

Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen - Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates

Benz, Arthur

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Benz, A. (2017). Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen - Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10(2), 211-227. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i2.03>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Arthur Benz

Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen – Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates

Zusammenfassung

Verwaltungen üben im Staat konkrete Herrschaft aus. Dies geschieht, wie die Implementationsforschung herausfand, nicht nur durch Genehmigungen und Anordnungen mittels verbindlicher, zwangsbewehrter Verwaltungsakte, sondern auch durch Vereinbarungen und Überzeugungen. Im Kontext des Staates werden diese Handlungsformen unter der Bedingung eingesetzt, dass eine Behörde ihre Entscheidungen autonom gegen den Willen eines Adressaten durchsetzen kann, sofern sie mit anderen Handlungsformen ihre Ziele nicht zu erreichen vermag.

Die Verwaltungen internationaler Organisationen üben Herrschaft in einer Ordnung jenseits des Staates aus. Ihre Entscheidungen und Maßnahmen richten sich primär an Verwaltungen souveräner Nationalstaaten, denen gegenüber sie in der Regel keinen Zwang ausüben können. Fachautorität gilt als wesentliche Quelle ihrer Macht, die sie vor allem in kommunikativen Beziehungen mit nationalen Verwaltungen einsetzen, um durch Kooperation und Überzeugung administratives Handeln zu koordinieren.

In dieser kommunikativen Mehrebenenverwaltung beruht Herrschaft auf einer Kombination der fachlichen Autorität internationaler und der rechtlich geregelten Kompetenzen nationaler Verwaltungen. Kommunikative Beziehungen generieren aber auch Machtasymmetrien. Macht äußert sich in der strategischen Gestaltung von Koordinationismustern und durch Inklusion oder Exklusion von Akteuren in Kommunikationsbeziehungen. Im Hinblick auf die Herrschaftsfunktion der Verwaltung stellt sich folglich die Frage, wie Macht und Verwaltungshandeln in diesen besonderen Mehrebenenstrukturen legitimiert werden kann.

Communicative interaction between states and international organisations – the constitution of administrative authority beyond the state

Abstract

In a modern state, public administration exerts authority by implementing political decisions or law in particular situations. As revealed in implementation research, administrative authority is revealed not only in enforceable unilateral acts like approval or orders, but also in agreements and persuasion. In the context of the state, administrations applying these tools can take resort to unilateral action against the will of addressed actors, if cooperative or persuasive modes fail to achieve the intended aims.

International public administration operates in a political order beyond the state. Their decisions and actions address administrative actors of sovereign member states. As a rule they cannot enforce their policy against the will of national governments or administrations. Expertise constitutes the primary source of power of international administration, which they use in essentially communicative relations with national administrative authorities in order to coordinate administrative policy-making by cooperation and persuasion.

In this particular type of multilevel administration, authority is based on a combination of expertise of international administration and legal power of national administration. Yet communicative relations also generate asymmetric structures of power resulting from the strategic use of patterns of coordination and from the inclusion of some actors in communication and the exclusion of others. Against this background and the particular features of multilevel administration beyond the state, legitimacy of administrative power and policy-making appears as a particular problem.

Schlagworte: Internationale Verwaltung, Koordination, Legitimation, Mehrebenenverwaltung

Keywords: International Administration, Coordination, Legitimacy, Multilevel Administration

1. Global Governance und internationale Verwaltung

Die internationale Politik hat sich aus Beziehungen zwischen Regierungen und einer Rechtsordnung zu einer globalen Herrschaftsordnung, einer „Global Governance“ entwickelt (Zürn 2011). Herrschaft basiert auf Kompetenzen, die Staaten in Konflikten und in ihrer Zusammenarbeit ausüben, die Staaten auf internationale Organisationen übertragen haben, oder die internationale Gerichte oder Streitschlichtungsinstanzen auf der Grundlage des internationalen Rechts anwenden. Sie äußert sich in Erklärungen, die nach Regierungskonferenzen veröffentlicht werden, in zwischenstaatlichen Verträgen oder Absprachen, in Entschließungen von politischen Versammlungen, oder in Entscheidungen über Konflikte zwischen Streitparteien. Doch Beschlüsse und Vereinbarungen ohne die Macht, diese auch gegen diejenigen durchzusetzen, gegen deren Interessen sie sich richten, sind nur Worte, wie Thomas Hobbes dies ausdrückte: „...are but Words and of no strength to secure a man at all“ (Hobbes 1651, 1985, S. 223). Als Hobbes diesen Satz schrieb, kritisierte er die Feudalordnung, die auf Abhängigkeitsbeziehungen und Tauschverhältnissen beruhte und zu seiner Zeit bereits durch Konfessionskonflikte zerstört worden war, und nicht die internationale Ordnung. Diese wurde mehr als 300 Jahre später mit der mittelalterlichen Herrschaft verglichen (Bull 1977), weil es in ihr keine Durchsetzungsmacht gibt, die zu Hobbes Zeiten durch das Schwert symbolisiert wurde.

Die internationale Ordnung hat den Zustand der Anarchie, dem von Hobbes beschriebenen Krieg aller gegen alle, inzwischen weitgehend überwunden, und dies geschah nicht durch die Monopolisierung der Macht in den Händen eines absolutistischen Herrschers, sondern durch Kooperation, Vereinbarungen und Recht. Das Problem der Durchsetzbarkeit ist damit nicht gelöst. Doch schon Hobbes übersah eine Entwicklung, die im 17. Jahrhundert auf dem europäischen Kontinent bereits weiter fortgeschritten war als in England, nämlich die Entwicklung der Verwaltung. Sie stellt diejenige Instanz dar, die Entscheidungen notfalls mittels physischen Zwangs durchzusetzen vermag. Diese Kompetenz der Verwaltung ergänzt die politische Macht, allgemeingültige Entscheidungen zu treffen, weshalb sie Max Weber zum notwendigen Merkmal des Staates erklärte. Weber betonte zugleich den engen Zusammenhang zwischen der historischen Entwicklung der modernen Staatsgewalt und der Verwaltung, die Herrschaft konkret werden lässt (Weber 1976, Anter 1995). Zwar fanden im Laufe der Geschichte Machthaber, gleichgültig ob es sich um legitime Monarchen, Aristokratien oder illegitime Autokraten oder Tyrannen handelte, auch andere Mittel, ihre Anordnungen durchzusetzen, angefangen vom Militär über Gegenleistungen für Loyalität bis hin zu Ideologien, mit denen sie das Volk betäubten. Moderne Formen der Herrschaft funktionieren aber vor allem, indem rechtmäßige und anerkannte Beschlüsse einer gesetzgebenden Institution oder einer Regierung durch einen autonomen Verwaltungsstab vollzogen werden. Dabei bewirkt die Etablierung einer Verwaltung, dass Macht geteilt und gemäßigt wird. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sichern die Legitimität von abstrakt-generellen Entscheidungen, während eine diese Entscheidungen ausführende Verwaltung dies für konkrete Machtanwendung im Einzelfall, also für die Herrschaft im Alltag (Weber 1976, S. 122) leisten soll.

In Analogie zur historischen Entwicklung und Funktionsweise der staatlichen Herrschaft könnte man schließen, dass die internationale Verwaltung in der Global Governance eine vergleichbare Funktion erfüllt. Dabei ist zu bedenken, dass von ihr erwartet wird, politische Entscheidungen möglich zu machen und internationale Organisationen am Laufen zu halten, während die meisten Entscheidungen, die auf der internationalen Ebene getroffen werden, in Verwaltungen von Nationalstaaten umgesetzt werden. Doch beschränkt sich die Arbeit internationaler Verwaltungen nicht darauf, in politischen Gremien zuzuarbeiten. Sie erfüllen nicht nur Sekretariatsfunktionen für Versammlungen und Regime, sondern arbeiten auch an der Lösung von Problemen, wobei sie darauf hinzuwirken versuchen, diejenigen Akteure, welche Probleme verursachen, zu Verhaltensänderungen oder konkreten Handlungen zu veranlassen. Internationale Herrschaft wird also nicht nur durch Recht, durch Diskurse und Verhandlungen und durch Vereinbarungen und Deklarationen von Regierungen oder parlamentarischen Versammlungen ausgeübt, sondern auch in Form der Verwaltungsherrschaft.

An diesem Punkt endet aber die Überzeugungskraft von Analogieschlüssen, die aus der historischen Betrachtung gewonnen werden kann. Die Entstehung der internationalen Ordnung lässt sich nicht als Staatsbildung beschreiben oder mit ihr vergleichen, und selbst die Europäische Integration befindet sich nicht auf dem Wege der „Staatswerdung“. Die internationale Verwaltung arbeitet „jenseits des Staates“, also nicht nur außerhalb des Kontexts von Nationalstaaten, sondern auch ohne einen mit einem Staat vergleichbaren Ordnungsrahmen. Daraus folgt aber, dass sie sich von den Formen der Verwaltung, die im modernen Staat entstanden sind, unterscheiden sollte. Einige markante Unterschiede wurden in der Literatur auch schon hervorgehoben (*Barnett/Finnemore* 2004: 20-44; *Kim/Shena et al.* 2014; *Egeberg* 2006; *Nedergaard* 2007; *Trondal/u.a.* 2010; *Ellinas/Suleiman* 2011; *Trondal* 2013; *Bauer u.a.* 2017), wie etwa die geringe organisatorische Geschlossenheit, der geringe Formalisierungsgrad der Verfahren, die hohe Fluktuation des Personalbestands und eine hohe Unsicherheit über finanzielle Ressourcen. Wenig Aussagen finden sich in der Literatur allerdings hinsichtlich der Frage, wie die Verwaltung ihre Herrschaftsleistungen erbringt, wenn sie sich nicht auf den Schatten der Durchsetzungsgewalt des Staates verlassen kann. Im Folgenden werden Erkenntnisse aus einem von der DFG geförderten Forschungsprojekt zusammengefasst, das sich mit dieser Frage befasste.¹

2. Mehrebenenkoordination als Grundlage internationaler Verwaltungsherrschaft

Internationale Verwaltungen verfügen in der Regel über keine formale Durchsetzungsmacht oder Zwangsgewalt, da Mitgliedstaaten diese selten auf die internationale Ebene delegieren. Gleichwohl wirken sie an der Ausübung von Herrschaft mit, sofern damit gemeint ist, dass internationales Recht, Beschlüsse, die in internationalen Organisationen oder intergouvernementaler Regierungskonferenzen gefasst werden, zwischenstaatliche Vereinbarungen oder Entscheidungen internationaler Gerichte in die notwendigen Handlungen und Maßnahmen der Adressaten umgesetzt werden.² Sie erfüllen diese Leistung in der Regel nicht alleine, sondern in Interaktion mit nationalen Verwaltungen. Mit anderen Worten, nicht internationale Verwaltungsorganisationen als solche, sondern interorganisatorische Strukturen und Prozesse der Interaktion zwi-

schen internationalen und nationalen administrativen Akteuren, kennzeichnen Verwaltungssysteme jenseits des Staates, tragen maßgeblich zur Funktionsweise der internationalen Ordnung bei und machen in diesem Kontext Herrschaft konkret wirksam. Verwaltungsherrschaft verwirklicht sich also in einer Mehrebenenverwaltung.

2.1 Mehrebenenverwaltung

Die Strukturen der Mehrebenenverwaltung sind Bestandteil einer Ordnung, die mit dem Begriff „Multilevel Governance“ erfasst wird (Zürn 2011). Sie unterscheiden sich aber, wie im Folgenden dargestellt wird, von den Mustern von Multilevel Governance, die im Zusammenwirken von Regierungen und bei der Koordination von politischen Zielen, Programmen und Gesetzen festgestellt werden können (vgl. dazu Benz/Corcaci/Doser 2016). Des Weiteren variieren sie je nach dem, inwieweit Staaten Kompetenzen auf internationale Organisationen und damit deren Verwaltungen delegieren. Ist dies in weitem Ausmaß der Fall, so entstehen hierarchische Strukturen, andernfalls sind Strukturen der Mehrebenenverwaltung entweder verschränkt oder dezentralisiert. Hierarchie setzt eine hohe Autonomie supranationaler Verwaltung gegenüber nationalen Regierungen voraus, die sich im internationalen Kontext weniger nach formalen Zuständigkeiten, sondern nach der Finanzierungsart (eigene Ressourcen oder Beiträge von Mitgliedstaaten) und der Unabhängigkeit des Verwaltungspersonals (eigene Rekrutierung statt Entsendung, Dauer der Beschäftigung und Arbeit in der internationalen Organisation statt in nationalen Außenstellen) bemessen lässt (Doser 2017, S. 122-123, unter Bezug auf Bauer/Ege 2016). Verschränkung ergibt sich weniger aus geteilten Kompetenzen sondern eher infolge einer starken Interdependenz, die sich in einer relativ geringen Autonomie der internationalen Verwaltung und einer starken Internationalisierung nationaler Behörden äußert (vgl. Doser 2017, S. 125-127). Dezentralisierung bedeutet, dass internationale Verwaltungen ohne formale Zuständigkeiten und mit geringer Autonomie in einem mehr oder weniger etablierten Handlungsverbund mit nationalen Verwaltungen interagieren, sei es um deren Handeln zu koordinieren oder einzelne Verwaltungen zu unterstützen.

Die verschiedenen Ausprägungen der Mehrebenenstrukturen resultieren nicht aus einer Rechts- oder Kompetenzordnung, sondern spiegeln emergente Interaktionsbeziehungen und Machtverhältnisse wider. Deswegen erlangen internationale Verwaltungen die Fähigkeit, politische Beschlüsse, Ziele oder Recht in Herrschaft umzusetzen, durch spezifische Koordinationsmodi. Nicht durch einseitige Anordnungen einer Verwaltung, sondern im Zusammenwirken mit nationalen Verwaltungen und der Harmonisierung von Handlungen der beteiligten Verwaltungen werden die erforderlichen Herrschaftsfunktionen erfüllt, wobei die Harmonisierung weniger auf formalen Regeln oder institutionellen Zwängen beruht, sondern überwiegend durch Verhandlungen oder Überzeugung in kommunikativen Prozessen erreicht wird.

Dass diese besonderen Koordinationsmodi weit verbreitet sind, scheint selbstverständlich zu sein, da internationale Verwaltungen in der Regel nicht den nationalen Verwaltungen übergeordnet sind und nicht zur Ausübung von Zwang befugt sind. Aber zum einen trifft diese Bedingung nicht generell zu, weil inzwischen zumindest Verwaltungsbehörden der EU in einzelnen Politikfeldern über die Kompetenz verfügen, nationale Regierungen oder Verwaltungen zu Maßnahmen zu veranlassen, die sie aufgrund

ihrer eigenen Präferenzen nicht ergreifen würden. Dennoch setzen die betreffenden EU-Verwaltungen selten ihre Durchsetzungsmacht ein, vielmehr nutzen sie in der Regel Kontakte zu nationalen Verwaltungen, um freiwillige Befolgung von Recht zu erreichen. Vergleichbar mit dem kooperativen Verwaltungshandeln in Staaten (Benz 1994) vermeiden sie auf diese Weise Transaktionskosten. Auch in diesen Fällen finden wir also einen Verwaltungsverbund, der zum Teil ohne direkte Beteiligung der Kommission, also durch Zusammenarbeit nationaler Verwaltungen zustande kommt (Hartlapp/Heidbreder 2017). Zum anderen engagieren sich selbst jene internationalen Verwaltungen, die über keine Vollzugskompetenzen verfügen, in der Mehrebenenkoordination, um Recht und politische Ziele umzusetzen oder Aufgaben zu erfüllen. Sie entwickelten Strategien, Verfahren oder Instrumente, die geeignet sind, Bedingungen des nationalen Verwaltungshandelns zu verändern. Ohne formale Vollzugsfunktion zu haben, befassen sie sich also mit dem Vollzug politischer Entscheidungen, sind aber, da ihre Verhandlungsmacht begrenzt ist, eher auf Beratung und Überzeugungsarbeit angewiesen.

2.2 Koordinationsmuster in der internationalen Mehrebenenverwaltung

Diese bis dato nur vermutete Besonderheit der Verwaltungsherrschaft in der internationalen Ordnung sowie ihre verschiedenen Ausprägungen konnten im Rahmen einer empirischen Untersuchung belegt werden.³ Ziel der Studie war es, Muster von Mehrebenenkoordination in der Verwaltung jenseits des Staates zu identifizieren. Dabei konnten natürlich weder alle internationalen Organisationen mit ihren Verwaltungen, die zum Teil in verschiedenen Aufgaben tätig sind, noch ihre Partnerverwaltungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten dieser Organisationen berücksichtigt werden. Diese Einschränkung der Reichweite war dem Untersuchungsgegenstand geschuldet. Ziel war es komplexe Struktur-Prozess-Zusammenhänge von Verwaltungsbeziehungen zu ermitteln. Diese können zunächst analytisch als typische Muster unterschieden werden. Man kann aber nicht erwarten, dass Verwaltungsmitarbeiter Muster selbst identifizieren können, und wenn sie Begriffe für ihre Tätigkeit und Verwaltungsbeziehungen haben, entsprechen diese nicht unbedingt den für den Vergleich erforderlichen Kategorien. Daher schied eine schriftliche Befragung aus, mit der ein großer Kreis von Verwaltungen zu erfassen wäre. Typen können aufgrund ihrer Komplexität nur diskursiv und hermeneutisch erschlossen werden. Das „Mapping“ von Koordinationsmustern erfolgte deshalb durch Auswertung von Daten, die über das Internet zugänglich sind, sowie telefonische und persönliche Interviews.⁴ Dieses Vorgehen erlaubte eine Zuordnung von schriftlichen oder mündlichen Aussagen zu den theoretisch abgeleiteten Typen durch Textinterpretation oder durch Verständigung im Gespräch. Berücksichtigt wurden Verwaltungen in ausgewählten internationalen Organisationen und verschiedenen Politikfeldern (zu Details des methodischen Vorgehens *Doser* 2017).

Mit diesem Vorgehen konnte die Vielfalt von Koordinationsbeziehungen und – praktiken auch nicht annähernd erfasst werden. Wir können auch nicht davon ausgehen, dass die gewonnenen Ergebnisse für alle Bereiche der internationalen Verwaltung repräsentativ sind. Allerdings ging es nicht darum herauszufinden, ob und welche Koordinationsmuster mehr oder weniger häufig oder in welcher Intensität zum Einsatz

kommen, sondern darum, die Existenz oder Nichtexistenz mit einer gewissen Plausibilität nachzuweisen. Es genügt deswegen, auf Hinweise dafür zu stoßen, dass ein Muster praktiziert wird, bzw., wenn diese Hinweise nicht zu finden waren, auf eine geringe Bedeutung oder Irrelevanz eines Musters zu schließen.

Die Typologie unterscheid Koordinationsmuster zum einen nach der Struktur der Verwaltungen, die – wie oben bereits erwähnt – in Folge einer asymmetrischen Kompetenzverteilung zugunsten der internationalen Verwaltung bzw. der nationalen Verwaltungen oder einer Kompetenzverschränkung zustande kommen. Des Weiteren können sich Verwaltungen ihr Handeln mittels verschiedener Modi koordinieren, die entweder auf Zwang, auf Kooperation oder auf Überzeugung beruhen. Im letzten Fall erfordert Koordination, dass die beteiligten Akteure ihre Präferenzen ändern, während Kooperation dies nicht erfordert, weil Akteure durch Tauschgeschäfte oder Kompromisse einen Bereich vereinbarter Präferenzen finden können. Zwang bedeutet in diesem Zusammenhang weniger, dass Akteure gegen ihren Willen zu einer Handlung veranlasst werden, vielmehr wird er dadurch ausgeübt, dass Akteure Koordinationsmechanismen unterworfen werden, denen sie sich nicht ohne gravierende Nachteile entziehen können (zur Entwicklung der Typologie vgl. Benz 2015; Benz/Corcaci/Doser 2016; Doser 2017).

Auf Zwang basierende Koordination wird in der Literatur zu Multilevel Governance als einseitige Entscheidung oder Regulierung im Kontext hierarchischer Strukturen bestimmt, wobei dieses Muster primär für die EU beschrieben wurde (Scharpf 2006; Tömmel/Verdun 2008; Börzel 2010). Die EU-Kommission kann selbst oder mit Hilfe von Regulierungsagenturen in vergemeinschafteten Politikfeldern Recht gegen Mitgliedstaaten durchsetzen, allerdings nur mithilfe eines Vertragsverletzungsverfahrens, in dem letztlich der EuGH entscheiden muss. Darüber hinaus kann die Kommission Finanzhilfen mit Auflagen verbinden und auf diese Weise regulative Politik durchsetzen. Weit verbreitet sind in der EU Formen der Politikverflechtung, die nationale Regierungen und europäische Organe zur Kooperation zwingen. In der Verwaltung kommt dieses Muster jedoch praktisch nicht vor, sieht man von den mit Vollzugsfunktionen betrauten Komitologie-Ausschüssen ab. Zwangsverhandlungssysteme spielen also weder in der EU noch in internationalen Organisationen eine nennenswerte Rolle. Staaten mögen auch in Standort- oder Steuerwettbewerb (Institutionenwettbewerb) zur wechselseitigen Anpassung ihrer Politik gezwungen sein, womit nicht nur unerwünschte, sondern auch erwünschte Koordinationseffekte erreicht werden. Verwaltungen, die die entsprechende Politik umsetzen, sind dadurch aber allenfalls indirekt betroffen: Ihre international ausgerichtete Tätigkeit und Interaktion im administrativen Mehrebenensystem wird dadurch nicht bestimmt. Verwaltungsherrschaft jenseits des Nationalstaats beruht also weder auf Zwangsmitteln noch auf Koordinationsmechanismen, die den beteiligten Verwaltungen Zwänge auferlegen.

Internationale Verwaltungen sind tatsächlich darauf angewiesen, mit nationalen Behörden zu kooperieren, und sie bemühen sich vor allem darum, Ihre Ziele im kommunikativen Handeln, durch Überzeugung der mit Durchsetzungsmacht ausgestatteten nationalen Verwaltungen zu verwirklichen. Das trifft auch zu, wenn internationale Verwaltungen über delegierte Kompetenzen verfügen, eigene Finanzmittel einsetzen können oder aufgrund des Fachwissens ihres unabhängigen Personals den nationalen Verwaltungen überlegen sind. Sie kooperieren dann im Schatten der Hierarchie, verhandeln über die Konditionen von Finanzhilfen oder nutzen ihre Fachautorität, um

Empfehlungen für Problemlösungen, Maßnahmen oder Institutionenreformen auszusprechen. Auch unter diesen Bedingungen verhandeln und kommunizieren internationale und nationale Verwaltungen miteinander, wenngleich in asymmetrischen Strukturen. Einseitige Herrschaftsausübung ist aber die seltene Ausnahme und fast nur im Kontext der EU zu beobachten.

Kompetenzverschränkungen, die wegen starker Interdependenzen nationaler und internationaler Verwaltungsaufgaben entstehen, zwingen internationale Verwaltungen zwar selten zur Kooperation, erzeugen jedenfalls keine „Zwangsverhandlungssysteme“ wie die Politikverflechtung in Deutschland und in der EU (*Scharpf* 1988), aber sie führen häufig zu einer Verdichtung von Kooperationsbeziehungen in Netzwerken oder zu Konsultationsprozessen, die der wechselseitigen Überzeugung dienen können. Ferner können Lernprozesse induziert werden, indem internationale Verwaltungen einen Erfahrungsaustausch oder Leistungsvergleiche zwischen nationalen Verwaltungen organisieren. Letztere können Anreize setzen, die Verwaltungstätigkeit in eine gewünschte Richtung zu lenken und dadurch koordinierend wirken. Solche Leistungswettbewerbe („*yardstick competition*“) sind allerdings weniger verbreitet als dies zu vermuten wäre. In unserer empirischen Untersuchung konnten wir nur in der EU, in der UN und in der OECD Hinweise auf dieses Koordinationsmuster finden und auch in diesen Organisationen ist es nur in Einzelfällen zu finden.

Internationale Verwaltungen unterstützen nationale Behörden in deren Zuständigkeitsbereich, insbesondere bei der Erfüllung spezieller Aufgaben wie etwa der Gesundheitsversorgung in Entwicklungsländern, bei der Bewältigung von Kriegsfolgen oder Naturkatastrophen, oder beim Aufbau einer modernen Verwaltung. Unterstützende Tätigkeiten basieren auf Vereinbarungen über die von den internationalen und nationalen Verwaltungen zu erbringenden Leistungen. Erstere versuchen oft auch, durch Vorschläge, wie nationalen Verwaltungen Aufgaben erfüllen können, diese zu beeinflussen oder auf Harmonisierung des Verwaltungshandelns in verschiedenen Staaten hinzuwirken. Grundlage solcher Vorschläge sind Berichte und Analysen, die Experten in internationalen Verwaltungen erstellen und publizieren. Da sie Daten und Informationen auswerten, die nationale Behörden liefern, kommt es schon bei der Erarbeitung von Vorschlägen zu Kommunikation zwischen Verwaltungen, die sich in der Umsetzung fortsetzt.

Diese kommunikativen Verwaltungsbeziehungen bilden gleichsam das Wesen der Mehrebenenverwaltung jenseits des Staates, zum einen weil sie Kooperation durch Überzeugungs- und Lernprozesse unterstützen, zum anderen weil sie eine schwach institutionalisierte Mehrebenenverwaltung zusammenhalten und funktionsfähig machen. Die Herrschaft kommt daher in spezifischen, kommunikativ entwickelten administrativen Praktiken zum Ausdruck. Diese Erkenntnis ist insofern nicht neu, als Studien zur internationalen Rechtspolitik, insbesondere bei der Verwirklichung von Menschenrechten und der Errichtung von internationalen Gerichten, den Verhandlungsmodus des „arguing“ bzw. diskursive Prozesse beschrieben haben (*Risse* 2000; *Deitelhoff* 2006). Ob diese Befunde auch für andere Bereiche der Politik gelten, sei hier dahingestellt. Vermutlich sind kommunikative Praktiken eher zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen verbreitet als zwischen Regierungen, also eher zwischen Akteuren, die wiederholt kooperieren, um Probleme zu lösen und durch Überzeugung Einvernehmen anstreben oder zumindest die Chance erhöhen, in Verhandlungen einen Interessenausgleich zu erreichen. Während Regierungen nationale Interessen verfolgen und

zum bargaining-Verhalten neigen, gründet sich internationales Verwaltungshandeln nicht primär auf Interessen und Zuständigkeiten, sondern auf Fachautorität (*Busch/Liese* 2017) oder „moral authority“ (*Barnett/Finnemore*, 2004, S. 25-27). Damit entspricht es einem besonderen Verwaltungsstil der Bediensteten in internationalen Verwaltungen, der problemorientiert, wissensbasiert und auf die Mobilisierung von Ressourcen gerichtet ist („entrepreneurial style“; *Knill u.a.* 2017). Grundsätzlich interagieren Verwaltungen im internationalen Mehrebenensystem weitgehend durch kommunikative Prozesse, also durch den Austausch von Wissen und Informationen, die Vermittlung von Empfehlungen und Vorschlägen, sowie die Konsultation über Probleme und Optionen ihrer Lösung. Diese Prozesse zielen auf Überzeugung und Lernen der Akteure.

2.3 Entwicklungslogik der Mehrebenenverwaltung

Die in unserer Untersuchung identifizierten Muster der administrativen Koordination variieren weniger zwischen Politikfeldern und internationalen Organisationen (wenngleich die EU als Sonderfall zu betrachten ist), sondern eher im Zeitverlauf. Die internationale Mehrebenenverwaltung zeichnet sich durch eine hohe Dynamik aus. Man könnte vermuten, dass diese Dynamiken in einer längeren historischen Entwicklung zu einer stärkeren Institutionalisierung von Verwaltungsbeziehungen oder zur Ausbildung dominanter Koordinationsmuster führte. Diese Vermutung könnte man etwa aus funktionalistischer Sicht (*Hooghe/Marks* 2014) damit begründen, dass internationale Verwaltungen mehr Autorität gewinnen, wenn sie komplexe Aufgaben großer internationaler Organisationen umsetzen, denen Mitgliedstaaten wegen der Komplexität und den Schwierigkeiten intergouvernementaler Politik entsprechende Kompetenzen übertragen haben („delegation of authority“). Dagegen wäre zu vermuten, dass sie eher auf kooperative oder persuasive Modi angewiesen sind, solange die Mitgliedstaaten internationale Organisationen zur gemeinsamen Entscheidung nutzen („pooling of authority“) und Vollzugskompetenzen bei den nationalen Verwaltungen bleiben. Ferner könnte man davon ausgehen, dass internationale Verwaltungen, denen es gelingt, ihre Strukturen eigenständig und ohne Mandat der politischen Organe internationaler Organisationen auszubauen (*Johnson* 2014), mehr Macht und Autorität gewinnen, die sie zur Etablierung von Mehrebenenkoordination nutzen. Schließlich könnte man auch Variationen der Koordinationsmuster in verschiedenen Politikfeldern erwarten, weil in diesen besondere Probleme zu lösen sind, und etwa regulative Aufgaben mit redistributiven Effekten eine stärkere Institutionalisierung internationaler Verwaltung erfordern. Keine dieser Vermutungen konnte durch unsere Untersuchung bestätigt werden, in der wir in Fallstudien zur DG Energy und zur Internationalen Energieagentur (IEA) der längerfristigen die Entwicklung der Mehrebenenverwaltung nachspürten.⁵ Selbst wenn Bedingungen vorhanden sind, die es erlauben, zwangsbasierte Koordinationsmuster einzusetzen, dominieren persuasive und kooperative Praktiken. Allenfalls kann man situationsbedingte Veränderungen in Reaktion auf politischen Druck von Seiten der Mitgliedstaaten oder infolge von besonderen Herausforderungen oder Krisen beobachten.

Internationale Verwaltungen entwickeln sich auch nicht nach einer Integrationslogik, weshalb Theorien der Integration nicht geeignet sind, Veränderungen zu erklären. Jedenfalls beobachten wir keine institutionelle Integration der Verwaltungsebenen, die

Wolfgang Wessel mit seiner Fusionsthese für die EU suggerierte (Wessels 2003). Richtig ist, wie Wessels in seinen Studien herausfand, dass das Personal internationaler Verwaltungen oft aus nationalen Verwaltungen rekrutiert und durch abgeordnete Beamte aus den Mitgliedstaaten ergänzt wird. Nationale und internationale Verwaltungen bilden aber keinen institutionellen Zusammenhang, weder in Form einer organisatorischen Fusionierung noch in Form von Gemeinschaftsaufgaben. Die Verwaltungsebenen bleiben institutionell getrennt. Die Zusammenarbeit von nationalen Behörden in einem nationalen Verwaltungsraum mag man als Teil der Europäischen Integration betrachten (Hofmann 2008), aber die Verwaltung selbst integriert sich nicht. Sie passt sich im Prozess der Europäisierung an, sie interagiert und kooperiert, zum Teil in geregelten Formen einer Verwaltungszusammenarbeit (Kment 2012), doch nationale wie europäische Verwaltungen behalten ihre formale Autonomie (Olsen 2003). Internationale Verwaltungen entstanden nicht in einem Integrationsprozess, sondern in einem Prozess der organisatorischen Differenzierung, der zur sogenannten „Bürokratisierung“ internationaler Organisationen führte (Barnett/Finnemore 1999). Mehrebenenverwaltungen jenseits des Staates bestehen daher in Interaktionskonstellationen, die nicht durch institutionalisierten Verflechtungen zusammengehalten werden, sondern auf der Grundlage einer formalen Trennung der Ebenen funktionieren.

Die längerfristige historische Entwicklung der internationalen Verwaltungsherrschaft ist Folge einer „Anlagerung“ einer Verwaltungsebene an die nationale Verwaltung (*layering*, im Sinne von Mahoney/Thelen 2010). Die Dynamik der Koordinationsmuster sowie die Dominanz kommunikativen Verwaltungshandelns erklären sich hingegen aus dem Handeln der Akteure in den Verwaltungen. Die in internationalen Verwaltungen tätigen Personen verfügen in den bestehenden Strukturen über große Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, sind aber zugleich auf die Interaktion und Koordination mit Verwaltungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Mit diesen müssen sie in einem engen Austausch stehen, um politische Ziele umsetzen zu können. Der Theorie des historischen Institutionalismus (Thelen 1999; Liebermann 2002; Pierson 2004; Steinmo/Thelen/Longstreth 2008) folgend kann man daher argumentieren, dass die sequenzielle Entwicklung, in der die Entstehung internationaler Verwaltungen zeitlich der Ausbildung nationaler Verwaltungen folgte und dann eine weitere Ebene bildet, zu einer institutionell wenig integrierten Mehrebenenstruktur führte. In dieser handeln Akteure aufgrund ihrer besonderen Interessen, einerseits ihre Macht auszuweiten oder zu erhalten und andererseits Interdependenzen mit möglichst geringen Transaktionskosten zu bearbeiten. Darüber hinaus folgen sie gemeinsamen Normen und Ideen, wobei sich die Vertreter internationaler Verwaltungen für das globale Gemeinwohl engagieren, das in der internationalen Politik bestimmt wird und im internationalen Recht zum Ausdruck kommt, und dessen Realisierung sich Mitarbeitende in nationalen Verwaltungen nicht völlig widersetzen können. Daraus resultiert die beschriebene Tendenz zu kommunikativen Interaktionen.

Kommunikative Interaktionen zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen sind wenig institutionalisiert, basieren auf persönlichen Netzwerken, verändern sich je nach strategischem Handeln internationaler Verwaltungsakteure, für die verschiedene Koordinationsmuster gleichsam ein „Menü“ darstellen, aus dem sie je nach Situation die geeigneten auswählen. Dabei kombinieren sie oft spezifische Koordinationsmuster, etwa indem sie Überzeugungsprozesse oder Verhandlungen einer zwangsbasierten Koordination vorschalten – falls diese möglich ist – oder indem sie koopera-

tive und persuasive Muster gleichzeitig einsetzen, um die Effektivität der Zusammenarbeit zu optimieren. Darin zeigt sich die Entwicklungslogik der internationalen Verwaltungsherrschaft. Strategische Interaktionen verändern Koordinationsmustern, wirken sich aber auch auf Interaktionsstrukturen und die in ihnen angelegten Machtverhältnisse aus.

3. Machtstrukturen der Mehrebenenverwaltung und Legitimation der transnationalen Verwaltungsherrschaft

Kommunikatives Handeln scheint nicht geeignet zu sein, um Herrschaft zu generieren, oder scheint allenfalls eine schwache Herrschaft zu implizieren. Doch wie *Göhler u.a.* (vgl. 2009) begründeten, können diskursive Praktiken, Argumente, Kampagnen oder Symbole durchaus Steuerungseffekte erzeugen. Sie stellen somit eine Form von Macht dar. Diese und die mit ihr bewirkte „weiche“ Steuerung lässt sich besonders in internationalen Verwaltungen feststellen, wengleich sich die Praktiken hier weniger in einseitiger Kommunikation von oben, sondern eher in wechselseitiger Kommunikation äußern. Kommunikatives Verwaltungshandeln in internationalen Mehrebenenstrukturen und –prozessen generiert somit Macht der Verwaltung, Recht oder politische Beschlüsse bzw. Vereinbarungen zu implementieren. Dies geschieht, indem in der transnationalen Mehrebenenverwaltung die vorhandene Macht der nationalen Verwaltungen transformiert wird. Von Herrschaft kann aber nur gesprochen werden, wenn diese transformierte Macht zugleich legitimiert ist. Beide Aspekte sind im Folgenden zu erörtern.

3.1 Kommunikations- und Machtstrukturen

Internationale Verwaltungen verfügen, wie mehrfach betont, normalerweise nicht über die Fähigkeit, einseitig Recht oder Politikergebnisse durchzusetzen, wie sie nationalen Bürokratien eigen ist, vielmehr leiten sie ihre Fähigkeit, Herrschaftsfunktionen zu erfüllen, aus der Koordination in der Mehrebenenverwaltung ab. Sie nutzen also die Kompetenzen nationaler Verwaltungen für ihre eigenen Ziele und Aufgaben. Indem sie diese in kooperativen und kommunikativen Beziehungen beeinflussen, transformieren sie deren effektive Verwaltungsmacht hinsichtlich ihrer Reichweite und materiellen Wirkungen. Nationale Verwaltungsbehörden verlieren ihre autonome Macht in dem Maße, wie sie in eine transnationale Mehrebenenverwaltung integriert werden, dies jedoch ohne ihre Kompetenzen aufzugeben.

Macht über diejenigen, an die sich Verwaltungshandeln richtet oder die davon betroffen sind, üben also nach wie vor primär nationale Behörden aus, aber nunmehr in Interaktion mit internationalen und anderen nationalen Verwaltungen, soweit deren Tätigkeit internationalisiert ist. Deswegen lässt sich der Begriff Bürokratie, wie ihn Max Weber definierte, nicht auf Verwaltungen internationaler Organisationen übertragen, da diese zwar Entscheidungen der politischen Organe vollziehen, aber dies nicht autonom bewerkstelligen, sondern nur vermittelt über nationale Verwaltungen.

In der Mehrebenenverwaltung jenseits des Nationalstaats wird Macht noch in einer anderen Weise transformiert, was übersehen wird, wenn man Mehrebenenverwaltung aus einer integrationstheoretischen Perspektive betrachtet oder sie als Resultat von

Kompetenzverlagerungen versteht. Kommunikation findet in Strukturen statt und sie trägt zur Strukturbildung bei. Strukturen der transnationalen Mehrebenenverwaltung entstehen primär durch Kommunikation, weil die Interaktionen der jeweiligen Akteure kaum institutionalisiert oder formalisiert sind und weil Kooperation in der Regel mit Kommunikation verbunden ist. Strukturen der Kommunikation spiegeln Machtverhältnisse wider, wenn sie manche Akteure einschließen und andere ausschließen, oder wenn sie durch verdichtete Beziehungen bestimmte Akteure privilegieren. Die Transformation der Herrschaft nationaler Verwaltungen in der Mehrebenenverwaltung verändert mithin nicht nur deren Reichweite und Substanz des administrativen Handelns, sondern führt auch zu neuen Machtverhältnissen.

Genauso wenig, wie Multilevel Governance den Machtaspekt ausblendet, geschieht dies mit dem Konzept einer kommunikativen Mehrebenenverwaltung. Das Gegenteil ist der Fall: Weil Kommunikation meistens in einem selektiven Kreis von Akteuren stattfindet und sie mehr oder weniger dichte Akteursbeziehungen erzeugt, wirkt sie diskriminierend und konstruiert Machtverhältnisse. Weil sie nicht geregelt oder durch formale Verfahren gesteuert werden kann, lassen sich diese ungleichen Verhältnisse auch nicht verhindern, vielmehr stellen sie emergente Gegebenheiten dar, die die Praxis des kollektiven Handelns hervorbringt. Kommunikativ generierte Machtstrukturen können anders bedingte Disparitäten, etwa solche, die aus einer Ressourcenverteilung oder aus der Unterstützung durch politische Akteure oder Interessengruppen resultieren, widerspiegeln oder verstärken, sie können aber auch unabhängig davon entstehen oder gar ökonomische und politische Machtverhältnisse konterkarieren. Kommunikation ist also als eigenständige Quelle von Macht zu betrachten.

Machtunterschiede bestehen zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen, entsprechend den Strukturen, die oben bereits beschrieben wurden. Sie bestimmen das Ausmaß, in dem Verwaltungsherrschaft internationalisiert ist. Hieraus können sich Folgen für die Effektivität der internationalen Verwaltung ergeben. Mit Blick auf den Herrschaftsaspekt, d.h. die Legitimation von Macht, erweisen sich Asymmetrien, die Verwaltungen von einzelnen Mitgliedstaaten privilegieren oder benachteiligen, als relevanter. In unseren Fallstudien fanden wir Hinweise darauf, dass dies der Fall ist; eine systematische Untersuchung soll in einem laufenden Projekt erfolgen. Dass Mehrebenenverwaltungen jenseits des Staates solche Ungleichheiten aufweisen, ist aber leicht zu erklären.

Verwaltungen von Staaten verfügen über unterschiedliche Kapazitäten, die man nach dem Personalbestand, der Qualifikation des Personals, den Finanzmitteln und Technologien oder der Autonomie gegenüber politischen Einflüssen bestimmen kann. Im internationalen Kontext erscheinen besonders jene Merkmale als relevant, die mit dem Konzept der „executive capacity“ des „Bertelsmann Sustainable Governance Indicators“ erfasst werden. Diese Kapazität wird definiert durch die Qualität von „strategic planning, interministerial coordination, knowledge management, consultation and communication processes, as well as policy implementation and learning capacity“ (Schraad-Tischler/Seelkopf 2016, S. 10). Damit kommen jene Bedingungen in den Blick, die essentiell sind, wenn Bedienstete einer nationalen Verwaltung mit fachlich spezialisierten internationalen Verwaltungen kommunizieren bzw. zu diesen Informationen vermitteln wollen oder auch mit ihnen gemeinsam Analysen und Problemlösungen erarbeiten sollen. Nach diesem Index sind schon zwischen EU-Mitgliedstaaten und OECD-Staaten erhebliche Unterschiede festzustellen. Es ist anzunehmen, dass nationa-

le Verwaltungen mit großen Kapazitäten stärker mit internationalen Verwaltungen kommunizieren als jene, die über geringe Kapazitäten verfügen. Dafür spricht nicht nur die Kommunikationsfähigkeit der nationalen Akteure, sondern auch das Interesse der internationalen Akteure an einer besonders dichten Kommunikation mit fachlich kompetenten Verwaltungen.

Hinzuweisen ist aber darauf, dass solche Machtstrukturen nicht konstant sind, weil sie neben Kapazitäten auch von persönlichen Beziehungen beeinflusst sind. Personalwechsel in nationalen oder internationalen Verwaltungen beeinträchtigen die Kommunikationsbeziehungen und verändern Strukturen. Die gleichen Folgen können veränderte Interaktionsstrategien administrativer Akteure verursachen. Machtverhältnisse sind somit nicht stabil und Asymmetrien können daher auch nicht durch Regeln beseitigt werden. Da sie in hohem Maß kontingent sind, stellt sich umso dringender die Frage, wie eine so generierte Verwaltungsmacht legitimiert werden kann.

3.2 Legitimation der Mehrebenenverwaltung

Von Verwaltungsherrschaft in der internationalen Ordnung kann nur gesprochen werden, wenn die Macht der Verwaltung als gerechtfertigt anerkannt ist und unregelte Machtstrukturen deren Legitimität nicht in Frage stellen. Die zweite Bedingung lässt sich angesichts der Emergenz kommunikativer Macht schwer gewährleisten. Da einerseits nicht klar ist, wie gravierend konkrete Asymmetrien sind und da diese andererseits einer Legitimation von Mehrebenenverwaltung nicht grundsätzlich entgegen stehen, werde ich diesen Aspekt hier übergehen. Ich konzentriere mich auf die Frage, wie eine internationale Verwaltung, die ihre effektive Macht im Wege der Kooperation und Überzeugung ausübt und sich dabei primär an nationale Verwaltungen richtet, zur Herrschaftsausübung berechtigt werden kann, und worauf die Anerkennung dieser Herrschaft beruht.

Dabei ist zunächst zu betonen, dass öffentliche Verwaltung nicht demokratisch legitimiert werden muss (Benz 2017). Verwaltungsbehörden setzen Entscheidungen politischer Organe, die demokratisch zu legitimieren sind, in konkretes Handeln um, aber die dabei erforderlichen Abwägungen zwischen abstrakten Normen und konkreten Interessen können nicht nach demokratischen Verfahren vorgenommen werden. An Verwaltungsverfahren sind häufig Verbände, Unternehmen, oder zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) beteiligt, aber dies entspricht nicht den Standards von Demokratie, die ein besonderes Verfahren zur Ermittlung des Gemeinwohls in dafür vorgesehenen Institutionen darstellt. Verwaltung trägt mit ihrem Sachverstand dazu bei, solche Verfahren vorzubereiten, und sie setzt demokratisch legitimierte Gesetze, Programme oder Beschlüsse in Herrschaft im Einzelfall um. Das bedeutet, dass), die Verwaltung in Demokratie „eingebettet“ sein sollte, ebenso wie diese mit Rechtsstaat und Sozialstaat verbunden ist (Merkel 2004). Dadurch wird Verwaltungsmacht durch die Freiheitsrechte des Einzelnen beschränkt sowie durch den Willen des Volkes kontrolliert, wobei letzterer sich in Partizipation äußert und in Parlamenten repräsentiert ist. Jedoch wird Verwaltung dadurch nicht selbst zu einer demokratischen Institution.

In der deutschen Verfassungsrechtslehre wurde vorgeschlagen, die Einbettung der Verwaltung in die Demokratie in Form einer „Legitimationskette“ zu realisieren. Demnach sollte es eine geschlossene Abfolge von Machtübertragungen von der Bürger-

schaft zu Parlamenten und Regierungen bis hin zu Ministerien und Verwaltungen geben, zudem sollten diese Machtübertragungen durch entsprechende Verantwortungsbeziehungen ergänzt werden (*Böckenförde* 1991, S. 299-310). Abgesehen davon, dass diese Forderung schon für nationale Verwaltungen nicht überzeugt, weil sie die notwendige Funktionsdifferenzierung im Regierungssystem vernachlässigt, ist sie für die internationale Verwaltung mangels demokratischer Institutionen jenseits des Staates nicht realisierbar. In der kommunikativen Mehrebenenverwaltung fehlt es vor allem an einer eindeutig zurechenbaren Verantwortlichkeit.

Die Theorie der Legitimationskette zielt auf die Verwirklichung von Input-Legitimität, also die Bindung der Verwaltung an den Willen des Volkes. Anderen Überlegungen zufolge soll diese Legitimität durch Partizipation der Betroffenen hergestellt werden. In der internationalen Verwaltung könnten die Interessen der Betroffenen durch zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) repräsentiert werden, die tatsächlich in vielen Internationalen Organisationen mit deren Verwaltungen in Verbindung stehen. Wer von Verwaltungsentscheidungen oder -maßnahmen betroffen ist, lässt sich allerdings nur schwer zu bestimmen, zudem ist fraglich, ob NGOs tatsächlich eine adäquate Form der Repräsentation von Bürgerinteressen verwirklichen (*Take* 2015).

Denkbar ist, Verwaltung aufgrund ihrer Funktionen und Leistungen zu legitimieren. Output-Legitimität wird in der Tat für unabhängige Regulierungsinstanzen als ausreichend betrachtet. Für internationale Verwaltungen könnte dies generell zutreffen, da deren Macht auf Fachwissen, auf der Fähigkeit zur Überzeugung und auf ihrer Kooperation mit nationalen Verwaltungen beruht. Output der internationalen Verwaltungen geht insofern über eine bloße effektive Aufgabenerfüllung hinaus, als sich internationale Verwaltungen generell als Anwälte des globalen Gemeinwohls verstehen. Allerdings werden sie diesem Anspruch nur gerecht, wenn sie gegenüber mächtigen Interessen ihre Autonomie behaupten und die Egoismen von Regierungen zähmen können, wenn sie Menschenrechte beachten und wenn sie eine hohe „epistemische Qualität“ ihrer Entscheidungen gewährleisten (*Steffek* 2015). Diese Bedingungen lassen sich in den fluiden Strukturen der Mehrebenenverwaltung, die nicht nach geregelten Verfahren arbeitet, schwerlich herstellen. Der Anspruch, das Gemeinwohl zu verwirklichen, wird dann leicht zu einer bloßen Behauptung von Experten, die in Wirklichkeit ein technokratisches Verwaltungsregime repräsentieren und sowohl die Pluralität von Interessen als auch die Notwendigkeit ignorieren, allgemeine und besondere Interessen in Einklang zu bringen (*Caramani* 2017).

Vivien A. Schmidt hat jüngst den Blick auf Throughput-Legitimität gelenkt (*Schmidt* 2013). Sie versteht darunter Verfahrensstandards, die die Qualität der Aufgabenerfüllung (efficacy), die Rechenschaftspflicht (accountability), die Transparenz sowie inklusive und offene Konsultation von Interessen betreffen. So sehr diese Standards geeignet sind, Anforderungen an die Legitimation der internationalen Mehrebenenverwaltung zu definieren, so schwierig sind sie in der Praxis erreichbar. In realistischer Sicht könnte es aber genügen, wenn ein angemessenes Niveau der Standarderfüllung festzustellen ist. Dementsprechend könnte man von Verwaltungsherrschaft sprechen, die unter der Voraussetzung, dass sie sich an diesen Standards orientiert und sie ausreichend beachtet, grundsätzlich legitimiert ist, auch wenn das Qualitätsniveau der Legitimität variieren kann.

Die Sicherung eines angemessenen Qualitätsniveaus erfordert ein Monitoring, das nur politische Organe internationaler Organisationen oder eine kritische Öffentlichkeit

leisten können. Die Politik- und Verwaltungswissenschaft kann dazu beitragen, wenn es ihr gelingt, die Ergebnisse ihrer Analysen in die Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln. Nur dann ist gewährleistet, dass aus Kritik praktische Konsequenzen gezogen werden. Letzteres erfordert in den kommunikativen Verwaltungsbeziehungen keine institutionellen Reformen, sondern Anpassungen der Kommunikationsstrukturen, die ja, wie oben dargestellt, in hohem Maße dynamisch sind. Internationale Mehrebenenverwaltungen sind also zwar anfällig für Machtasymmetrien, aber auch zugänglich für ein wirksames Monitoring ihrer Legitimität.

4. Schlussfolgerungen

Wenn man die internationale Ordnung als Herrschaftsordnung betrachtet, sollte man die Verwaltung als diejenige Institution berücksichtigen, die Beschlüsse politischer Organe von internationalen Organisationen, von Regierungskonferenzen oder Gerichten, die Recht interpretieren, in reale und effektive Herrschaft transformiert. Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates verwirklicht sich, so meine These, in erster Linie in Interaktionen zwischen internationalen und nationalen Verwaltungen, die darauf gerichtet sind, die jeweils autonom auf den einzelnen Verwaltungsebenen getroffenen Entscheidungen zu koordinieren. In dieser Koordination wird die fachliche und moralische Autorität der Verwaltungen internationaler Organisationen oder Regime, auf die Barnett und Finnemore aufmerksam machten (*Barnett/Finnemore*, 2004, S.25-27), mit der Kompetenz nationaler Behörden kombiniert und in transnationale Verwaltungsmacht transformiert. Dies geschieht im Wesentlichen in kommunikativen Prozessen, in denen kooperative und persuasive Koordinationsmodi verwirklicht werden, wobei die konkreten Muster der Koordination variieren können. Transnationale Verwaltungsherrschaft unterscheidet sich daher von der bürokratischen Herrschaft, die im Prozess der Herausbildung des modernen Staates entstand. Inwieweit man von Herrschaft, also legitimierter, als gerechtfertigt anerkannter Macht sprechen kann, bedarf der kritischen Prüfung.

Die Politik- und Verwaltungswissenschaft hat erst begonnen, diese Entwicklungen der transnationalen Ordnung sowie ihre Folgen und Probleme zu erforschen. Über die Variabilität der Mehrebenenverwaltung jenseits des Staates und der Machtverhältnisse, die in diesen Strukturen angelegt sind, wissen wir noch zu wenig. Die hier vorgestellten Ergebnisse einer empirischen Untersuchung und ihre Interpretation sind wie alle wissenschaftlichen Aussagen als vorläufig zu betrachten und mögen durch weitere Forschung revidiert werden. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, bleiben aber die angesprochenen Fragen nach den Machtstrukturen, den Entwicklungsdynamiken und der Legitimation der Verwaltung jenseits des Staates relevant.

Anmerkungen

- 1 DFG-Forschungsprojekt BE 1667/13-1
- 2 In der internationalen Staatenwelt kann man sich genauso wenig wie in nationalen Gesellschaften auf freiwillige Befolgung („compliance“) von Recht oder verbindlichen Entscheidungen durch alle Adressanten verlassen.
- 3 Die empirischen Arbeiten und ihre Auswertung oblag Jan Wolfgang Doser. Er berichtet ausführlich über die Ergebnisse seiner Untersuchung in: *Doser* 2017.
- 4 Insgesamt wurden 88 Interviews, zum Teil mit mehreren Experten, in 10 internationalen Verwaltungen (einschließlich der EU Kommission) geführt, wobei verschiedene Politikfelder (Sicherheit, Soziales, Umwelt, Wirtschaft) abgedeckt wurden, die nach thematischen Begriffen erfasst wurden (Doser 2017, S. 138).
- 5 Diese Untersuchung, die wiederum auf Auswertung von Dokumenten und Interviews mit ca. hundert Gesprächspartnern basierte, wurde von Andreas Corcaci durchgeführt. Die Energiepolitik wurde als Politikfeld ausgewählt, weil sie in besonderer Weise dem Wandel unterliegt. Im internationalen Kontext ging es in den 1970er Jahren um die Gewährleistung der Ölversorgung, später um die Sicherheit der Kernenergie, dann – besonders in Europa - um die Liberalisierung der Energiemärkte. Heute steht die ökologische Nachhaltigkeit der Energieversorgung im Vordergrund.

Literatur

- Anter, Andreas*, 1995: Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung, Berlin: Duncker und Humblot.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Matha*, 1999: The politics, power, and pathologies of International Organizations, in: *International Organization*, 53 (4), S. 699-732.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Matha*, 2004: Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca, London: Cornell University Press.
- Bauer, Michael W. u.a.*, 2017: International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research, in: *Bauer, Michael W./Eckard, Stefan/Knill, Christoph* (Hrsg.), *Challenges and Lessons for Public Administration Research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 179-197.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn*, 2016: Bureaucratic autonomy of international organizations' secretariats, in: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 1019-1037.
- Benz, Arthur*, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur*, 2015: European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York: Palgrave Macmillan, S. 31-47.
- Benz, Arthur*, 2017: Zur Legitimation administrativer Entscheidungen, in: *Michael W. Bauer/Grande, Edgar* (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos (im Druck).
- Benz, Arthur/Corcaci, Andreas/Doser, Jan W.*, 2016: Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance, in: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 999-1018.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1991: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, *Staat Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 289-378.
- Börzel, Tanja A.*, 2010: European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2), 191-219.
- Bull, Hedley*, 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Busch, Per-Olof/Liese, Andrea*, 2017: The Authority of International Public Administrations, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York: Palgrave Macmillan, S. 97-121.

- Caramani, Daniele*, 2017: Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government, in: *American Political Science Review* 111 (1), S. 54-67.
- Deitelhoff, Nicole*, 2006: *Überzeugung in der Politik – Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Doser, Jan Wolfgang*, 2017: *Verwaltungskoordination in Mehrebenensystemen: Strukturen und Prozesse im internationalen Kontext*, Baden-Baden: Nomos.
- Egeberg, Morten* (Hrsg.), 2006: *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Ellinas, Antonis A./Suleiman, Ezra N.*, 2011: Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission, in: *Journal of Common Market Studies* 49 (5), S. 923-947.
- Göhler, Gerhard/Höppner, Ulrike/De La Rosa, Sybille* (Hrsg.), 2009: *Weiche Steuerung, Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*, Baden-Baden: Nomos.
- Harilapp, Miriam/Heidbreder, Eva G.*, 2017: Mending the hole in multilevel implementation: Administrative cooperation related to worker mobility, in: *Governance*, S. 1-17. Online verfügbar unter: DOI 10.1111/gove.12279; <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12279/abstract>. Stand: 20 September 2017.
- Hobbes, Thomas*, 1651, 1985: *Leviathan*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Hofmann, Herwig C. H.*, 2008: Mapping the European Administrative Space, in: *West European Politics* 31 (4), S. 662-676.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2014: Delegation and pooling in international organizations, in: *Review of International Organizations* 10 (3), S. 305-328.
- Johnson, Tana*, 2014: *Organizational Progeny. Why Governments are Losing Control over the Proliferating Structures of Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Soonhee/Ashley, Shena/Lambricht, W. Henry* (Hrsg.), 2014: *Public Administration in the Context of Global Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kment, Martin*, 2012: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Vergegenwärtigung und kritische Analyse eines weithin unbekannt gebliebenen europäischen Organisationsmodells, in: *Die Verwaltung* 45 (2), S. 155-169.
- Knill, Christoph u.a.*, 2017: Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter?, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, New York: Palgrave Macmillan, S. 43-71.
- Liebermann, Robert*, 2002: Ideas, institutions, and political order: Explaining political change, in: *American Political Science Review* 96 (4), S. 697-712.
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen*, 2010: A Theory of Gradual Institutional Change, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-37.
- Merkel, Wolfgang*, 2004: Embedded and defective democracies, in: *Democratization* 11 (5), S. 33-58.
- Nedergaard, Peter*, 2007: *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Olsen, Johan P.*, 2003: Towards a European Administrative Space?, in: *Journal of European Public Policy* 10 (4), S. 506-531.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Risse, Thomas*, 2000: "Let's Argue": Communicative action in world politics, in: *International Organization* 54 (1), S. 1-39.
- Scharpf, Fritz W.*, 1988: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66 (3), S. 239-278.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: The Joint-Decision Trap Revisited, in: *Journal of Common Market Studies* 44 (4), S. 845-864.
- Schmidt, Vivien A.*, 2013: Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput', in: *Political Studies* 61 (1), S. 2-22.

- Schraad-Tischler, Daniel/Seelkopf, Laura*, 2016: Concept and Methodology – Sustainable Governance Indicators 2016; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Online verfügbar unter: http://www.sgi-network.org/docs/2016/basics/SGI2016_Concept_and_Methodology.pdf, Stand: 1.7.2017.
- Steffek, Jens*, 2015: The Output Legitimacy of International Organizations and the Global Public Interest, in: *International Theory* 7 (2), S. 263-293.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, Longstreth, Frank* (Hrsg.), 2008: *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society, and Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Take, Ingo* (Hrsg.), 2015: *Nichtstaatliche Akteure in der internationalen Politik. Analysen zur Effektivität und Legitimität* (Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 8), Wiesbaden: Springer VS.
- Thelen, Kathleen*, 1999: Historical institutionalism in comparative politics, in: *Annual Review of Political Science* 2, S. 369-404.
- Tömmel, Ingeborg/Verdun, Amy* (Hrsg.), 2008: *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel and Policymaking*, Boulder/Co.: Lynne Rienner.
- Trondal, Jarle u.a.*, 2010: *Unpacking international organizations. The dynamics of compound bureaucracies*. Manchester, Manchester University Press.
- Trondal, Jarle*, 2013: *International Bureaucracy: Organizational Structure and Behavioural Implications*, in: Reinalda, Bob (Hrsg.), *Routledge Handbook of International Organization*, London: Routledge, S. 162-175.
- Weber, Max*, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wessels, Wolfgang*, 2003: *Beamtenorganisationen im EU-Mehrebenensystem: Fusion von Organisationen?* In: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich (2. Aufl.), S. 353-383.
- Zürn, Michael*, 2011: *Global governance as multi-level governance*, in: *Enderlein, Hendrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 80-99.

Anschrift der Autoren

Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt, Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: abenz@pg.tu-darmstadt.de