbeitet wird (Bauer, Seffen 2006; Biermann/Bauer 2005; Barnett/Finnemore 2004; Reinalda 1998) oder wo Organisationsnetzwerke in einem bestimmten Politikbereich in den Mittelpunkt rücken (Nölke 1994, 2000). Diese Arbeiten wiederum können nahtlos anschließen an

¹³ Man müsste – wie oben – auch einen eigenen Abschnitt über die Arbeiten der Europäischen Kommission aus der Perspektive der vergleichenden Policy-Forschung hier einfügen. Das erscheint mir aber überflüssig. Grundsätzlich besteht das größte Defizit, wie bei der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive auf die Kommission, darin, dass wegen der sui generis Behauptung, kein Dialog mit anderen Literaturen und zu wenige Vergleiche gewagt werden, die außereuropäische Konstellationen beinhalten.

ähnliche Unterfangen Ende der 1980er Jahre (Jönsson 1986). Diese Ansätze fußen damals wie heute – bisweilen allerdings nur implizit – auf organisationssoziologischem Theoriebestand (mehr dazu weiter unten).

Ähnlich wie in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft muss man denn auch für die vergleichende Policy-Forschung zusammenfassend konstatieren, dass die explizite und direkte Konzentration auf internationale Organisationen bislang nicht stattgefunden hat. Anders allerdings als verwaltungswissenschaftliche Arbeiten kann die Policy-Analyse für sich jedoch reklamieren, dass dort, wo der Politikprozess über nationale Grenzen hinweggeht, die internationale Ebene im allgemeinen und internationale Organisationen im besonderen sehr wohl in die Analysen integriert werden. Glaubt man an die Unumkehrbarkeit von Globalisierung und Transnationalisierungsprozessen, wird man also künftig eine größere, sicherlich aber keine ausschließliche Bezugnahme von policyanalytischen Arbeiten auf internationale Organisationen erwarten dürfen. Bis auf weiteres bleiben internationale Organisationen als zwischenstaatliche Bürokratien in den Forschungsdesigns damit lediglich intervenierende Variablen. Grundsätzlich ist aber das vorhandene analytische und theoretische Instrumentarium der Policy-Analyse ohne weiteres in der Lage, Politikprozesse in Mehrebenenkonstellationen – also im Zusammenhang mit der Internationalisierung oder Transnationalisierung des Policymakings – zu erfassen und internationale Organisationen als Erklärungsfaktoren zu analysieren. Um nur ein Beispiel zu geben: An der grundsätzlichen Logik *der Analyse* von Agenda-Setting ändert sich wenig, auch wenn durch Einbeziehung der internationalen Ebene die Bedeutung technokratischer Argumente zunimmt und neue Akteure, unter ihnen auch internationale Organisationen hinzukommen.

5. Die institutionalistische Perspektive auf internationale Organisationen innerhalb der Subdisziplin der internationalen Beziehungen

Vergleichende Verwaltungswissenschaft und qualitative Policy-Forschung bleiben auf einen institutionalistischen Theoriekern angewiesen, um Wandel innerhalb einer internationalen Organisation entweder als Prozess oder die Auswirkung dieses Wandels auf die Umwelt zu erklären. Man kann aus verwaltungswissenschaftlicher und policyanalytischer Perspektive auch innerhalb der internationalen Beziehungen

(wenigstens) drei solcher „institutionalistischen“ (sich teilweise überlappenden) Forschungsagenden unterscheiden: eine bürokratiethoretische, eine neoinstitutionalistische und eine organisationssoziologische.

Am einfachsten abzugrenzen ist die bürokratiethoretische Agenda, die altinstitutionalistische Züge trägt und in Spiegelung verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten auf die internationale Arena vornehmlich in den 1960er und 1970er Jahre entstand (Weiss 1975). Führungsstil in internationalen Organisationen, der politische Einfluss der Beamten als Experten (nach funktionalistischem Vorbild) (Gould/Kelman 1970; McLaren 1980; Raymond/Mailick 1986) sowie die Bürokratisierung der Entscheidungsprozesse innerhalb internationaler Organisationen stehen dort im Mittelpunkt (Cox 1969; Cox/Jacobson 1973; Bennett 1977; vgl. Abschnitt 3). Von diesen Arbeiten scheinen aktuell kaum mehr Anregungen auszugehen. Allerdings steht der Versuch einer Auswertung und Bewertung dieser Forschungsanstrengungen, der deren Erkenntnisse der aktuellen Debatte zugänglich machen könnte, noch aus.

Organisationssoziologische Arbeiten beginnen gewöhnlich mit dem Hinweis auf den „mutual neglect“ zwischen Organisationstheorie und den internationalen Beziehungen (Jönsson 1986: 39; Gordenker/Saunders 1978). Sie versuchen dann organisationssoziologische Kategorien und Konzepte auf die Analyse der internationalen Organisationen zu übertragen. Insbesondere betonen sie die variierende Qualität des Organisationsumfeldes (homogen vs. heterogen), die Stabilität der Organisationsstruktur (Organisationswandel im Zeitverlauf) sowie die Notwendigkeit einer Operationalisierung von „Performanz“ (Ness/Brechin 1988: 253). Netzwerkbasierte und interdependenzfokussierte Arbeiten stellen ferner insbesondere auf Interorganisationbeziehungen ab und rücken weniger die Organisationsstruktur einer internationalen Organisation, dafür mehr das höhere Verwaltungspersonal in den Mittelpunkt (Jacobson 1979; Jönsson 1986; vgl. auch Nölke 1994). Der Vorteil dieser Arbeiten ist, dass eine systematische Hypothesenbildung möglich wird; beispielsweise wird die (allerdings wenig überraschende) Hypothese formuliert, dass, wo es um technische Expertise geht, der Einfluss internationaler Organisationen in der Regel höher ausfällt als im Bereich der

„high politics“.¹⁴ Mit einem Gerüst derartiger Hypothesen wäre es aber durchaus möglich, organisationsspezifische Faktoren (Führungsstruktur, Konstituenten, Arbeitsweise) mit aufgabenspezifischen und umfeldspezifischen Faktoren (technische Komplexität, Polarisierung, öffentliche Aufmerksamkeit) systematisch zur Hypothesenkonstruktion zu verbinden (Jönsson 1986: 46; vgl. auch Rittberger/Zangl 2003: 30ff.). Allerdings verharren die (wenigen) organisationssoziologischen Arbeiten zumeist auf der konzeptionellen Ebene. Der tatsächliche Wert der vorgeschlagenen analytischen Unterscheidungen und Konzeptionen wird zwar empirisch illustriert. Selten kommt es aber zu weitergehenden systematischen Anwendungen oder gar kritischen Weiterentwicklungen. Kurzum, die gegebenen Versprechen einer organisationssoziologischen Perspektive auf internationale Organisationen wurden bislang nicht eingelöst. Aus heutiger Sicht scheinen zudem die aus der Organisationssoziologie importierten Ansätze und Theoreme – wir sprechen hier über Arbeiten der 1980er Jahre – nicht dem aktuellen Stand der Diskussion innerhalb der Organisationssoziologie selbst zu entsprechen (vgl. Hatch 1997; Mayntz 2002).

Schließlich werden die wesentlichen neoinstitutionalistischen Ansätze (Hall/Taylor 1996) auch auf die Analyse von Problemen der internationalen Beziehungen angewandt, wo sie einen Bezug zu internationalen Organisationen ermöglichen. Davon abgesehen, dass der Institutionenbegriff in der Literatur nicht einheitlich gebraucht wird, dominieren Ansätze der rationalen Wahl, die naturgemäß weniger mit organisationalen Faktoren anfangen können als historisch oder soziologisch geprägte institutionalistische Ansätze (vgl. Martin/Simmons 1998; Simmons/Martin 2002; Abbott/Snidal 1998; Gehring 1994).¹⁵ Im Grunde muss auch für jede neoinstitutionalistische Arbeit konkret bestimmt werden, ob nun tatsächlich auf organisationale Faktoren abgestellt wird oder ob organisationale Faktoren lediglich in einer allgemeineren institutionellen Sichtweise analysiert werden und damit eine Residualkategorie zur Erklärung von abweichenden Phänomenen bleiben. Soziologisch inspirierte Institutionenansätze, vor allem die konstruktivistische Schule

¹⁴ Viel weiter als Huntington 1973 ist man hier allerdings auch nicht gekommen.

¹⁵ Hier müsste man die hinlänglich bekannte regime- und interdependenztheoretische Literatur von Krasner, über Keohane, Nye etc. zitieren. Stellvertretend folgende Klarstellung, was internationale Organisationen als Forschungspuzzle aus realistischer Sicht ausmacht: “The strength of realist thinking has been its insistence that international institutions be rooted in the interaction of power and national interest in the international system. This basic insight [...] poses one important puzzle, however: if governments are not likely to be constrained by the rules to which they agree, why do they spend time and other resources negotiating them in the first place?” (Simmons/Martin 2002: 297).

in den internationalen Beziehungen, scheinen am besten aufgestellt, einen analytischen Mehrwert aus organisationalen Faktoren zu ziehen. Augenscheinlich wird dies bei Barnett und Finnemore (1999, 2004), die sich dem Phänomen der Entscheidungsgenese im (aus Sicht klassischer Ansätze der IB anarchischen) internationalen Raum widmen – und internationalen Organisationen vermittelt über deren relativ autonome Bürokratie eine strukturierende und „exogene“ Wirkung zuerkennen. Dort allerdings, wo Barnett und Finnemore bürokratiepathologische Kategorien der Verwaltungssoziologie in Stellung bringen, bleibt ihre Argumentation zumeist oberflächlich. Zwar wird der Anspruch, „international organizations as bureaucracies“ und damit „as active participants in world politics“ zu analysieren, eloquent formuliert. Aber die empirische Beweisführung, mit der die Fruchtbarkeit der simplen organisationstheoretischen Kategorien im Forschungskontext der internationalen Beziehungen unterstrichen werden soll, bleibt dünn.¹⁶ Es scheint daher unwahrscheinlich, dass diese Arbeit die nach wie vor augenscheinliche Vernachlässigung einer organisationssoziologischen Perspektive innerhalb der internationalen Beziehungen wird beenden können.

An dieser Stelle kann natürlich nicht annähernd ein Überblick über die gesamte Subdisziplin der IB und deren Leistung im Hinblick auf den Umgang mit internationalen Organisationen als Organisationen gewagt werden. Aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung kann nur angemerkt werden, dass organisationsbürokratische Analysen mit Fokus auf prominente internationale Organisationen¹⁷ bislang Ausnahmeerscheinungen geblieben sind. Das ist insofern erstaunlich als die Beliebtheit institutionalistischer Ansätze und insbesondere der Vormarsch konstruktivistischer Arbeiten organisationstheoretische Fragestellungen befördern müssten.

¹⁶ Vergleiche insbesondere Chapter 5 über Misserfolg des Peacekeepings in Ruanda. Hier wird zwar überzeugend konstruktivistisch argumentiert, dass an der einmal vollzogenen Bewertung, um was für einen Konflikt es sich in Ruanda (vor Ausbruch des Genozids) handelt, zu lange vom Generalsekretariat der VN festgehalten wurde. Das war aber nicht allein die Fehleinschätzung des VN-Verantwortlichen, sondern auch die der Sicherheitsratsmitglieder. Die bürokratische „Pathologie“ der VN bestand nach Barnett und Finnemore in der Nichtweitergabe bzw. im Versanden lassen von relevanten Informationen innerhalb der VN-Administration, die die Fehleinschätzung hätten korrigieren können. Konkret geht es um ein spezielles Fax von den Peacekeepern vor Ort (!). Aus meiner Sicht ist diese Beweisführung empirisch wenig gehaltvoll und kaum dazu angetan, den theoretisch-konzeptionellen Fokus, der nach Barnett und Finnemore ja eine bürokratiethoretisch erneuerte Sicht auf internationale Organisationen in der Subdisziplin der internationalen Beziehungen darstellen soll, zu begründen.

¹⁷ Vergleichbar etwa mit Graham Allison's Arbeit zur vergleichenden Analyse der Kubakrise (Allison/Zelikow 1999 [1971]).

6. Fazit und Thesen

Gibt es in jüngster Zeit eine Intensivierung verwaltungswissenschaftlicher und policyanalytischer Forschungsanstrengungen im Hinblick auf internationale Regierungsorganisationen? Haben diese Anstrengungen aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Forschung zu neuem empirischen oder gar zu neuem theoretischen Erkenntnissen geführt? Und worin könnte der Mehrwert solcher verwaltungswissenschaftlicher und policyanalytischer Arbeiten für die Subdisziplin der internationalen Beziehungen wohl bestehen? Dies waren die Leitfragen meiner Analyse von internationalen Regierungsorganisationen aus der Perspektive von Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung.

Als Ergebnis deutet sich an, dass letztlich das *Interesse* von Verwaltungswissenschaftlern an internationalen Bürokratien tatsächlich gestiegen ist. In der Policy-Forschung ist diese Tendenz freilich so nicht zu erkennen. Dort werden, sofern Phänomene der staatenübergreifenden Politikgestaltung im Mittelpunkt stehen, internationale Organisationen aber ohnehin seit langem als gewichtige Faktoren in die Analysen integriert. Neuerdings sind es denn auch weniger internationale *Regierungsorganisationen*, deren Rolle im Geflecht transnationaler Politik policyanalytisch weiter ausgelotet wird, sondern vielmehr werden Nicht-Regierungsorganisationen und multinationale Unternehmen verstärkt auf ihre Bedeutung bei der Erzeugung von internationaler Governance hin untersucht (Cashore/Auld/Newsom 2004; Cutler/Haufler/Porter 1999; Graz/Nölke 2008; Dobusch/Sigrid auf dieser Tagung). Der theoretische Ertrag von Analysen mit Fokus auf internationale Regierungsorganisationen in den genannten Subdisziplinen ist denn bislang auch eher gering zu veranschlagen. Wohingegen interessante empirische Erweiterungen einschlägiger Erklärungsmuster sehr wohl beobachtet werden können – zum Beispiel wenn es darum geht, Prozessverläufe von Organisationswandel von internationalen Organisationen mit nationalen Verwaltungen zu vergleichen. Angesichts der Internationalisierung oder Transnationalisierung politischer Konstellationen können neue Dynamiken im Fokus auf internationale Regierungsorganisationen und ihre Rolle im Politikprozess also durchaus empirisch erfasst und ausgewertet werden. Das ist keinesfalls wenig.

Ein Überblickstext, wie der vorliegende, bietet naturgemäß wenig Handhabe für substantielle Schlussfolgerungen. Die Zusammenfassungen und Einordnungen, die vorgenommen wurden, bleiben zudem vorläufig. Sein Wert liegt aber hoffentlich in der Ermöglichung einer präziseren Debatte. Daher erscheint es angebracht, mit der Zuspitzung der zentralen Wertungen als Thesen zu enden.

1. Internationale Regierungsorganisationen als Organisationen – Interesse ja, aber kaum konkrete Forschungsanstrengungen. Jüngst – wie bereits Anfang der 70er und Ende der 80er Jahre – ist das Interesse an internationalen Regierungsorganisationen als Organisationen wieder gestiegen. Aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung gibt es bislang aber kaum konkrete Forschungsergebnisse und es sind auch keine Konturen einer konsistenten Forschungsagenda zu erkennen, die Anstrengungen der verschiedenen Subdisziplinen bündeln könnte. Damit bleibt die Beschäftigung mit internationalen Regierungsorganisationen als Organisationen – sei es aus verwaltungswissenschaftlicher, policyanalytischer oder auch aus der Perspektive der internationalen Beziehungen – ein randständiges Thema. Wer internationale Regierungsorganisationen als Organisationen auf die Forschungsagenda setzen will, sollte zudem bedenken, dass es für die bisherige „Vernachlässigung“ jenseits der Forschungsmoden handfeste Gründe gibt. Einer ist in den faktischen Grenzverläufen zwischen den Subdisziplinen zu sehen. Internationale Organisationen als Organisationen liegen in der Schnittmenge von IB, Verwaltungswissenschaft, Policy-Analyse und nicht zuletzt der Organisationssoziologie. Zu den Kerndiskursen einer Subdisziplin durch die Beschäftigung mit internationalen Organisationen als Organisationen beizutragen, ist daher schwierig. Es gibt aber auch – insbesondere aus der Perspektive der IB – ein forschungspraktisches Problem. Denn solange das internationale System als primärer Untersuchungsbereich konzeptionalisiert wird, ist der Fokus auf organisationale Faktoren innerhalb von internationalen Organisationen immer auch mit einem Wechsel der Analyseebene verbunden. Es ist äußerst anspruchsvoll innerhalb von individuellen Forschungsdesigns mit wechselnden Analyseebenen umzugehen. Je weiter man in Organisationsstrukturen von internationalen Organisationen eindringt, desto größer wird daher die Gefahr, dass die Ergebnisse aus der Perspektive der internationalen Beziehungen an Relevanz verlieren. Ich sehe zwar eine Chance, dass die Mehrebenenproblematik, die sich in

den kommenden Jahren in allen Teildisziplinen verstärkt stellen wird, die subdisziplinären Grenzverläufe relativieren könnte. Aber ob das so kommen wird und ob dies dann eine positive Auswirkung auf die umfassendere Analyse von internationalen Regierungsorganisationen als Organisationen hat, bleibt abzuwarten.

2. Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse: unterschiedliche Erkenntnisinteressen ... Bei der Analyse von internationalen Organisationen als Organisationen ist die Verwaltungswissenschaft vorwiegend an Inputs und Throughputs interessiert. Im Gegensatz dazu stellen Policy-Forscher auf Outputs und auf die mittelbaren Outcomes ab. Organisationswandel in internationalen Organisationen ist demnach für die Verwaltungswissenschaft die zentrale abhängige Variable. Gefragt werden nach Qualität und Ausmaß des Wandels, seinen Ursachen, seiner prozessualen Steuerbarkeit, seinen intraorganisationalen Effekten und nicht zuletzt nach der internen Entscheidungsgenese. Diese Fragen können insbesondere in Forschungsdesigns der vergleichenden Verwaltungswissenschaft – also im Vergleich von Wandel zwischen unterschiedlichen internationalen Organisationen – untersucht werden. Für die Policy-Analyse ist Organisationswandel aber vornehmlich insofern von Interesse als er als unabhängige Variable mit Policy-Outputs oder vielmehr Outcomes – in dem Feld, in dem die interessierende internationale Organisation tätig ist – in Verbindung gebracht werden kann. Diese Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil sie die Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigung von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse mit internationalen Regierungsorganisationen als Organisationen verdeutlicht. Die größere Herausforderung – und das aus subdisziplinenübergreifender Sicht wohl interessantere Projekt – ist die Integration von organisationalen Faktoren in die Erklärung von Policy-Outcomes innerhalb einer sich gegenwärtig immer mehr internationalisierenden Policy-Forschung. Aber diese Agenda ist auch ungleich schwieriger umzusetzen als jene der komparativen Verwaltungswissenschaft.

3. ... aber der gleiche organisationstheoretische Erklärungskern. Was allerdings die Entwicklung von Mechanismen anbelangt, die Organisationswandel und dessen Wirkung auf Politikergebnisse beziehungsweise Umfeldveränderungen und deren Rückwirkung auf Organisationsstrukturen theoretisch erklären können, greifen Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung auf das institutionalistische

Paradigma und insbesondere auf Organisationstheorien zurück. Weder Verwaltungswissenschaft noch Policy-Forschung haben weitreichende eigene Erklärungsprogramme, sondern stellen vielmehr Analysegerüste und Perspektiven dar. Was organisationssoziologische Arbeiten bislang aber im Bereich der internationalen Beziehungen geleistet haben, ist begrenzt. Die Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung könnten nun die geeignete Rahmen bilden, organisationssoziologische Mechanismen für die Analyse von internationalen Organisationen, das heißt bei der Untersuchung von Organisationswandel und dessen Auswirkungen auf die Politikgestaltung, fruchtbar zu machen. Die qualitative Policy-Forschung, die sich der Politikgestaltung in Mehrebenenkonstellationen widmet, scheint hierzu am besten aufgestellt zu sein.

4. Je mehr sich die internationalen Beziehungen policyanalytischen Forschungsfragen und -methoden öffnen, desto größere Bedeutung können organisationalen Erklärungsfaktoren und damit verwaltungswissenschaftliche sowie organisationstheoretische Perspektiven erlangen. Je mehr die internationalen Beziehungen die Analyse von sektoralen Politiken in den Mittelpunkt ihrer Forschungsfragen stellen, desto eher können Erklärungsprogramme aus anderen subdisziplinen in die Analysen integriert werden. Desto mehr verliert die Subdisziplin internationale Beziehungen allerdings auch ihren exklusiven Zugang zum Erklärungsobjekt. Die Bedeutung von internationalen Organisationen als Organisationen bzw. von organisationalen Faktoren als Variablen der Politikanalyse würde dann aber wachsen. In gewisser Weise kann auch die IB mehr von einem expliziteren Fokus auf internationale Regierungsorganisationen als Organisationen profitieren als es die Subdisziplinen Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse vermögen. Denn zunächst einmal kann die IB mit einiger Berechtigung die Analyse internationaler Organisationen als einen wichtigen Bereich ihrer Kernaufgabe darstellen. Ferner wurden organisationale Faktoren in den IB bislang tatsächlich vernachlässigt, so dass objektiver Nachholbedarf besteht.

5. Es gilt das organisationstheoretische Erklärungspotenzial den Bedürfnissen der Analyse der internationalen Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher und policyanalytischer Perspektive anzupassen. Um den Mehrwert der Integration von organisationalen Faktoren – vermittelt über eine

verwaltungswissenschaftliche oder policyanalytische Perspektive – in den Politikanalysen der internationalen Beziehungen zu erhöhen, muss das Erklärungspotenzial der Organisationstheorie erneut ausgelotet werden. Praktisch gab es nur in den 1980er Jahren Versuche, im Fokus auf internationale Organisationen als Organisationen die beiden Subdisziplinen IB und Organisationssoziologie zusammen zu bringen. Dies heute erneut zu versuchen, darin besteht die Herausforderung für die weitere Forschung in diesem Kontext. Bei der Integration von internationalen Organisationen in die Analyse müssten beispielsweise Erkenntnisse über interne Erfolgskriterien, Organisationsstrukturen, Prozeduren, formale und informelle Regeln, Karriereverläufe, Motivations- und Sozialisierungsmuster, tradierte Problemlösungsvorstellungen der fokussierten Behörde gewonnen werden. Auch daran zeigt sich wieder die Verschränkung dieser Agenda mit den Ansätzen der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Analyse.

6. Schließlich gilt es realistisch zu bleiben: Organisationale Faktoren können bei der Politikanalyse den Wert von bedeutenden intervenierenden Variablen annehmen. Es geht insofern darum, bestehende Erklärungsprogramme sinnvoll zu ergänzen und nicht darum, diese zu ersetzen. Von einem (neuen) Fokus auf internationale Regierungsorganisationen als Organisationen innerhalb der internationalen Beziehungen oder auch subdisziplinübergreifend eine umfassende Reorientierung zu erwarten, erscheint übertrieben. „Institutions do not determine political action and results in detail. They constrain and enable outcomes without being an immediate or direct cause of them. The same organisational arrangement can have different consequences under different conditions, and different arrangements can produce the same effects” (Olsen 2007: 6). Am wahrscheinlichsten ist daher, dass organisationale Faktoren als wichtige intervenierende Variablen konzeptionalisiert werden können. Als solche sollte ihr Potenzial weiter ausgeschöpft werden. Dass die staats- bzw. systemzentrierten Ansätze der internationalen Beziehungen für einen derartigen organisationstheoretischen Zugang zu internationalen Organisationen bislang wenig Raum gelassen haben, ist angesichts der vorherrschenden Forschungsinteressen wenig erstaunlich. Im Überschwang der Hoffnung, dass in einer organisationstheoretischen Perspektive neue Erklärungsmöglichkeiten auch für Analysen der internationalen Beziehungen liegen könnten, sollte daher nicht

verdrängt werden, dass auch in Zukunft internationale Organisationen nur ein Faktor unter vielen bleiben werden.

7. Zur Konkretisierung des Wertes einer Perspektive von internationalen Organisationen als Organisationen sind Beharrlichkeit und Forschungspragmatik gefragt. Zunächst sollte der Nexus zwischen Organisationswandel und Politikwandel in den Mittelpunkt gerückt werden. Das – und das ist die Quintessenz dieses Beitrags – erscheint ein probates Mittel, um über die vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Forschung einen Mehrwert zu erzeugen (Bauer 2008c). Ferner ist die Trennung zu überwinden, die sich in der Analyse von EU-Organisationen – vornehmlich der Europäischen Kommission – und VN-Organisationen aufgetan hat. Gerade im Hinblick auf die Europäische Kommission existieren ausgefächerte und reiche theoretische Ansätze, mit denen organisationale Faktoren für Politikanalysen auch im Kontext der Analyse anderer internationaler Organisationen fruchtbar zu machen sind. Der Rückgriff auf diese Literatur sollte es ermöglichen, ein Raster für die Integration der organisationalen Perspektive auf internationale Organisationen zu destillieren. Ein zentrales Problem, das zunächst in den Mittelpunkt gestellt werden könnte, ist zudem die Frage unter welchen Bedingungen organisationale Faktoren tatsächlich unabhängigen – sei es auch nur intervenierenden – Erklärungswert annehmen. Zudem ist eine Auswertung der bisherigen Forschungsstränge auf der Grundlage einer zu entwickelnden organisationssoziologischen Systematik notwendig. Eine solche disziplinenübergreifende Auswertung wäre dann der ideale Ausgangspunkt für die Konzeption weiterer Forschungsanstrengungen.

Literaturverzeichnis

- Abbott, K.W. / Snidal, D., 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution*, 42(1): 3-32.
- Allison, G./Zelikow, P., 1999 [1971]: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd edition, Longman.
- Archer, C., 1992: *International Organizations*, London: Routledge.
- Balint, T. and Knill, C., 2007: The Limits of Legitimacy Pressure as a Source of Organizational Change: The Reform of Human Resource Management in the OECD', in M.W. Bauer and C. Knill (eds), *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden: Nomos, pp. 117-131.
- Balint, T./Bauer, M.W./Knill, C., 2008: Bureaucratic change in the European administrative space. The case of the European Commission', *West European Politics* 32(1): (forthcoming).
- Barnett, M./Finnemore, M. 2004: *Rules for the world. International organizations in global politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barnett, M.N./Finnemore, M. 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, *International Organization* 53(4): 699-732.
- Bauer, M.W., 2005: Damit ist ein Staat zu machen: Verwaltungsstudium in Ostmitteleuropa, in: *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, 55. Jahrgang, Heft 11, 55-66.
- Bauer, M.W., 2006: Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen, *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 97(3): 270-292.
- Bauer, M.W., 2007a: Introduction: Management reforms in international organizations', in M.W. Bauer and C. Knill (eds.), *Management reforms in international organizations*, Baden-Baden: Nomos, pp. 11-23.
- Bauer, M.W., 2007b: The politics of reforming the European Commission administration, in M.W. Bauer and C. Knill (eds.), *Management reforms in international organizations*, Baden-Baden: Nomos, pp. 54-69.
- Bauer, M.W., 2008a: Organisational change, management reform and EU policy-making, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5, 627-647.
- Bauer, M.W., 2008b: Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs. Commission Reform and Middle Management, in: *Journal of European Public Policy*, 15(5), 691-707.
- Bauer, M.W., 2008c: Der Throughput-Output-Nexus in der empirischen Verwaltungswissenschaft, *Die Verwaltung* 41(1): 63-76.
- Bauer, M.W./Förster, H., 2008: Managementwandel in der Europäischen Zentralbank, in: *Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung*, 14(3), 115-121.
- Bauer, M.W./Knill, C. (eds), 2007: *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden: Nomos.
- Bauer, M.W./Heisserer, B., 2009: Die Europäische Kommission, in: Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): *Europalexikon*, Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart (im Erscheinen).
- Bauer, S., 2006: Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environmental Politics, in: *Global Environmental Politics* 6(1), 23-49.
- Beigbeder, Y., 1997: *The Internal Management of UN Organizations. The Long Quest for Reform*, Basingstoke: Macmillan.
- Beigbeder, Y., 2003: 'Fraud, Corruption, and United Nations Culture', in D. Dijkzeul and Y. Beigbeder (eds), *Rethinking International Organizations. Pathology & Promise*, New York: Berghahn Books, pp. 166-192.
- Bellier, I., 1995: Une culture de la Commission européenne? De la rencontre des cultures et du multilinguisme des fonctionnaires. In Y. Mény, P. Mueller and J.L. Quermonne (eds.), *Politiques publiques en Europe*, pp. 49-60. Paris: L'Harmattan.

- Benner, T./Mergenthaler S./Rotmann, P., 2007: International bureaucracies: The contours of a (re)emerging research agenda, paper presented at the German Political Science Association (DVPW) IR section conference, Technical University Darmstadt, 14th July 2007.
- Bennett, L.A., 1977: International Administration and the Search for Leadership, in: Bennett, L.A. (Hrsg.), International Organizations: Principles and Issues. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 323-347.
- Bennett, L.A./Oliver, James K., 2002: International Organizations: Principles and Issues, 7th Edition, Upper Saddle River Prentice Hall.
- Biermann, F. / Bauer, S., 2005: Managers of Global Governance: Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies, Global Governance Working PaperNo 15. Amsterdam u.a.: The Global Governance Project.
- Brunsson, N., 2003: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations. Copenhagen Business School Press; 2Rev Ed edition.
- Bugdahn, S., 2006: Reforming the World Trade Organization - a Choice between Effectiveness and Equity? Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Cashore, B./Auld, G./Newsom, D., 2004: Governing Through Markets. Forest Certification and the Emergence of Non-state Authority, New Haven: Yale University Press
- Christiansen, T., 1997: Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission, Journal of European Public Policy 4(1): 73-90.
- Christiansen, T., 2006: The European Commission. The European executive between continuity and change, in J. Richardson (ed.), European Union. Power and policy-making, New York: Routledge, pp. 99-117.
- Cini, M., 1996: The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration. Manchester: Manchester University Press.
- Coombes, D., 1968: Towards a European Civil Service. London: Chatam House.
- Coombes, D., 1970: Politics and bureaucracy in the European Community a portrait of the Commission of the EEC, London: Allen & Unwin.
- Cortell, A.P. and Peterson, S., 2006: Dutiful agents, rogue actors, or both? Staffing, voting rules, and slack in the WHO and WTO, in D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson and M.J. Tierney (eds), Delegation and agency in international organizations, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 255-280.
- Cox, R.W., 1969: The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organizations, in: International Organization 23(2), 205-230.
- Cox, R.W./Jacobson, H.K., 1973: The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization. New Have, CT: Yale University Press.
- Cram, L., 1993: Calling the tune without paying the piper? The role of the Commission in European Community social policy, Policy and Politics 21(3): 135-46.
- Cram, L., 1994: The European Commission as a multi-organization: Social policy and IT policy in the EU, Journal of European Public Policy 1(2): 195-217.
- Cutler, C.A./Haufler, V./Porter, T. (eds), 1999: Private Authority and International Affairs, Albany: State University of New York Press.
- Davies, M.D.V., 2002: The administration of international organizations: top down and bottom up, Burlington: Ashgate.
- Dijkzeul, D., 1997: The management of multilateral organizations. Den Haag: Kluwer Law International.
- Dijkzeul, D. and Beigbeder, Y. (eds), 2003: Rethinking International Organizations. Pathology & Promise, New York: Berghan Books.
- Drori, G.S./Meyer, J.W./Hwang, H. (eds), 2006: Globalization and Organization: World Society and organizational change, Oxford: Oxford University Press
- Easton, D., 1965: A Systems Analysis of Political Life, New York: John Wiley.
- Edwards, G./Spence, D., 1994: The European Commission, London: Longman.

- Egeberg, M. (ed.), 2006: *Multilevel Union Administration. The Transformation of Administrative Politics in Europe*. Palgrave: London.
- Ellinas, A./Suleiman, E., 2008: Reforming the Commission: Between modernization and bureaucratization, *Journal of European Public Policy* 15(5): 708-725.
- Gehring, T., 1994: *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Geri, L.R., 2001: New Public Management and the reform of international organizations, in: *International Review of Administrative Sciences* 67(3): 445-460.
- Gordenker, L./Saunders, P.R., 1978: *Organisation Theory and International Organisation*, in: Taylor, P./Groom, J.R. (eds.), *International Organisation: A Conceptual Approach*, London: Frances Pinter.
- Gould, D.J./Kelman, H.C., 1970: Horizons of Research on International Civil Service, *Public Administration Review* 30(3): 244-251.
- Grande, E., 2003: Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung. In: E. Grande/ R. Prätorius (eds), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos, pp. 283-297. Außerdem veröffentlicht 2004 in: U. Beck/ C. Lau (eds), *Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, pp. 384-401
- Graz, J.-C./Nölke, A., (eds) 2008: *Transnational Private Governance and Its Limits*, London: Routledge.
- Haftel, Y.Z./Thompson, A., 2006: The Independence of International Organizations: Concept and Applications, *Journal of Conflict Resolution* 50(2): 253-275.
- Hall, P.A/ Taylor, R.C.R., 1996: *Political Science and the three Institutionalisms*, *Political Studies*, 1996.
- Hatch, M.J. 1997: *Organization Theory and Design: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*, Oxford: OUP.
- Hawkins, D.G./Lake, D.A./Nielsen, D.L./Tierney, M.J., 2006: Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory, in D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielsen and M.J. Tierney (eds), *Delegation and agency in international organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38.
- Heichel, S./Pape, J./ Sommerer, T., 2005: Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence, *Journal of European Public Policy* 12 (5), 817-840.
- Héritier, A., 1997: Policy-Making by subterfuge: Interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe—Perspectives from distinct policy areas, *Journal of European Public Policy* 4(2): 171–89.
- Holzinger, K./Knill, C., 2005: Causes and conditions of cross-national policy convergence, *Journal of European Public Policy* 12(5): 775-796.
- Hooghe, L., 2001: *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S.P., 1973: Transnational organizations in world politics, *World Politics* 25, 333-368.
- Jacobson, H.K., 1984: *Networks of Interdependence*, New York: Knopf.
- Jacobson, H.K./Reisinger, W.N./Mathers, T., 1986: National Entanglements and International Governmental Organizations, *American Political Science Review*, 80 (March), 141-159.
- Jönsson, C., 1986: Interorganization Theory and International Organization, in: *International Studies Quarterly* 30: 1, 39-57.
- Kassim, H., 2004: The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission is an Heroic but Thankless, Task., *Public Policy and Administration* 19(3): 25-41.
- Kassim, H., 2008: Mission impossible but mission accomplished? The Kinnock reforms and the European Commission, *Journal of European Public Policy* 15(5): 648-668

- Keohane, R., 2002: Intergovernmental Organizations and Garbage Can Theory, *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(2): 155-160.
- Kille, K.J./Scully, R.M., 2003: Executive Heads and the Role of Intergovernmental Organizations: Expansionist Leadership in the United Nations and the European Union, *Political Psychology* 24(1): 175-198.
- Knill, C., 2001: *The Europeanization of national administrations: Patterns of institutional change and persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, C., 2005: Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors, *Journal of European Public Policy* 12(5): 764-774.
- Knill, C./Balint, T., 2008: Explaining variation in organizational change: The reform of human resource management in the European Commission and the OECD', *Journal of European Public Policy* 15(5): 669-690.
- Knill, C./Bauer, M.W., 2007: Theorizing Management Reforms in International Organizations, in M.W. Bauer and C. Knill (eds), *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden: Nomos, pp. 191-199.
- Knill, C./Holzinger, K., 2007: Ursachen und Bedingungen internationaler Politikkonvergenz. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38, 85-106.
- König, K./Beck, J. (eds), 1995: *Arbeitender Staat: Studien Zur Regierung und Verwaltung*. Klaus König zum sechzigsten Geburtstag, Baden-Baden: Nomos.
- König, K., 2002: Zwei Paradigmen des Verwaltungsstudium – Vereinigte Staaten von Amerika und Kontinentaleuropa, in: ders. (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 393-423.
- König, K., 2003: Rückkehr von der Studienfahrt – Verwaltungswissenschaft als Reisebericht, *Speyerer Vorträge Heft* 70, Speyer.
- Kratochwil, F./Ruggie, J.G., 1986: International organization: a state of the art on an art of the state, *International Organization* 40(4): 753-775.
- Liese, A. and Weinlich, S., 2006: Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds, *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 37: 491-524.
- Ludlow, P., 1991: The European Commission, in R.O. Keohane and S. Hoffman (eds.), *The new European Community. Decision-making and institutional change*, Boulder: Westview Press, pp. 85–132.
- Luhmann, N., 1968: *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag
- March, J.G./Olsen J.P., 1983: Organizing Political Life: What administrative reorganization tells us about government, *American Political Science Review* 77, 281-297.
- March, J.G./Olsen, J.P., 1984: The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J.G./Olsen, J.P., 1998: The institutional dynamics of international political orders, *International Organization* 52: 943-69
- March, J.G./Olsen, J.P., 1989: *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- March, J.G./Olsen, J.P., 2006: Elaborating the New Institutionalism, in R.A.W. Rhodes/S. Binder/B. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*: 3-20. Oxford: Oxford University Press, 3-20
- Martins, L./Simmons, B., 1998: Theories and Empirical Studies of International Institutions, *International Organization*, 52(4), 729-757.
- Mathiason, J.R., 2007: *Invisible Governance. International Secretariats and World Politics*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Mayntz, R., 1979: Public Bureaucracies and Policy Implementation. In: *International Social Science Journal* 31(4), 633-645.

- Mayntz, R., 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: T. Ellwein, J.J. Hesse, R. Mayntz, F.W. Scharpf (eds) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 89-110.
- Mayntz, R., 2002: Internationale Organisationen im Prozess der Globalisierung, in: Nahamowitz, P./Voigt, R. (eds): Globalisierung des Rechts II. Internationale Organisationen und Regelungsbereiche, Baden-Baden, Nomos: 85-100.
- Mayntz, R., 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, G.F./Zürn, M. (eds): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41, 43-60.
- McLaren, R.I., 1980: Civil Servants and Public Policy: A Comparative Study of International Secretariats, Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier Press.
- Metcalf, L., 1992: After 1992: Can the Commission manage Europe?, Australian Journal of Public Administration 51(1): 117-130.
- Metcalf, L., 2000: Reforming the Commission: Will organisational efficiency produce effective governance?, Journal of Common Market Studies 38(5): 817-841.
- Ness, G.D./Brechin, S.R., 1988: Bridging the gap: international organizations as organizations, International Organization 42(2): 245-273.
- Nölke, A., 1994: Internationale Interorganisations-Netzwerke: Das Beispiel der Geberkoordination für Afrika südlich der Sahara, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1, 2, 313-334.
- Nölke, A., 2000: Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzeptionen aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-)Organisationssoziologie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehung 7 (2), 331-358.
- Nugent, N., 2001: The European Commission. Houndmills and New York: Palgrave.
- Olsen J.P., 2001: Garbage Cans, new institutionalism, and the study of politics, American Political Science Review 95 (1) 191-198.
- Olsen, J.P., 2003: Towards a European administrative space?, Journal of European Public Policy 10(4): 506-531.
- Olsen, J.P., 2006: Maybe it is time to rediscover bureaucracy, Journal of Public Administration Research and Theory 16(1): 1-24.
- Olsen, J.P., 2008a: The Ups and Downs of Bureaucratic Organization, Annual Review of Political Science, 11, 13-37.
- Olsen, J.P., 2008b: Change and continuity. An institutional approach to institutions of democratic government, ARENA working paper, No. 15/2008.
- Olsen, J.P., 2007: Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay, ARENA Working Paper No. 13, <http://www.arena.uio.no>.
- Peterson, J., 2008: Enlargement, reform and the European Commission. Weathering a perfect storm?, Journal of European Public Policy 15(5): 761-780.
- Pollitt, C./Bouckaert, G., 2004: Public Management Reform - A comparative analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Reinalda, B., 1998: Organization Theory and the autonomy of the ILO: two classic Studies still going strong, in: Reinalda, B./Verbeek, B. (eds): Autonomous Policy-Making in international Organizations, London/New York, 42-61.
- Reinalda, B./Verbeek, B., (eds): Autonomous Policy-Making in international Organizations, London/New York.
- Reinalda, B./Verbeek, B., 2004: The issue of decision making within international organizations, in B. Reinalda/B. Verbeek (eds), Decision Making within International Organizations, London: Routledge, pp. 9-41.
- Reymond, H./Mailick, S., 1986: The International Civil Service Revisited, Public administration review 46(2): 135-143.
- Rittberger, V./Zangl, B., 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte (3. Aufl.), Wiesbaden: VS Verlag.

- Salomons, D., 2003: Good Intentions to Naught. The Pathology of Human Resources Management at the United Nations, in D. Dijkzeul/Y. Beigbeder (eds), *Rethinking International Organizations. Pathology & Promise*, New York: Berghahn Books, pp. 111-139.
- Sanjuan, P.A., 2005: *The UN Gang: A Memoir of Incompetence, Corruption, Espionage, Antisemitism and Islamic Extremism at the UN Secretariat*, New York: Doubleday Books.
- Scharpf, F.W., 1977: Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy, *Organization and Administrative Sciences* 8(1): 149-168.
- Scharpf, F.W., 1997: *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, CO/ Oxford: Westview Press
- Scharpf, F.W., 1999: *Governing in Europe. Effective and democratic?*, Oxford/ New York: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., 1973: *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*.
- Schmidt, M.G., 1995: Policy-Analyse, in: A. Mohr (eds), *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München
- Schnapp, K.U., 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schön-Quinlivan, E., 2008: Implementing organisational change. The case of the Kinnock Reforms, *Journal of European Public Policy* 15(5): 726-742.
- Seibel, W., 2008: Moderne Protektorate als Ersatzstaat: UN-Friedensoperationen und Dilemmata internationaler Übergangsverwaltungen, in: Schuppert, G.F./Zürn, M. (eds): *Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41*, 499-530.
- Selznick, P., 1957: *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row.
- Shaffer, G.C., 2001: The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters', *Harvard Environmental Law Review* 25(1): 1-93.
- Siebenhüner, B., 2003: *International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance: A Conceptual Framework*. Global Governance Working Paper No 15. Amsterdam u.a.: The Global Governance Project.
- Simmons, B./Martin, L., 2002: International Organisations and Institutions, in Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (eds.): *Handbook of International Relations*, London: Sage, 192-210
- Spence, D.B./Edwards, G. (eds.), 2006: *The European Commission*, London: John Harper.
- Suvarierol, S., 2007: *Beyond the myth of nationality: A study on the networks of European Commission Officials*, Utrecht: Eburon.
- Tierney, M./Weaver, C.E. (eds.), 2008: *The Politics of International Organisations* (forthcoming).
- Traub, J., 2006: *The best intentions: Kofi Annan and the UN in the era of American World Power*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Trondal, J., 2006: Governing at the Frontier of the European Commission. The case of seconded national experts, *West European Politics*, 29 (1): 147-160.
- Trondal, J., 2007: The public administration turn in integration research, *Journal of European Public Policy* 14(6): 960-972.
- Trondal, J./Marcussen, M./Veggeland, F., 2005: Re-discovering International Executive Institutions, *Comparative European Politics*, 3 (2): 232-258.
- Weiss, T.G., 1975: *International Bureaucracy. An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*, Lexington Mass: Lexington Books.
- Windhoff-Héritier, A., 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag
- Xu, Y.-C./Weller, P., 2008: To be, but not to be seen: Exploring the impact of international Civil Servants, in *Public Administration*, 86(1), 23-51.
- Zweifel, T.D., 2006: *International Organizations and Democracy. Accountability, Politics and Power*, Lynne Rienner Publishers: Boulder.